

ESTUDIOS

Artículos

*Las provincias coloniales y la organización territorial del Estado venezolano*, por Allan R. BREWER-CARIAS ..... 5

*Los vicios intranscendentes en el derecho administrativo formal*, por Víctor R. HERNANDEZ-MENDIBLE ..... 15

*La acción de amparo y la posibilidad de triple acumulación*, por Juanita SANTANDER G. .... 25

Comentarios Monográficos

*Situación del Derecho al Ambiente en Venezuela*, por Alberto BLANCO-URIBE Q. .... 37

*Competencia desleal y libre competencia: La óptica del Derecho Público*, por José Eugenio SORIANO GARCIA ..... 47

*Marco Institucional del Municipio Contemporáneo*, por Armando RODRIGUEZ GARCIA ..... 53

LEGISLACION

Información Legislativa

*Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales, dictados durante el Tercer Trimestre de 1992*, por Caterina BALASSO TEJERA ..... 63

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Tercer Trimestre 1992*, por Mary RAMOS FERNANDEZ ..... 91

Comentarios Jurisprudenciales

*Crítica a la Doctrina de la Corte Suprema de Justicia sobre los efectos de la Devaluación de la moneda en el monto de las obligaciones*, por Santos MICHELENA ..... 251

## ESTUDIOS



## Artículo

# *Las Provincias Coloniales y la Organización Territorial del Estado Venezolano*

Allan R. Brewer-Carías

### SUMARIO

- I. LA PROVINCIA EN LA ORGANIZACION POLITICA DE LAS INDIAS OCCIDENTALES
- II. LA INTEGRACION DE LAS PROVINCIAS DE VENEZUELA: LA CAPITANIA GENERAL DE VENEZUELA
- III. EL TERRITORIO DEL ESTADO FORMADO POR EL DE LAS PROVINCIAS DE LA CAPITANIA GENERAL DE VENEZUELA
- IV. LA PROVINCIA EN EL REGIMEN ESPAÑOL DE LA PENINSULA

La Declaración solemne de la Independencia de Venezuela del 5 de julio de 1811, se formuló por los representantes de las "Provincias Unidas de Caracas, Cumaná, Barinas, Margarita, Barcelona, Mérida y Trujillo, que forman la Confederación Americana de Venezuela en el Continente Meridional", reunidos en Congreso<sup>1</sup>; y esos mismos representantes, reunidos en "Congreso General", elaboraron la "Constitución Federal para los Estados Unidos de Venezuela", sancionada el 21 de diciembre de 1811<sup>2</sup>. Venezuela, como Estado independiente se configuró, entonces, como una Federación de Provincias y se estructuró sobre la base de la división provincial que nos había legado el régimen político de la Monarquía española.

### I. LA PROVINCIA EN LA ORGANIZACION POLITICA DE LAS INDIAS OCCIDENTALES

En efecto, durante todo el proceso español de conquista y colonización en América, desde comienzos del siglo XVI hasta el inicio del siglo XIX, la *Provincia* se configuró como la estructura territorial básica para lo militar, la administración y el gobierno y la administración de justicia en los territorios de Ultramar. Estas Provincias, como unidades territoriales básicas, giraban en torno a una ciudad, que con sus autoridades locales (Ayuntamiento o Cabildo) hacía de cabeza de Provincia.

La Provincia, así, durante todo el período del dominio español en América hasta comienzos del siglo XIX, fue una institución territorial creada y desarrollada por la Monarquía española especialmente para el gobierno y administración de los territorios de América, no existiendo en la Península una institución territorial similar; no teniendo el término mismo ni siquiera un significado definido. En efecto, en las leyes del reino de Castilla, las cuales fueron en el inicio de la conquista las que básicamente se aplicaron en América, el término provincia no se refería a una división administrativa o política organizada, sino más bien se usaba como equivalente de región, comarca

1. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1985, p. 171.

2. *Idem.*, p. 179.

o distrito e incluso de tierra sin régimen político o administrativo estable o fijo<sup>3</sup>. En ese mismo sentido se siguió utilizando hasta el punto de que las provincias que existían en la Península para fines del siglo XVIII tenían más realidad en los diferentes estudios que se habían elaborado por la Corona para uniformar la Administración territorial del Estado, que en la organización política existente.

No hay que olvidar que el descubrimiento de América en 1492, y el inicio del proceso de la conquista de los territorios americanos coincide, en España, con el fin de la larga lucha de la Reconquista del territorio peninsular por los reyes cristianos, con la toma de Granada en enero de 1492, y la subsiguiente expulsión de los moros y judíos a comienzos del siglo XVI. Este es el mismo tiempo del inicio del proceso de unificación política de los territorios de la España peninsular que desarrollan los Reyes Católicos, Isabel de Castilla y Fernando de Aragón, en torno a dos Reinos, el de Castilla y el de Aragón, unidos por un principio de unidad dinástica. El Estado español, por tanto, a partir de un mismo momento histórico, comienza a ordenarse territorialmente, por una parte en las provincias de los reinos de las Indias Occidentales y por la otra, en los territorios de los Reinos de Castilla y Aragón y los otros reinos de la península.

En todo caso, fue sólo a partir de la Constitución de Cádiz de 1812, dictada después el establecimiento del Estado venezolano como Estado independiente, que la Administración Provincial comenzó a implantarse en el Estado de la España peninsular, uniformizada luego a partir de las reformas de 1833, que siguiendo el esquema francés de los Departamentos, dividió la totalidad del territorio español en Provincias<sup>4</sup>.

La Provincia hispano-americana, en cambio, fue anterior a la Provincia peninsular, y su concepción durante la conquista y colonización, siguió los trazos de la institución que con el mismo nombre se desarrolló en el Imperio Romano para el gobierno y administración de los territorios conquistados por el ejército romano fuera de Italia (Ultramar) y que estaban a cargo de un gobernador (*propetor, procónsul o legati*)<sup>5</sup>.

En esta forma, en la *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*, mandadas a imprimir y publicar por el Rey Carlos II (1680), se resumió la estructura territorial para la ordenación política que España había creado en América, en la siguiente forma:

“Para mejor, y más fácil gobierno de las Indias Occidentales, están divididos aquéllos Reynos y Señoríos en Provincias mayores y menores, señalando las mayores, que incluyan otras muchas por distritos á nuestras Audiencias Reales: proveyendo en las menores Gobernaciones particulares, que por estar mas distantes de las Audiencias, las rijan y gobiernen en paz y justicia: y en otras partes, donde por la calidad de la tierra, y disposición de los lugares no ha parecido necesario, ni conveniente hacer Cabeza de Provincia, ni proveer en ella Gobernador, se han puesto Corregidores y Alcaldes mayores para el gobierno

- 
3. Véase J. Cerdá Ruiz-Funes, “Para un Estudio sobre los Adelantos Mayores de Castilla (Siglos XIII-XV)”, *Actas del II Symposium Historia de la Administración*, Madrid, 1971, p. 191; T. Chiossone, *Formación Jurídica de Venezuela en la Colonia y la República*, Caracas, 1980, p. 74, nota 69.
  4. Véase el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, mandando hacer la división del territorio español en la Península e Islas adyacentes, en 49 provincias, en T. R. Fernández y J. A. Santamaría, *Legislación Administrativa Española del Siglo XIX*, Madrid, 1977, pp. 115 y ss.
  5. A. Posada, *Escritos Municipales y de la Vida Local*, Madrid, 1979, p. 284. Cfr. J. Arias, *Manual de Derecho Romano*, Buenos Aires, 1949 p., 58; F. Gutiérrez Alviz, *Diccionario de Derecho Romano*, Madrid, 1948. p. 504; T. Chiossone *op. cit.*, 74, nota Nº 69.

de las Ciudades y sus Partidos, y lo mismo se ha observado respecto de los Pueblos principales de Indios, que son Cabeceras de otros”<sup>6</sup>.

La *Recopilación* consideraba, además, que “la distinción de los términos y territorios de las Provincias”, era “uno de los medios con que más se facilita el buen gobierno”<sup>7</sup>.

En esta forma, la organización política del Imperio español en el territorio americano que recogía la *Recopilación de Leyes* en 1680, y que se había ido conformando durante casi dos siglos, era la siguiente:

La unidad territorial básica, como queda expuesto, fue la *Provincia*, la cual era la circunscripción territorial donde ejercía su autoridad, un Adelantado, al inicio de la labor descubridora y de conquista, y luego un Gobernador<sup>8</sup>. El Gobernador ejercía el poder militar, por ello era Capitán General, y además, tenía a su cargo las funciones administrativas, de gobierno y de administración de justicia. Estas Provincias, como circunscripciones territoriales, tuvieron diversas formas de creación en el tiempo: inicialmente surgieron de las *Capitulaciones*, es decir, de los convenios suscritos entre el Monarca y el Jefe de una expedición proyectada, en las cuales se indicaban los derechos que la Corona se reservaba, así como los privilegios que se concedían a los participantes en la empresa descubridora. En ellas, al Jefe de la expedición se le otorgaba el título de *Adelantado*, con carácter vitalicio o hereditario, y con amplísimos poderes militares, de administración y de gobierno<sup>9</sup>; posteriormente, fueron creadas por la Corona por Reales Cédulas.

Las Provincias eran de dos clases: las Provincias mayores, y las Provincias menores. Las Provincias mayores agrupaban a otras Provincias menores, en cuyo caso, el Gobernador de la Provincia mayor llevaba el título de Capitán General, por su función militar en el territorio de las otras provincias menores, que eran comandadas por un Gobernador. Los gobernadores de cada Provincia gozaban de autonomía y se entendían directamente con la Real Audiencia o el Monarca. En el caso de Venezuela, al crearse la Capitanía General de Venezuela (1777), los gobernadores de las distintas provincias conservaron su autonomía excepto para asuntos militares que pasaron a estar bajo el Gobernador y Capitán General de Venezuela.

El Gobernador y Capitán General o el Gobernador, según el caso, tenían su sede en la ciudad Cabeza de Provincia, la cual generalmente le daba el nombre a ésta, y que como núcleo urbano siempre jugó un papel protagónico. Por ello, el sistema de ciudades, tanto en América como en la Península, fue la base para la organización

6. La Ley respectiva es de “Carlos II y la Reyna Gobernadora en esta Recopilación”, *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias* (ed. 1943), Tomo II, Libro Quinto, Título Primero, p. 109.

7. *Idem*.

8. El carácter de los “Adelantados Gobernadores” en los primeros años después del Descubrimiento y en los primeros años de la conquista, sin duda, está inspirado en la figura de los Adelantados Mayores de Castilla, como oficiales del Rey en las “provincias”, generalmente fronterizas con los reinos moros, (que con la terminación de la reconquista se sustituyeron por los Alcaldes Mayores o Corregidores), equivalentes o semejantes a los Lugartenientes Generales, Gobernadores o Virreyes de la Corona de Aragón, Cfr. J. Cerdá Ruiz-Funes, *loc. cit.*, p. 190-192; J. M. Ots Capdequi, *Manual de Historia del Derecho Español de las Indias y del derecho propiamente Indiano*, Buenos Aires, 1945, p. 174.

9. Era a la vez Gobernador, Capitán General y Alguacil Mayor de su provincia. Cfr. J. M. Ots Capdequi, *El Estado Español en las Indias*, México, 1946, pp. 20-2p; *Manual de Historia del Derecho Español en las Indias*, *cit.*, p. 3.466; y *Estudios de Historia del Derecho Español en las Indias*, Bogotá, 1940; S. A. Zavala, *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*, Madrid, 1935.

del territorio<sup>10</sup>, y en América dicho sistema se configuró, en definitiva, de la manera siguiente: Había ciudades integradas en el territorio de las provincias, en cuyos casos, las autoridades de las mismas, los Alcaldes (Alcaldes Mayores u Ordinario según la importancia de la villa, metropolitana o no) y los Regidores, que se reunían en ayuntamiento o concejo, estaban bajo la autoridad del Gobernador de Provincia<sup>11</sup>. En los casos de ciudades que por la disposición de los lugares o la calidad de la tierra, no resultaba conveniente establecer una Provincia, y en los casos de Pueblos de Indios, la autoridad sobre éstas se atribuía a un Corregidor o Alcalde Mayor<sup>12</sup>.

En esta forma, para 1680, cuando se manda a publicar la *Recopilación de Leyes*, los territorios que formaron luego a Venezuela estaban divididos en las siguientes cinco provincias: Margarita (1525), Venezuela (1528) o Caracas, Nueva Andalucía o Cumaná (1568); Guayana (1591) y Mérida y La Grita (Maracaibo) (1622)<sup>13</sup>; estando cada una de dichas provincias a cargo de un Gobernador y Capitán General, con sede en la ciudad Cabeza de Provincia, respectivamente, en La Asunción, Caracas, Cumaná, Santo Tomé y Maracaibo.

Ahora bien, conforme a la *Recopilación de Leyes*, las Provincias del Imperio Español en América, fueran Provincias mayores o menores, así como los Corregimientos y Alcaldías Mayores, como unidades territoriales básicas, se agruparon bajo la autoridad de las *Reales Audiencias* creadas conforme al modelo de las Reales Audiencias y Cancillerías de España que habían sido creadas en Valladolid y Granada, que abarcaron todo el territorio español peninsular, al norte y al sur del Tajo. De acuerdo al modelo peninsular, las Reales Audiencias tenían como función primordial la administración de justicia, por lo que entre otras competencias eran Tribunales de alzada respecto de las decisiones de los gobernadores; pero se diferenciaron del modelo peninsular en que en América, además de las funciones judiciales, se constituyeron en importantes órganos corporativos de gobierno, carácter que no tuvieron en España<sup>14</sup>. Así, las Audiencias velaban por el mantenimiento del orden y buena gobernación de las ciudades; nombraban *ad interim* a los gobernadores y a los funcionarios de las que estaban sometidos a su jurisdicción; y en sus funciones deliberativas-gubernativas, producían los Reales Acuerdos<sup>15</sup>.

Se distinguieron tres clases de audiencias: las Audiencias Virreinales, las Audiencias Pretoriales y las Audiencias Subordinadas. Las Virreinales eran las que tenían su sede en la capital del Virreinato y estaban presididas por el Virrey. Las Pretoriales, aquellas que tenían su sede en una Provincia mayor, y cuyo Presidente era entonces el Gobernador y Capitán General; y las Subordinadas las otras, generalmente situadas en una Provincia menor, presididas por el Gobernador<sup>16</sup>.

En cuanto a las Provincias que formaban el territorio de Venezuela, en 1680, y conforme a la *Recopilación de Leyes*, la Provincia de Mérida y La Grita, y la Provincia de Guayana, incluida Trinidad, formaban parte del distrito de la Real Audiencia

10. L. Morell Ocaña, "Raíces históricas de la concepción constitucional de la Provincia", en el libro *La Provincia*, IV Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Granada, 1985, pp. 15, 17, 18.

11. *Recopilación de Leyes*, Tomo II, Libro IV, Título V, p. 14 y Título VII, p. 19.

12. *Idem.*, Tomo II, Libro V, Título I, p. 109.

13. En el territorio de Venezuela, en 1680, no existían ni Corregimientos ni Alcaldías Mayores, como unidades territoriales separadas de las Provincias. Un Corregimiento existió en lo que es hoy los Estados Táchira y Mérida. El Corregimiento de Mérida y La Grita comprendía las ciudades de Mérida, San Cristóbal y San Antonio, territorio elevado a Provincia en 1622. Cfr. Guillermo Morón, *Historia de Venezuela*, Caracas, 1971, Tomo 3, p. 400.

14. J. M. Ots Capdequi, *El Estado Español...*, cit., p. 65; y *Manual de Historia...*, cit., p. 355.

15. *Idem.*

16. J. M. Ots Capdequi. *El Estado Español...*, cit., p. 65; y *Manual de Historia...*, cit., p. 356.

de Santa Fe; y las provincias de Venezuela, de Cumaná y de Margarita, formaban parte del distrito de la Real Audiencia de Santo Domingo de la Isla Española<sup>17</sup>.

Por otra parte, conforme a la *Recopilación de Leyes*, el territorio español en América inicialmente estaba dividido en dos Virreinos, el de Nueva España (1535) y el del Perú (1543), estando a cargo de cada Virrey, la cúspide del poder delegado por el Rey en las Indias. Los Virreyes, así, fueron una especie de *alter ego* del Rey, reunían todas las competencias estatales de la Monarquía en sus correspondientes Virreinos, configurándose como la más alta instancia después del Rey. Además, por la inmensidad de las distancias, la dificultad de las comunicaciones con la península y la urgencia de los problemas a ser resueltos, el Virrey decidía por sí mismo sin plantear siquiera la cuestión a los altos organismos radicados en España, por lo que hasta cierto punto, era *alter ego* de dichas instancias<sup>18</sup>. Los Virreyes, además, presidían la Real Audiencia virreinal, establecían los cambios de límites territoriales de las Audiencias que estaban en su jurisdicción territorial y promulgaban instrucciones para los Gobernadores y Capitanes generales, Corregidores y Alcaldes Mayores, quienes debían consultar al Virrey sobre las resoluciones de importancia que debían adoptar<sup>19</sup>.

En el siglo xvii, y conforme se ordenó en la *Recopilación de Leyes*, dependían del Virreinato de Nueva España, las Audiencias de Santo Domingo, México, Guatemala y Guadalupe; y del Virreinato del Perú, las de Panamá, Lima, Santa Fe de Bogotá, Charcas, Chile y Buenos Aires. En el siglo xviii, al crearse los Virreinos de Nueva Granada (1718), y Río de la Plata, quedaron en la jurisdicción del primero, las Audiencias de Santa Fe, Panamá, Quito y Venezuela; y dentro de las del segundo, las de Buenos Aires y Charcas<sup>20</sup>.

En cuanto a las Provincias de Venezuela, en 1680, aquellas que estaban en la jurisdicción de la Real Audiencia de Santa Fe (Mérida, La Grita y Guayana) estaban bajo la jurisdicción del Virreinato del Perú; y aquellas que estaban en la jurisdicción de la Real Audiencia de Santo Domingo de la Isla Española (Venezuela, Cumaná y Margarita) estaban bajo la jurisdicción del Virreinato de Nueva España. Posteriormente, a partir de la creación del Virreinato de Nueva Granada (1718), las Provincias sometidas a la jurisdicción de la Real Audiencia de Santa Fe comenzaron a estar bajo la jurisdicción de dicho Virreinato.

Las Provincias de Venezuela, por tanto, no tuvieron una integración definida sino hasta 1777, cuando se crea la Capitanía General de Venezuela y luego, en 1786, cuando se erige la Real Audiencia de Caracas. A partir de esas fechas<sup>21</sup> las Provincias de Venezuela quedan integradas en una sola jurisdicción militar y de administración de justicia. El Gobernador de la Provincia de Venezuela, comenzó a ser, además, Capitán General de las demás provincias e islas anexas y agregadas a ellas.

## II. LA INTEGRACION DE LAS PROVINCIAS DE VENEZUELA: LA CAPITANIA GENERAL DE VENEZUELA

Como se ha señalado, por Real Cédula de 8 de septiembre de 1777, dada en San Ildefonso<sup>22</sup> y en virtud de las representaciones formuladas a la Corona por el Virrey

17. *Recopilación de Leyes*, Tomo II, Libro V, Título II, pp. 113, 114 y 115.

18. J. M. Ots Capdequi. *El Estado Español...*, cit., p. 64 y *Manual de Historia...*, cit., p. 360-362.

19. *Idem.*

20. *Idem.*, pp. 66 y 356, respectivamente.

21. A las que hay que agregar la de 1776, cuando se crea la Intendencia del Ejército y Real Hacienda; y la de 1793, cuando se crea el Real Consulado de Caracas.

22. Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *Documentos para la historia de la vida pública del Libertador*, Caracas, 1977, tomo 2, pp. 129-130.

del Nuevo Reyno de Granada y por los Gobernadores de las Provincias de Guayana y Maracaibo, acerca de los inconvenientes que producía a dichas Provincias así como a las de Cumaná, Margarita y Trinidad el seguir unidas al Virreinato del Nuevo Reino de Granada por la distancia en que se hallaban de su capital Santa Fe, lo que provocaba el retardo en las providencias, con graves perjuicios para el Real servicio, para evitar estos males y otros mayores que podrían ocasionarse "en el caso de una invasión", se resolvió "la absoluta separación de las mencionadas Provincias de Cumaná, Guayana y Maracibo e Islas de Trinidad y Margarita del Virreinato y Capitanía General del Nuevo Reyno de Granada y agregarlas en lo gubernativo y militar a la Capitanía General de Venezuela, del mismo modo que lo están, en lo respectivo al manejo de mi Real Audiencia, a la nueva Intendencia crijada en dicha Provincia, y ciudad de Caracas, su capital" <sup>23</sup>.

En efecto, con motivo de las reformas adoptadas por el rey Carlos III desde 1749, mediante la creación de las Intendencias en la Península, se había querido ordenar la administración territorial, que estaba subdividida, hasta entonces, en infinidad de derechos históricos. Así, las Intendencias originaron una nueva distribución territorial, en la que quedaban enclavados varios corregimientos y alcaldías mayores, y el Intendente intervenía en los asuntos de hacienda, guerra, policía y justicia <sup>24</sup>. Pues bien, el esquema de las Intendencias se aplicó también a los territorios de América, y por ello se creó en 1776, la Intendencia del Ejército y Real Hacienda de las Provincias de Venezuela, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita y Trinidad, encargada de administrar las rentas. Son esas mismas Provincias las que al año siguiente se integran a la Capitanía General de Venezuela, por la Real Cédula de 1777, que dispuso además, "separar en lo jurídico de la Audiencia de Santa Fe, y agregar a la primitiva de Santo Domingo, las dos expresadas Provincias de Maracaibo y Guayana, como lo está la de Cumaná y las Islas de Margarita y Trinidad, para que hallándose estos territorios bajo una misma Audiencia, un Capitán General y un Intendente inmediato, sean mejor rejidos y gobernados con mayor utilidad de mi Real Servicio" <sup>25</sup>.

La consecuencia de la creación de la Capitanía General de Venezuela se establece claramente en la Real Cédula, al ordenar al Virrey y Audiencia de Santa Fe, el que se inhibieran y abstuvieran "del conocimiento de los respectivos asuntos que les tocaba antes de la separación" y a "los Gobernadores de las Provincias de Cumaná, Guayana y Trinidad, que obedezcan, como a su Capitán General, al que hoy es y en adelante lo fueren de la Provincia de Venezuela, y cumplan las órdenes que en asuntos de mi Real Servicio les comunicare en todo lo gubernativo y militar; y que asimismo den cumplimiento los Gobernadores de las Provincias de Maracaibo y Guayana á las Provisiones que lo sucesivo despachare mi Real Audiencia de Santo Domingo, admitiendo para ante ella, las apelaciones que se interpusieren según y en la forma que lo han hecho, o debido hacer para ante la de Santa Fe" <sup>26</sup>.

Posteriormente, por Real Cédula de 13 de junio de 1786, se ratificó el reacomodo provincial que se había dispuesto en las Reales Cédulas de 1676 y de febrero de 1786 sobre la creación de las Provincias de Maracaibo y Barinas, ordenándose que la Provincia de Maracaibo continuase unida a la Capitanía General e Intendencia de Caracas, y además se dispuso, crear la Real Audiencia de Caracas, "para evitar los perjuicios que originan a los habitantes de dichas Provincias de Maracaibo, la de Cumaná, Guayana, Margarita e Isla de Trinidad, comprendidas en la misma Capita-

23. *Idem.*, p. 129.

24. Véase los comentarios a la Ordenanza de Intendentes y Corregidores de 1749, en V. Rodríguez Casado. "Las reformas provinciales en la España de Carlos III". *Crónicas del VI Congreso Historia Municipal Interamericano*, IEAL, Madrid, 1959, pp. 205-211.

25. Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, Tomo I, p. 129.

26. *Idem.*, p. 140.

nía General de recurrir por apelación de sus negocios a la Audiencia pretorial de Santo Domingo” 27.

Finalmente, por Real Cédula de 3 de julio de 1793, se erigió el Real Consulado de Caracas, con su Tribunal y jurisdicción en toda la Capitanía General de Venezuela, en los asuntos mercantiles 28.

En esta forma, para 1810, la base de la integración política de las Provincias de la Capitanía General de Venezuela estaba establecida con la creación, en 1776, de la Intendencia del Ejército y Real Hacienda; en 1777, de la Capitanía General de Venezuela; en 1786 de la Real Audiencia de Caracas; y en 1793, del Real Consulado de Caracas 29. El cuadro político territorial de las Provincias que formaban la Capitanía General de Venezuela en 1810, correspondía aproximadamente al territorio siguiente: la *Provincia de Margarita*, a la Isla de Margarita; la *Provincia de Venezuela* o *Caracas*, los territorios de los Estados Falcón, Lara, Portuguesa, Yaracuy, Cojedes, Carabobo, Aragua, Guárico, Miranda, y el Distrito Federal; la *Provincia de Cumaná* o *Nueva Andalucía*, los territorios de los Estados Anzoátegui, Sucre, Monagas y parte del territorio del Estado Delta Amacuro; la *Provincia de Guayana*, los territorios de los Estados Bolívar, Amazonas y parte del Delta Amacuro; la *Provincia de Maracaibo*, los territorios de los Estados Zulia, Mérida, Táchira y Trujillo; y la *Provincia de Barinas*, los territorios de los Estados Barinas y Apure.

A raíz de la constitución de la Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII, en Caracas, el 19 de abril de 1810, y del inicio del proceso de Independencia de Venezuela, en los meses subsiguientes se establecieron tres nuevas provincias: el 27 de abril, se constituyó una Junta Provincial en Barcelona, dando origen a la *Provincia de Barcelona*, con parte del territorio de la que era la Provincia de Nueva Andalucía o Cumaná 30; el 16 de septiembre de 1810, en la ciudad de Mérida se constituyó una Junta que asumió la autoridad soberana, constituyéndose la *Provincia de Mérida* con parte del territorio de la Provincia de Maracaibo, a la que se sumaron las ciudades de La Grita (11-10-1810) y San Cristóbal (28-10-1810); y el 9 de octubre de 1810, al constituirse una Junta se estableció la *Provincia de Trujillo*, con parte del territorio que correspondía a la Provincia de Maracaibo 31.

En consecuencia, para finales de 1810, el territorio de Venezuela estaba integrado por las siguientes nueve (9) Provincias: Margarita, Caracas, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Barinas, Barcelona, Mérida y Trujillo. El Congreso que declaró solemnemente la Independencia el 5 de julio de 1811, estaba integrado por representantes de las Provincias de Caracas, Cumaná, Barinas, Margarita, Barcelona, Mérida y Trujillo, y representantes de esas mismas siete (7) Provincias sancionaron la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 21 de diciembre de 1811. No habían participado en esos actos representantes de las Provincias de Guayana y Maracaibo, así como tampoco de Coro, que si bien pertenecían a la Provincia de Caracas, no se sumaron a la declaración de independencia y quedaron sometidas a la Corona. Por ello, el artículo 128 de la Constitución, estableció que “luego que libres de la opresión que sufren las provincias de Coro, Maracaibo y Guayana puedan y quieran unirse a la Confederación, serán admitidas a ella, sin que la violenta separación en que a su pesar y el nuestro han permanecido, pueda alterar para con ellas

27. Véase el texto en *Idem.*, p. 214.

28. Véase el texto en *idem.*, pp. 248 a 256. Véase en general, M. M. Alvarez F., *El Tribunal del Real Consulado de Caracas*, 2 tomos, Caracas, 1967.

29. Cfr. T. Chiossone, *op. cit.*, p. 89; G. Morón, “El Proceso de Integración”, *El Nacional*, 26-8-76, p. A-4.

30. Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, Tomo II, p. 411.

31. Véase los textos en el libro *Las Constituciones Provinciales*. Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas 1959, pp. 341 a 350.

los principios de igualdad, justicia, fraternidad de que gozarán, desde luego, como todas las demás provincias de la Unión”<sup>32</sup>.

### III. EL TERRITORIO DEL ESTADO FORMADO POR EL DE LAS PROVINCIAS DE LA CAPITANÍA GENERAL DE VENEZUELA

La Constitución Federal para los Estados de Venezuela, de 1811, hecha por los representantes “de Margarita, de Mérida, de Cumaná, de Barinas, de Barcelona, de Trujillo y de Caracas”, al establecer el Pacto Federal, dejó a cada una de esas Provincias “su Soberanía, Libertad e Independencia”, con “el derecho exclusivo de arreglar su gobierno y administración *territorial* bajo las leyes que crean convenientes”. Agregó el Preliminar de dicho texto, que “del mismo derecho gozarán todos aquellos territorios que por división del actual o agregación a él vengan a ser parte de esta Confederación”. Por ello, como se dijo, el artículo 128 de la Constitución, conforme a esa declaración se destinó a las otras Provincias que formaban la Capitanía General de Venezuela: Coro, Maracaibo y Guayana, las cuales “luego que libres de la opresión que sufren puedan y quieran unirse a la confederación, será admitidas a ella”.

En esta forma, aun cuando sin una definición expresa, el territorio de la Confederación se formó por el de las Provincias que formaban parte de la Capitanía General de Venezuela y cuyos representantes sancionaron la Constitución.

La Constitución de 1819, decretada “por nuestros representantes, diputados al efecto por las provincias de nuestro territorio que se han liberado ya del despotismo español”, en su título II, Sección Primera, artículo 2 estableció que:

“el territorio de la República de Venezuela se divide en diez Provincias que son: Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo. Sus límites y demarcaciones se fijarán por el Congreso”.

Este texto, en igual forma, sin definir el ámbito del territorio, al dividirlo en el de las Provincias, remitió al territorio de éstas para su determinación.

A partir de la Ley Fundamental de la Unión de los pueblos de Colombia de 1821 y de la Constitución de esa fecha, se comenzó a definir el territorio de la República por el que formaba la Capitanía General de Venezuela establecida por Real Cédula de 8 de septiembre de 1777, tal como estaba configurado en 1810 antes del proceso político iniciado el 19 de abril de ese año. En esta forma en Venezuela se siguió el principio de derecho internacional público americano, conocido como el de *Uti possidetis juris*, según el cual nuestro país tenía derechos sobre los territorios que correspondían en 1810 a la Capitanía General de Venezuela, de tal manera que los límites territoriales del país, eran los mismos que correspondían en ese año a dicha entidad colonial, en relación al Virreinato de la Nueva Granada, al Brasil y a la Guyana Británica.

En efecto, en 1821, la Ley Fundamental de la Unión de los pueblos de Colombia, sancionada en Cúcuta, al reunir los pueblos de Nueva Granada y Venezuela en una sola Nación, denominada República de Colombia, definió su territorio en la siguiente forma:

Art. 5. El territorio de la República de Colombia será el comprendido dentro de la antigua Capitanía General de Venezuela y el Virreinato y Capitanía del nuevo Reino de Granada. Pero la asignación de sus términos precisos queda reservada para tiempo más oportuno.

32. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, op. cit., p. 194.

En la Constitución de Colombia de 1821 conforme a la orientación de la Ley Fundamental, el territorio de la República se definió así:

Art. 6. El territorio de Colombia es el mismo que comprendían el antiguo Virreinato de la Nueva Granada y Capitanía General de Venezuela.

En la Constitución de 1830, luego de la separación de Venezuela de la Gran Colombia y su constitución como Estado independiente, se definió el territorio de Venezuela en la siguiente forma:

Art. 5. El territorio de Venezuela comprende todo lo que antes de la transformación política de 1810 se denominaba Capitanía General de Venezuela. Para su mejor administración se dividirá en provincias, cantones y parroquias, cuyos límites fijará la ley.

Esta norma de la Constitución de 1830, sustancialmente quedó con la misma redacción en las Constituciones posteriores, evolucionando hasta lograr la concepción vigente del texto constitucional de 1961.

#### IV. LA PROVINCIA EN EL REGIMEN ESPAÑOL DE LA PENINSULA

Contrariamente a lo que sucedió en los territorios coloniales, donde la Provincia fue el eje de la organización territorial que España montó en su imperio americano, en la península ibérica la división Provincial es un hecho posterior al inicio de la independencia hispano americana, que se inició con los trabajos de las Cortes de Cádiz en 1812.

En efecto, la Constitución de Cádiz de marzo de 1812, encargada de definir al territorio español y enumerar sus posesiones en la Península, agregó que:

“Art. 11. Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan”.

Las Cortes, por Decreto de 23 de mayo de 1812, restablecieron en diversas partes del territorio diputaciones provinciales, mientras se llegaba “el caso de hacerse la conveniente división del territorio español”, de lo que Adolfo Losada deduce en su obra *Escritos municipalistas de la vida local* “la idea que se tenía de la necesidad de una división territorial nueva en Provincias”. A esos efectos, en la Constitución de Cádiz se había previsto un capítulo relativo al “Gobierno Político de las Provincias y de las Diputaciones provinciales” (Arts. 324 a 337).

En realidad, las Cortes, al regular las Diputaciones Provinciales lo que habían hecho fue conservar la figura de las Juntas Provinciales que habían surgido al calor de la guerra de independencia, transformándolas en tales Diputaciones a las cuales se atribuyó el rol de representar el vínculo de unión intermedio, entre los ayuntamientos y el gobierno central, asumiendo tales diputaciones el control de tutela de éstos (Art. 323).

El esquema de Cádiz, fue efímero. El 11 de diciembre de 1813 España firmó el Tratado con Francia en el que se reconoció a Fernando VII como Rey, y éste, cinco meses después, el 4 de mayo de 1814 adoptó su célebre manifiesto sobre abrogación del Régimen Constitucional mediante el cual se restableció la autoridad absoluta del monarca, declarando “nulos y de ningún valor ni efecto, ahora, ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás... y se quitasen de en medio del tiempo” la

Constitución y los actos y leyes dictados durante el período de gobierno constitucional y se extinguió así, por Reales Cédulas de junio y julio de 1814 la nueva estructura municipal y provincial que se había comenzado a establecer, restableciéndose el sistema municipal a la condición que tenía en marzo de 1808.

El 10 de marzo de 1820, mediante Manifiesto regio el mismo Fernando VII había sido obligado a aceptar y jurar la Constitución de Cádiz ante el Ayuntamiento de Madrid, restableciéndose así la estructura municipal abolida en 1814, reorganizándose de nuevo las Provincias y comunicándose a las Cortes, ante las cuales el Rey renovó el 9 de julio de 1820 el juramento de fidelidad a la Constitución.

Por Decreto de 22 de enero de 1822 se intentó dar a la Provincia una concreción territorial definida, estableciéndose lo que puede considerarse como la primera división regular del territorio español, en cierto número de provincias. Sin embargo, de nuevo, desde Francia se invadió la Península ejecutando Luis XVIII la decisión del Congreso de Verona, de la Santa Alianza, de liquidar el principio monárquico-liberal que surgía en España. El triunfo de los ejércitos borbónicos obligaron a las Cortes a negociar, y el Rey, de nuevo, con apoyo extranjero, asumió el poder absoluto restableciéndose por Real Decreto de 17 de octubre de 1824, de nuevo los ayuntamientos perpetuos y eliminando las bases populares de los ayuntamientos constitucionales.

En 1833 falleció Fernando VII, siendo sustituido por Isabel II, pero bajo la regencia de María Cristina de Borbón como gobernadora del Reino. Fue así, por Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 que por fin se formuló la división territorial de la Península, en Provincias, con lo cual se consagró en forma definitiva a la Provincia como circunscripción administrativa del Estado español <sup>33</sup>.

---

33. Véase nota Nº 4.

# *Los Vicios Intrascendentes en el Derecho Administrativo Formal*

Víctor Rafael Hernández-Mendible  
*Abogado*

## SUMARIO

### INTRODUCCION

#### I. PRINCIPIOS GENERALES DE LAS NULIDADES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA APLICABILIDAD DE LA TESIS DE LOS VICIOS INTRASCENDENTES

1. *Nociones Preliminares.* 2. *Clasificación de los Vicios.* 3. *Los Vicios y sus Consecuencias.* 4. *Concepto de Vicios Intrascendentes.* 5. *Principio que inspiran la Tesis de los Vicios Intrascendentes.*

#### II. POTESTADES DE REVISION DE LA ADMINISTRACION Y DE LOS JUECES Y LA EVOLUCION JURISPRUDENCIAL EN MATERIA DE VICIOS INTRASCENDENTES

1. *Potestades Administrativas y Vicios Intrascendentes.* 2. *Potestades del Juez y Vicios Intrascendentes.* 3. *Evolución Jurisprudencial en materia de Vicios Intrascendentes.*

### CONCLUSIONES

### INTRODUCCION

Para abordar el tema del epígrafe debemos acudir a la teoría de la nulidad en el derecho administrativo. Esta teoría nos conduce al análisis de los vicios de los actos administrativos.

Nosotros nos referiremos a los vicios de forma de los actos administrativos. El concepto genérico de forma debemos entenderlo en dos acepciones: La forma como expresión de la voluntad de la Administración, es decir, la exteriorización del acto administrativo, la cual se encuentra regulada en los artículos 9 y 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA); y, el procedimiento administrativo como las operaciones, requisitos o trámites que se deben cumplir para la emisión del acto final, regulados fundamentalmente en los artículos 2, 48, 67 y 70 LOPA, en lo que se refiere a los procedimientos de primer grado y en los artículos 85 al 99 de la LOPA, en cuanto a los procedimientos recursivos o de revisión rogada. (CPCA 22-6-81; 2-10-86).

Los vicios de forma pueden ser más o menos graves, comportando diferentes consecuencias jurídicas. Tradicionalmente se le había otorgado escasa virtud inválidamente a las infracciones formales dentro del derecho administrativo formal. Sin embargo, actualmente se considera que los vicios de procedimiento o de forma conllevan a una sanción más o menos grave, que pueden conducir a la invalidez o no del acto.

Siendo este el tema que nos proponemos desarrollar en la presente comunicación, la metodología que seguiremos será la de hacer algunas consideraciones sobre los vicios de forma invalidantes y los vicios de forma irrelevantes. Luego analizaremos los principios que inspiran la aplicación de la tesis de los vicios inocuos; haremos un análisis sucinto de las potestades administrativas y judiciales en la revisión

de los actos administrativos que padecen vicios de forma, y finalmente, sobre la base de los principios anteriores, analizaremos el desarrollo de esta tesis dentro de la jurisprudencia patria.

En aras de una mayor claridad en la exposición de nuestras ideas, dividiremos el presente trabajo en dos partes que se corresponden a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los principios generales de las nulidades en el derecho administrativo y cuál es el grado de aplicabilidad de la tesis de los vicios intrascendentes dentro de esos principios en el ordenamiento jurídico venezolano? (I); y, ¿Cuáles son las potestades de revisión de la Administración y de los jueces sobre los actos administrativos y cuál ha sido el desarrollo jurisprudencial venezolano en materia de vicios intrascendentes? (II).

## I. PRINCIPIOS GENERALES DE LAS NULIDADES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA APLICABILIDAD DE LA TESIS DE LOS VICIOS INTRASCENDENTES

### 1. *Nociones preliminares*

En el derecho positivo venezolano, tributario del sistema español, en materia de procedimientos administrativos, se consagró por vía legal la distinción entre los vicios que conducen a la nulidad absoluta (artículo 19 LOPA) y los vicios que conducen a anulabilidad (artículo 20 LOPA). Sin embargo hay que destacar que por obra de la jurisprudencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, en nuestro sistema se ha ido desarrollando la tesis que sostiene la existencia de los vicios irrelevantes<sup>1</sup>.

### 2. *Clasificación de los vicios*

Los vicios de forma de los actos administrativos, pueden ser clasificados en dos categorías. Así las cosas, podemos hablar en primer lugar de vicios invalidantes, por contraposición a los vicios intrascendentes.

Es cierto que ambas categorías tienen un elemento en común, el cual consiste en que ambas se refieren a una irregularidad en las formas del acto prescritas en la ley. Sin embargo a pesar de esta conjunción, existen sustanciales diferencias entre uno y otro tipo de vicios. Los vicios invalidantes son causales de anulación del acto administrativo, bien sea por razones de forma o de fondo, cuando aquellas han influido en esta; en tanto que los vicios intrascendentes, que sólo suponen la infracción de una forma, no acarrearán ningún tipo de invalidez del acto.

### 3. *Los vicios y sus consecuencias*

Los vicios invalidantes se pueden producir como consecuencia de un vicio de nulidad absoluta o de nulidad relativa. Las características que distinguen a la primera de la segunda son fundamentalmente:

El vicio de nulidad absoluta, representa una ineficacia intrínseca e inmediata; no subsanable y en consecuencia imprescriptible; y que tiene efectos frente a todos. (CFC-SPA 11-12-35; 4-4-38).

El vicio de nulidad relativa, supone una ineficacia extrínseca y potencial; se puede subsanar por el transcurso del tiempo o por la propia actividad de la Administración y sólo tiene efectos frente a los interesados (CSJ-SPA 26-7-84).

1. En España, los arts. 48, 2 y 49 de la Ley de Procedimientos Administrativos reconocen esta categoría de irregularidades.

Lo antes expuesto nos conduce a la siguiente conclusión: Los vicios de nulidad absoluta son los taxativamente establecidos en el artículo 19 LOPA, siendo en consecuencia de carácter excepcional; mientras que los vicios de nulidad relativa o anulabilidad son todos los demás vicios, según se infiere de la interpretación del artículo 20 LOPA, convirtiendo a la anulabilidad en la regla y a la nulidad absoluta en la excepción (CSJ-SPA 14-5-84). Ambas categorías producen los mismos efectos, la extinción del acto administrativo (CPCA 22-4-85).

Tal estado de las cosas, nos conduce a preguntarnos ¿Es posible hablar de vicios intrascendentes de los actos administrativos, cuando la ley sanciona con la anulabilidad a todos los vicios que no comportan la nulidad absoluta? La respuesta que nos surge de una interpretación estricta y literal de la ley es negativa; pero, sin embargo encontramos que tanto la jurisprudencia como la doctrina patria han admitido la tesis de los vicios intrascendentes. Es por ello que dejando a un lado la tradicional distinción, entre nulidad absoluta y relativa, a continuación vamos a definir los vicios intrascendentes como una categoría autónoma y procederemos a referirnos a los principios que le dan vida.

#### 4. *Concepto de vicios intrascendentes*

Lo primero que debemos decir es que los vicios intrascendentes son infracciones o vulneraciones leves o meras irregularidades que encontramos en las formas de los actos administrativos.

Lo antes expuesto nos conduce a definir los vicios intrascendentes, también denominados anomalía menor (*Giannini*), irregularidades no invalidantes o vicios irrelevantes o inoperantes como aquellas irregularidades en la forma del acto que no conducen a la anulabilidad, ni mucho menos a la nulidad o invalidez del acto, si bien dichas inobservancias son requisitos establecidos en la ley, su cumplimiento puede ser dispensado porque no influyen en la validez del acto, no significan una disminución real y cierta de un derecho o una garantía del administrado, no impiden que el acto alcance su fin o que produzca sus efectos<sup>2</sup>.

#### 5. *Principios que inspiran la tesis de los vicios intrascendentes*

Cuando efectuamos un estudio de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, podemos observar cómo el legislador da rango legal en el título II, a algunos de los principios rectores de la actividad administrativa. Pero como estos principios que orientan el hacer administrativo no se encuentran establecidos de manera exhaustiva en la ley, es por ello que para complementarlos debemos acudir a los Principios Generales del Derecho Administrativo, principio estos cuya finalidad es la de orientar la buena administración.

Así las cosas, encontramos en la LOPA los siguientes principios cardinales a los efectos de nuestra comunicación:

*Economía.* (Art. 30 LOPA). Este principio consagra la no anulación del acto cuando dicha anulación no conduce a un fin útil, es decir, que no tiene sentido anular un acto para corregir una irregularidad que luego de subsanada conducirá a la producción de un acto final exactamente igual al que se anuló.

Este principio busca evitar la consiguiente pérdida de tiempo y de dinero mediante anulaciones (reposiciones) inútiles y evita alargar o dilatar de manera innecesaria el procedimiento. (CPCA 7-3-85).

2. GIANNINI. "L'irregolarità é una anomalía minori dicersa dall'invalidità", *Diritto Amministrativo*. Vol. Secondo. 1988. 768-770.

*Celeridad.* (Art. 30 LOPA). Tiene por finalidad lograr que la actividad administrativa se desarrolle de manera breve, en cumplimiento estricto de los lapsos y sin un formalismo exagerado que entorpezca el desenvolvimiento de la misma.

*Eficacia.* (Art. 30 LOPA). Consustanciado con los dos principios anteriores, encontramos el de la eficacia, que propugna por una actuación administrativa eficaz, veraz, que actúe con certeza, resolviendo bien, es decir, produciendo un acto final válido, correcto y que sea intachable o inatacable.

Estos son los principios que tienen rango de derecho positivo en nuestro derecho; pero como todos los principios no fueron establecidos de manera taxativa en la ley, a continuación comentaremos otros axiomas muy estrechamente ligados con los anteriores y que también deben orientar la actividad administrativa.

*Favor Acti.* Se inspira en el hecho de que los signos externos producidos por la Administración en la emisión de un acto administrativo son lo suficientemente concluyentes para inducir razonablemente a confiar en la legalidad del acto administrativo. Este principio aconseja el mantenimiento del acto en los supuestos de deudas sobre la invalidez de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin. El mantenimiento o la preservación de las actuaciones esenciales válidas sobre las formas irregulares que no tienen ninguna incidencia sobre el fondo de la decisión final.

*Finalidad.* Como corolario, podemos mencionar el aspecto teleológico de las formas, éstas son meramente instrumentales. Por ello se debe salvaguardar la validez de todo acto administrativo que aun presentando una omisión o irregularidad formal, ha alcanzado el fin para el cual se dictó, es decir, que el defecto o irregularidad no tiene incidencia sobre el fondo o no impide lograr el fin previsto por la norma jurídica o dicho en otras palabras "Logrado el fin perezca la nulidad".

Toda esta enumeración principista podemos reconducirla a los dos brocardicos: *Pas de nullité sans griefs* "No hay nulidad sin perjuicio"; y, *Utiles per inutile non viciatur* "Lo útil no debe ser viciado por lo inútil", cuyos fines no son otros que el de reducir las nulidades al mínimo.

## II. POTESTADES DE REVISION DE LA ADMINISTRACION Y DE LOS JUECES Y LA EVOLUCION JURISPRUDENCIAL EN MATERIA DE VICIOS INTRASCENDENTES

### 1. *Potestades administrativas y vicios intrascendentes*

La potestad de autotutela es una de las potestades de que goza la Administración dentro del derecho administrativo; ésta consiste en la capacidad que tiene la Administración de tutelar en vía declarativa o ejecutiva sus propios intereses, que no son otros que el interés general, sin necesidad de acudir a la autoridad judicial.

La autotutela declarativa, le otorga fuerza obligatoria e inmediata a las decisiones administrativas.

La autotutela ejecutiva habilita a la Administración para imponer sus decisiones, aun en contra de la voluntad de sus destinatarios.

Estas dos modalidades de autotutela no son las únicas que posee la Administración. Además existe una tutela de segundo grado o potencia, denominada autotutela

reduplicativa, la cual ejerce la administración cuando es elevada a su consideración la revisión de un acto administrativo por vía recursiva o rogada; también la Administración ejerce esta potestad en materia sancionatoria y en la hipótesis del *solve et repete*<sup>3</sup>.

Así las cosas, tenemos que la Administración en ejercicio de la potestad de autotutela puede:

*Convalidar.* (Art. 81 LOPA). Esta potestad la ejerce la Administración sólo cuando se encuentra en presencia de un acto anulable. La misma consiste en subsanar los vicios de que adolece el acto mediante la emisión de uno nuevo.

Ahora bien, si la Administración puede convalidar los actos que padecen un vicio que los hace anulables, con mayor razón puede convalidar un acto que tiene vicios intrascendentes, que en nada inciden sobre la decisión final (CSJ-SPA 1-8-61; 11-8-83; CPCA 21-5-87).

*Revocar.* (Art. 82 LOPA). Si bien los vicios intrascendentes constituyen vicios de ilegalidad en las formas extrínsecas del acto, nada obsta para que la Administración en uso de su potestad de autotutela revoque el acto por razones de oportunidad y conveniencia, encontrando siempre como límites los derechos subjetivos o los intereses personales, legítimos y directos creados por el acto (CSJ-SPA 26-7-84; 14-5-85; 20-10-88; 14-8-91; CPCA 14-12-89).

*Anular.* (Art. 83 LOPA). Esta potestad no puede ser ejercida en el caso de que un acto adolezca de vicios intrascendentes, en razón de que como expusimos, la anulación del acto sólo opera de manera excepcional en los casos de nulidad absoluta taxativamente establecidos en la ley; y el vicio intrascendente *per se* jamás podrá conducir a la nulidad absoluta del acto. (CSJ-SPA 14-5-85; 14-8-91).

*Rectificar.* (Art. 84 LOPA). Esta potestad implica efectuar correcciones de errores materiales o de equivocaciones de cálculos o cuentas que en nada afectan la pervivencia del acto. (CSJ-SPA 4-5-81; CPCA 5-11-81; 30-4-87; 9-6-88). Hay que tener cuidado en no confundir la verificación de los errores materiales o de cálculo que se producen en la rectificación con la verificación que se produce ante la revisión de la forma del acto administrativo. Decimos esto porque la ausencia o irregularidad de una forma no sustancial, no puede ser subsanada a través de la vía de la rectificación, ya que ello implica plantearse una cuestión de derecho, situación esta que le está vedada a la Administración cuando ejerce su potestad de rectificación.

*Confirmar.* (Art. 90 LOPA). Al revisar el acto que ha sido impugnado por vicios de forma, la Administración puede apreciar que las irregularidades denunciadas no tienen ninguna incidencia en la decisión final, porque no han causado indefensión toda vez que el particular ha podido ejercer los recursos en su contra y presentar nuevos alegatos y pruebas; que tampoco ha impedido que el acto alcance el fin que le estableció la ley y en consecuencia procede a declarar sin lugar el recurso y a confirmar el acto en razón de la irrelevancia de los vicios de forma (CSJ-SPA 16-10-86).

*Modificar.* (Art. 90 LOPA). En ejercicio de la potestad revisora que ejerce al conocer un recurso administrativo, la Administración puede modificar el objeto de los actos por ella dictados; pero parece oportuno aclarar que esta modificación se puede producir tanto por razones de oportunidades y conveniencia como por razones de legalidad. (CSJ-SPA 16-10-86).

3. El principio *Solve et Repete* actualmente se encuentra en crisis. La misma surgió en Italia, se expandió a España, llegando hasta nosotros a través de la sentencia CSJ-SPA(ET) 14-8-90.

Somos de la opinión de que no teniendo ninguna relevancia los vicios intrascendentes en la decisión administrativa, los mismos no deben constituir motivos que conduzcan a la modificación del acto.

*Reponer.* (Art. 90 LOPA). La reposición es la potestad otorgada a la Administración con la finalidad de que anule el procedimiento administrativo que ha sido mal sustanciado o tramitado y ordene su nueva tramitación a partir del momento en que se cometió el vicio que privó a la decisión anulada de elementos fundamentales que influyeron para que se produjera el acto final. La reposición permite que se subsane la indefensión que se le creó al particular y va a permitir dictar un nuevo acto administrativo perfectamente válido y sin vicios, que pueda alcanzar su fin.

La jurisprudencia patria en reiteradas oportunidades ha manifestado que para que pueda operar la reposición se requiere que el vicio de forma haya tenido relevancia o trascendencia suficientes para influir en la decisión final.

Lo antes expresado nos conduce a una indefectible conclusión: La reposición administrativa no procede en la hipótesis de que la irregularidad o el vicio sean insuficientes de producir la nulidad del acto, bien porque la omisión constatada no ha significado una vulneración efectiva y trascendente de garantías jurídicas del particular o bien porque se puede prever que de cumplirse la tramitación inobservada la decisión de fondo será la misma, es decir, que en tal caso se imponen a las formas irregularmente cumplidas los principios cardinales del derecho administrativo formal, arriba estudiados. (CPCA 31-5-84; 17-10-85; 19-6-86; 12-2-87; 13-7-87).

## 2. Potestades del juez y vicios intrascendentes

El Estado de Derecho supone el sometimiento de la actividad administrativa a la ley y al control del juez (Laubadère), lo que no es más que la excepcional victoria que constituye el control jurisdiccional de la Administración por la jurisdicción administrativa (Weil). Este control jurisdiccional, denominado heterotutela, consiste en la revisión del acto que pone fin a la vía administrativa por el juez, es decir, que estamos ante la revisión de un acto administrativo por parte de un órgano externo e imparcial de la Administración.

Establecido lo anterior cabe preguntarse ¿Qué poderes tiene el juez contencioso ante los vicios intrascendentes?

En primer lugar debemos establecer que el juez contencioso revisa un acto administrativo a solicitud de los interesados que se consideran lesionados por la decisión. Tenemos aquí la primera diferencia entre la autotutela y la heterotutela; en aquella la Administración puede revisar sus actos de oficio; en ésta el juez sólo puede actuar a instancia de parte.

En segundo lugar tenemos que el juez contencioso revisa el acto administrativo sólo por razones de legalidad; mientras que la Administración revisa tanto la legalidad como las razones de oportunidad y conveniencia del acto.

En tercer lugar debemos analizar las posibles decisiones que puede asumir el juez contencioso.

—Puede declarar inadmisibles el recurso *in limine litis* (CSJ-SPA 11-11-74) o al momento de emitir el fallo definitivo.

—Puede declarar con lugar el recurso y anular el acto, en los términos del artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. (CPCA 17-5-85).

—Puede declarar sin lugar el recurso y confirmar la presunción de validez que ampara al acto administrativo.

La Administración al revisar un acto puede ejercer todas las potestades establecidas en los artículos 81 al 84 y 90 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, arriba estudiados.

Hecha esta digresión, debemos analizar cuál es la respuesta que puede proferir el juez ante la denuncia de un vicio de forma por parte del recurrente.

El juez luego de analizar el vicio de forma denunciado y constatar que el mismo consiste en una ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, debe declarar la nulidad absoluta de conformidad con el artículo 19 ordinal 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. (CPCA 22-6-81; 6-12-82; 11-8-83; 7-3-85; 4-11-87; 14-11-87; 29-9-87; 11-4-88; 13-10-88; CSJ-SPA 14-8-91).

Si el juez constata que lo que se ha producido es una infracción en el procedimiento, y que ésta ha producido indefensión al recurrente, también deberá declarar la nulidad absoluta del acto de conformidad con lo establecido en los artículos 19 ordinal 1 LOPA y 46 y 68 de la Constitución (CSJ 17-11-83; CPCA 12-12-85; 7-7-88).

Finalmente, el juez puede declarar que el vicio de forma no ha tenido ninguna incidencia en el fondo de la decisión, no ha causado indefensión o no ha impedido que el acto alcance su fin y que en consecuencia el vicio no ha alcanzado trascendencia invalidante para producir la nulidad del acto.

Ante la denuncia de un vicio de forma intrascendente, el juez no tiene otra posibilidad sino que declarar la irrelevancia de la infracción cometida por la Administración y de no haber prosperado las demás denuncias en contra del acto o ser la única en la que se fundamenta el recurso, declararlo sin lugar y confirmar el acto.

### 3. Evolución jurisprudencial en materia de vicios intrascendentes

En el derecho administrativo clásico la teoría de las irregularidades de forma intrascendentes fue desarrollada por el Consejo de Estado, desde comienzos de este siglo, mediante una serie de decisiones pretorianas<sup>5</sup>. En el derecho administrativo español la tesis de las irregularidades no invalidantes encuentra su consagración a nivel legislativo, en la Ley de Procedimientos Administrativos<sup>6</sup>.

El introito anterior lo hemos efectuado por el hecho de que la jurisprudencia patria que analizaremos, invoca con frecuencia los sistemas extranjeros en donde se ha desarrollado el tema que nos ocupa.

En el derecho positivo venezolano la teoría de las irregularidades no invalidantes ha sido obra de la jurisprudencia. Hasta donde llegó nuestra investigación pudimos encontrar como la jurisprudencia se morigeró pasando de un primer estadio muy rígido a un nivel de flexibilización, que le ha permitido admitir que no todo los vicios de forma producen la nulidad del acto, en razón de que existen irregularidades que son irrelevantes.

Así encontramos, una inveterada decisión de la extinta Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa, que estableció que “cuando la ley crea formas especiales para el cumplimiento del acto administrativo, quiere decir que el acto debe estar rodeado de todas aquellas garantías necesarias para que pueda producir su efecto. Mas es necesario que la misma ley establezca de manera categórica, las formas en que ha de cumplirse, y sólo así es cuando el acto cumplido fuera de esas formalidades legales llega a estar viciado de nulidad”. (CFC-SPA 7-12-37). En la decisión *in commento* encontramos dos particularidades: La primera referida a que la Corte no

5. Conseil d'Etat: *Arrêt Baudart*, 132-3; *Arrêt Gaudin*, 25-5-4; *Arrêt Samuel*, 221-1-18; *Arrêt Bonvoisin*, 24-10-19; *Arrêt Becarda*, 17-2-42.

6. GONZALEZ PEREZ. *Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos*. 1991. 432-446.

parece distinguir entre las formas como manera de expresión del acto y las formalidades como requisitos procedimentales que anteceden la emisión del acto final; y, la segunda referida a que la Administración debe cumplir de manera estricta las formas establecidas para la emisión del acto administrativo so pena de nulidad, es decir, que aquí parece plantearse el cumplimiento estricto de las formas como *conditio sine qua non* para la validez de los actos.

Años más tarde la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, al analizar una omisión procedimental, —cambio el criterio del estricto cumplimiento de las formas— al admitir que la falta formal del acto de admisión de la denuncia constituye una irregularidad que no tiene relevancia invalidante (22-7-74). En términos similares la decisión de la propia Sala Político-Administrativa (Accidental) al señalar que la ausencia de daño o indefensión por la omisión del acto de admisión de la denuncia constituye una irregularidad irrelevante y no acarrea nulidad (1-7-80). En ambas sentencias observamos como la Corte soslaya la exigencia de un requisito procedimental que se encontraba establecido en la ley, y no le otorga carácter invalidante.

En esta misma línea jurisprudencial encontramos otro fallo que expresa que el acta inicial de fiscalización no constituye un requisito indispensable para la legalidad y validez del procedimiento de fiscalización de liquidación. Aun cuando estamos en presencia de un vicio formal, éste no conculca la integridad del acto final ni causa indefensión (CSJ-SPA 29-10-81). Por su parte la Corte Primera, expresó que sólo la omisión de las formas esenciales requeridas acarrearán nulidad absoluta; mientras que la observancia irregular sólo conduce a la anulabilidad (CPCA 22-6-81; 6-6-88). Con estos fallos se comienza a zanjar la tesis de las formas esenciales y de las accesorias que será desarrollada en decisiones como las que analizaremos a continuación.

Así las cosas, los tribunales nacionales apoyándose en el derecho foráneo —Francia, Italia, España— tienden a anular los actos impugnados por vicios de forma sólo cuando se han incumplido formas substanciales que inciden sobre la decisión final o producen indefensión del particular. Esta posición se basa en el criterio de que no se deben anular las actuaciones si se prevé que de subsanarse el motivo de anulación se volverá a proferir un acto similar al que se anula (CPCA 6-10-81). A través de esta decisión se establecen dos ideas fundamentales en materia de vicios de forma:

a. El criterio de la esencialidad de la forma incumplida para declarar la anulación (CPCA 9-6-83), o sea, que sólo el vicio de forma relevante para la decisión final conduce a la nulidad (CPCA 4-8-86).

b. El criterio de que la nulidad debe ser útil, en razón del cual no debe eliminarse del mundo del derecho un acto que presenta una irregularidad que no tiene relevancia, ya que de producirse dicha nulidad y volverse a dictar el resultado será exactamente el mismo (CPCA 1-2-89). La nulidad debe buscar enmendar el perjuicio o agravio causado (*Pas nullité sans griefs*: No hay nulidad sin perjuicio) (CSJ-SPA 3-10-85).

En lo que a las notificaciones se refiere, la abundante jurisprudencia sobre el particular puede sintetizarse en las siguientes ideas: La notificación (inicial) es un acto de trámite y preparatorio, cuyos vicios pueden ser subsaandos si aquélla alcanza el cometido procedimental que tiene asignado (CSJ-SPA 23-5-85; CPCA 2-10-86). Si la notificación contiene algún vicio o no existe, pero el particular ha podido ejercer certera y oportunamente los recursos que el ordenamiento jurídico consagra, no puede hacer valer como motivo de nulidad ni de ineficacia el vicio en la notificación, ya que éste resulta irrelevante en tal hipótesis (CPCA 1-11-84). La utilización de un medio no contemplado en la ley (telegrama) para realizar la notificación no la vicia si ésta cumple con su finalidad (CPCA 26-3-87), es decir, no tiene utilidad anular el acto que alcanzó el fin, a pesar de la formalidad omitida y que no ha producido indefensión ni disminución de garantías (CPCA 1-2-89).

En lo que respecta a la motivación es necesario recordar la jurisprudencia constante y reiterada del Máximo Tribunal que ha sentado las bases mínimas en este sentido. La motivación —ha dicho la jurisprudencia— debe ser concomitante (estar contenida en el acto) o ser anterior a éste, siempre y cuando el particular haya tenido real y efectivamente acceso al expediente (CSJ-SPA 27-11-80; 3-12-84; 13-6-85 entre otras). En consecuencia es forzoso concluir, que si la motivación como requisito de forma no consta en el acto final éste no está viciado de nulidad, siempre y cuando la misma se evidencie del expediente y el particular haya podido conocerla, es decir, que de darse esta situación la ausencia del texto de la motivación en el acto final sería irrelevante y por ende no producirá nulidad.

Vamos a mencionar otras dos clases de irregularidades que no producen nulidad. Una, referida a la designación del acto de manera distinta a la establecida en la ley (CPCA 13-12-82); y la otra, referida a la emisión del acto una vez vencidos los plazos legales para ello. En efecto, nuestro Alto Tribunal ha establecido que el dictado de un acto fuera de lapso (extemporáneamente) en nada afecta al interesado, por lo que no puede prosperar la nulidad solicitada (Arts. 60 y 4 LOPA) (CSJ-SPA 3-10-85).

Finalmente vamos a transcribir por su claridad apodéctica el pasaje pertinente de una decisión de la Corte Primera en fecha 11-4-88, en la cual podemos sintetizar toda la teoría de los vicios intrascendentes:

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

Este fallo sigue la línea de los anteriores de la propia Corte Primera, de fecha 2-10-86; 11-6-87; 5-2-87; 29-9-87; 4-11-87 y se ha visto ratificado por el del 13-10-88.

## CONCLUSIONES

El Derecho Administrativo es dinámico, cambiante, está en constante evolución o transformación, se orienta hacia la búsqueda de un equilibrio entre la eficacia que requiere la acción administrativa y la protección de los administrados contra la arbitrariedad.

El reto de nuestro tiempo es lograr que esto se cumpla y para ello debemos propugnar la depuración conceptual de las instituciones jurídicas; es por ello que habiéndose cumplido diez años de la entrada en vigencia de la LOPA, el 31 de enero del año en curso, luce oportuno con motivo de la celebración de esta efemérides plantear una revisión de la misma con miras a adaptarla a las transformaciones que se han producido en nuestro derecho, es decir, que parece necesario someter la ley a una

reforma que la adopte, que la ponga en sintonía con los avances jurisprudenciales que se han producido en los últimos dos lustros, desde que comenzó a regir.

Consideramos que en el estado actual del derecho administrativo venezolano existen suficientes elementos que pueden aportar nuevas soluciones al devenir histórico y jurídico y que pueden contribuir a mantener este equilibrio entre la eficacia de la Administración y las garantías de los administrados. Esto nos conduce a buscar una mayor armonía y adaptación entre la LOPA y el derecho viviente, la jurisprudencia. Esta se podría dar incorporando con rango legal nuevas figuras jurídicas como la de los vicios intrascendentes que hemos analizado en la presente comunicación.

El epílogo de este trabajo se podría acuñar quizás, en la afortunada expresión postulada por el profesor Prosper Weil:

“Más los progresos del pasado garantizan los del futuro. Doctrina y jurisprudencia sabrán —estemos seguros de ello— efectuar los ajustes necesarios y construir el Derecho Administrativo de mañana sobre los mitos del de hoy”. (*Le Droit Administratif. 10ème édition. 1983*).

# *La Acción de Amparo y la Posibilidad de Triple Acumulación*

Juanita Santander Gámez  
*Abogado*

## SUMARIO

- I. AMPARO Y RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
- II. POSIBILIDAD DE ACUMULACION DE LA ACCION DE AMPARO
- III. ADMISION DE LA DEMANDA DE TRIPLE ACUMULACION
- IV. CONCLUSIONES ACERCA DE LA ADMISION DE LA TRIPLE ACUMULACION
- V. SENTENCIA QUE DECIDE EL AMPARO
- VI. COMENTARIOS GENERALES ACERCA DE LA SENTENCIA Y DE LA TRIPLE ACUMULACION

## I. AMPARO Y RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Para tratar estas dos instituciones, que han sido unidas a través de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales abriéndose así la posibilidad de su ejercicio conjunto, en principio haré un breve comentario de las mismas estableciendo su ubicación en el marco constitucional, para luego hacer el análisis del artículo 5 de la ley que regula lo que para el momento de su promulgación fuera una novedad.

En relación al amparo, el mismo prospera cuando se violenta la libertad y la seguridad personal y cuando se atenta contra cualquiera de los derechos y garantías consagrados en la Constitución siempre que haya violación directa de los derechos inherentes al ser humano.

El amparo está consagrado en la Constitución en el artículo 49 el cual dispone:

Artículo 49. "Los Tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, en conformidad con la ley.

El procedimiento será breve y sumario y el juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida".

En la Constitución, igualmente está consagrado lo relacionado al *Hábeas Corpus* en la Disposición transitoria Quinta, hasta que ahora la ley especial también pasara a regular el procedimiento del mismo.

Previa a la promulgación de la Ley Orgánica de Amparo, los amparos fueron acordados en forma breve y sumaria, como la Constitución señala, y su procedimiento se seguía como cada tribunal lo considerara pertinente, ya que el derecho de amparo había carecido de una ley que lo regulase.

Al promulgarse la ley, regula y consagra la acción de amparo, pero este no es el único medio procesal para lograr el restablecimiento de la situación jurídica infringida y la protección de los derechos fundamentales.

La Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, consagró por primera vez la posibilidad de acumulación o de ejercicio conjunto de la acción de amparo con otras acciones o recursos; este ha sido un punto novedoso y complejo.

En el mismo texto legal, en el artículo 3, encontramos la acumulación de la acción de amparo con la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes ante la Corte Suprema de Justicia.

En el artículo 5, se establece el ejercicio conjunto de la acción de amparo con el recurso contencioso-administrativo de nulidad contra actos de efectos particulares, que ha sido el punto que nos ha llamado la atención y que nos motivara a seleccionar la sentencia, la cual expondré más adelante. Aquí también se consagra la posibilidad de ejercer la acción de amparo con el recurso en carencia.

La ley prevé la posibilidad de interponer en forma acumulada varias acciones de amparo, otra novedad es la acumulación de la acción de amparo al *Hábeas Corpus*. Y finalmente el artículo 6, ordinal 5º de la Ley Orgánica de Amparo consagra la acumulación de la acción de amparo con las acciones ordinarias o medios judiciales preexistentes.

En relación a la acumulación de la acción de amparo y el recurso contencioso-administrativo, ésta puede ser intentada por todo ciudadano a quien se le ha lesionado un derecho o garantía constitucionales a través de un acto administrativo. Cuando esto sucede se modifica la competencia siempre, pues no es el Tribunal de Primera Instancia, ni el juez competente por el territorio, sino el Juez Contencioso-Administrativo, que puede ser cualquiera de los órganos de esa jurisdicción, esto es, la Sala Político-Administrativa, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, los Tribunales Superiores en lo Civil y Contencioso-Administrativo. Sólo los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tienen competencia para declarar la nulidad de los actos administrativos, por lo tanto serán sólo estos tribunales los que puedan dar amparo a derechos fundamentales cuando éstos fueran violados por actos administrativos, bien sean de efectos particulares o generales.

El fundamento de la jurisdicción contencioso-administrativa se encuentra en el artículo 206 de la Constitución que expresa lo siguiente:

Artículo 206. "La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determina la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa".

Según el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Suprema de Justicia tiene como función primordial "controlar de acuerdo a la Constitución y las leyes, la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Público".

Vemos cómo la Constitución y la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia al establecer el contencioso-administrativo, tienen como fundamento del mismo el control jurisdiccional de los actos del Poder Público. Los fines del Derecho son la justicia y la seguridad jurídica y para la garantía de los ciudadanos está la acción de amparo y los recursos contencioso-administrativos como medios de protección procesal de los administrados frente a los actos de la Administración.

## II. POSIBILIDAD DE ACUMULACION DE LA ACCION DE AMPARO

El amparo es consagrado para la protección de las garantías constitucionales, para cuando se viola en forma directa y contundente una garantía, no procede cuando sea necesaria la discusión por la vía ordinaria y para ciertos autores tampoco cuando hay una violación indirecta, o sea, cuando la norma constitucional remite al precepto desarrollado en una ley, ya que en tal caso sería una violación legal. Se ha insistido en que la finalidad del amparo, no es acerca de la inconstitucionalidad de un acto, hecho u omisión, sino que opera con la violación directa y manifiesta de alguno de los derechos fundamentales. Ahora bien, no sólo procede la protección del goce y ejercicio de dichos derechos y garantías cuando haya violación directa de la norma coconstitucional, sino que también es posible cuando haya violación de las normas legales que regulan el ejercicio y goce de esos derechos. Así lo señaló la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencia de fecha 13 de febrero de 1986... "el amparo como acción especial, existe para su admisión y procedencia que se requiera como protección frente a una violación de una norma constitucional, o legal, que desarrolle el derecho que dice infringido puede estar consagrado en una ley o en la Constitución" (Ponente: R. J. Duque Corredor).

En nuestro ordenamiento jurídico nos encontramos con una gran variedad de derechos constitucionales que están regulados y desarrollados en las leyes y no en la propia Constitución. Es por ello que el amparo también procederá cuando la violación o amenaza de violación de un derecho o garantía constitucionales implique una violación directa de las leyes que regulan el ejercicio y goce de los mismos.

Cuando la violación de un derecho constitucional la producía un acto administrativo se ejercía el recurso contencioso-administrativo de anulación, no cabía el ejercicio del amparo, esta posibilidad la consagra la Ley Orgánica de Amparo.

Ahora, gracias a la Ley Orgánica de Amparo cabe la posibilidad, como hemos expresado antes, de acumular la acción de nulidad de un acto de efectos particulares con la acción de amparo, pero para la realización de este trabajo nos hemos encontrado con la admisión en la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de una triple acumulación, la decisión es del 14-4-88, cuyo ponente fue el Dr. Román J. Duque Corredor, la cual ha sido única en su especie, ya que para obtener otras sentencias relativas a la triple acumulación nos entrevistamos con la Dra. Rivas y la Dra. Norka Moncada, quienes me manifestaron que este había sido el único caso llevado ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, ya que no se ha planteado otro posteriormente a este de triple acumulación. Esta misma información me fue suministrada en la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

En el caso escogido la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo admite la acumulación de la acción de nulidad de un acto de efectos particulares y la acción de nulidad del acto de efectos generales que le sirve de fundamento, así como de la acción de amparo constitucional contra el mismo acto de efectos particulares.

El tribunal, al analizar la admisibilidad de la procedencia de la acción, debe examinar este punto de oficio y declarar *in limine litis*, si la acción incoada es admisible o no.

La admisión del amparo no implica que deba ser declarado procedente o con lugar, pues en la definitiva es posible que no prospere como sucedió en el caso en cuestión, ya que el tribunal en vista de la solicitud, se limita al examen preliminar para determinar la admisión o no y de ser admitida como sucedió, conserva la facultad para declararlo improcedente en la sentencia.

Intentado el amparo y el recurso de nulidad, tanto la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, como la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, examinan previamente el amparo y luego de decidido disponen tramitar

la nulidad acumulada por el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Este amparo especial tiene una cuestión que a nuestro modo de ver es muy peculiar, ya que la propia ley consagra que la acumulación podrá ejercerse en cualquier tiempo, aun después de haber transcurrido los lapsos de caducidad y sin el agotamiento previo de la vía administrativa, por lo tanto no opera la caducidad ya que es permisible a través de la acción conjunta la admisibilidad de un recurso contencioso que en otras circunstancias ya habría caducado.

En el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo hay una expresa remisión al artículo 22; aquí se presenta en forma clara el carácter preventivo o precautelativo de la decisión: la suspensión de los efectos del acto recurrido es mientras dure el juicio, esto le da un carácter de medida cautelar similar a la que consagra la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el artículo 136, que establece a instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, siempre que la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación en la definitiva.

De acuerdo al artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el juez contencioso-administrativo tiene potestad para restablecer la situación jurídica infringida o para disponer lo necesario para su restablecimiento, lo que quiere decir que el juez del contencioso de anulación y amparo, una vez que se haya decidido la nulidad del acto, que haya sido anulado, podrá directamente restablecer el derecho constitucional infringido, igualmente podrá de acuerdo a los términos de la solicitud condenar al pago de sumas de dinero y ordenar la reparación de daños y perjuicios originados en la responsabilidad de la Administración.

Nos encontramos entonces con una acción de amparo dirigida a proteger un derecho o garantía constitucional vulnerado y con un recurso contencioso-administrativo contra un acto que se recurre con el fin de obtener su nulidad, ya que dicho acto a su vez menoscaba vulnera, lesiona el derecho constitucional protegido por la acción de amparo. Ahora, este recurso no termina con la sola anulación, pues como lo dijimos antes, los recursos y acciones pueden contener otras pretensiones procesales como las consagradas en el artículo 206 de la Constitución.

La Constitución establece los poderes del juez contencioso-administrativo, quien dispondrá lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. Una de las formas donde se desarrollan los poderes del juez contencioso-administrativo, es en el proceso contencioso-administrativo de anulación y en la acción de amparo. En el caso de que el amparo sea procedente y se demuestre en el recurso la violación de un derecho o garantía constitucional, el juez de lo contencioso-administrativo debe ordenar que se restablezca inmediatamente la situación jurídica infringida.

### III. ADMISION DE LA DEMANDA DE TRIPLE ACUMULACION

Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 14-4-88, Magistrado ponente: Román J. Duque Corredor. Caso Freddy Mora vs. Colegio de Médicos del Estado Miranda.

La Corte observa que en "el presente caso el recurrente acumuló las siguientes pretensiones: 1) Una acción de nulidad contra un acto administrativo de efectos particulares, 2) Una acción de amparo constitucional contra el mismo acto y 3) Una acción de nulidad contra el acto de efectos generales que sirvió de fundamento al acto recurrido". La Corte resolvió con carácter previo la triple acumulación y la admitió, diciendo "La acumulación de la pretensión de anulación de un acto administrativo

particular con la pretensión de amparo constitucional en contra del mismo acto es perfectamente posible a tenor de lo dispuesto en el primer aparte del artículo 5º de la novísima Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por lo que el motivo de inadmisibilidad de acumulación prohibida de las acciones incompatibles no se da en el presente caso, porque de manera expresa, aun tratándose de dos materias diferentes, la Ley en comentarios, otorgó competencia a los Tribunales Contencioso-Administrativos para que conocieran de ambas materias, si junto con el recurso de anulación de un acto administrativo se ejercía también una acción de amparo”. "...el tribunal antes mencionado es competente para conocer tanto de la materia de Derecho Administrativo como de Derecho Constitucional, porque la causa de la ilegalidad y de la violación constitucional es la misma, el acto administrativo objeto del recurso" . . . "en cuanto a lo que al trámite de ambas acciones se refiere, tampoco existe incompatibilidad porque en casos como el presente la acción de amparo tiene la característica de ser accesorio, y por ello, el procedimiento aplicable a la materia de fondo es el del juicio de nulidad de los actos de efectos particulares, y en cuanto a la incidencia de la medida precautelativa de suspensión, que supone que la acción de amparo cuando se ejerce conjuntamente con otra acción principal, puede aplicarse dentro de aquel procedimiento, el trámite incidental del procedimiento sumarísimo del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, si así lo considera la Corte, o por el contrario el procedimiento sumario contradictorio a que se refiere el artículo 23 y siguientes *eiusdem*. Así lo resolvió esta Corte en auto de fecha 9-2-88 (Caso Emilio Gómez Grillo vs. Universidad Simón Bolívar)".

En segundo lugar paso a analizar la acumulación de una acción de nulidad de un acto de efectos generales con el recurso de anulación contra el acto de efectos particulares y la acción de amparo. La cuestión planteada era la factibilidad del ejercicio acumulado de la primera de las acciones. Observó la Corte: "Los límites de la acumulación vienen dados por la competencia por la materia y por la existencia de procedimientos contrarios e incompatibles. De manera que no es posible ejercer conjuntamente acciones de naturaleza diferente ante un Juez que sólo puede conocer de una de ellas; o aun en caso de que sí tuviera competencia para conocer de ambas acciones, sin embargo el trámite de una u otra acción son totalmente diferentes y contradictorios. En el presente caso la materia de la acción de nulidad de los actos particulares y de los actos generales es la misma, el contencioso-administrativo; pero los procedimientos son diferentes. En efecto, para el trámite de la primera acción se prevé un juicio especial regulado en los artículos 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y para la segunda otro juicio especial, regulado en los artículos 112 y siguientes *eiusdem*. Sin embargo, según el artículo 132, cuando se trate de la nulidad de los actos de efectos particulares, en el mismo libelo se puede también solicitar la inconstitucionalidad del acto general que sirvió de fundamento al primer acto. En cuyo caso ambas acciones se tramitan por un solo procedimiento, el del juicio de nulidad de los actos de efectos particulares". "...también tal acumulación procede cuando el fundamento de la acción de nulidad del acto general lo son razones de ilegalidad. En consecuencia, no existe ninguna incompatibilidad en que en un mismo libelo de la demanda se acumulen la acción de nulidad de un acto de efectos particulares y la acción de nulidad del acto de efectos generales que le sirve de fundamento, así como la acción de amparo constitucional contra el mismo acto de efectos particulares, por la presunta violación de derechos o garantías constitucionales, y así se declara". La decisión de la Corte se fundamenta en los artículos 124 y 115 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 84 *eiusdem*, y en el primer aparte y último aparte del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en concordancia

con su artículo 6, admitiendo en cuanto ha lugar en derecho, haciendo énfasis en que su apreciación y resolución se hará en la definitiva.

Los actos objeto de la presente acumulación son el acto del Tribunal Disciplinario del Colegio de Médicos del Estado Miranda, de fecha 4 de agosto de 1987, como acto de efectos particulares, los artículos 51, 53 y 54 del Reglamento de los Tribunales Disciplinarios de la Federación Médica Venezolana y de los Colegios de Médicos, y la acción de amparo va dirigida contra el acto de efectos particulares por la presunta violación de la garantía de la defensa consagrada en la Constitución en el artículo 68.

La Corte en cuanto a la solicitud sobre la suspensión del acto recurrido la cual fuera solicitada, por no haber encontrado en el escrito del recurso y en sus recaudos una presunción grave de la violación constitucional denunciada abrió la averiguación según el procedimiento del amparo contradictorio establecido en los artículos 23 y siguientes de la Ley de Amparo, por lo tanto ordenó al Presidente del Tribunal Disciplinario del Colegio de Médicos del Estado Miranda, para que informara a la Corte en un lapso de cuarenta y ocho horas sobre las denuncias contenidas en el recurso, después de su notificación y luego el procedimiento continuó a las noventa y seis horas siguientes cuando tuvo lugar la audiencia pública oral el 31 de mayo de 1988, y luego fue dictada la sentencia el 15 de junio de 1988.

En la misma admisión se solicitaron los antecedentes administrativos del caso al Tribunal Disciplinario, se pidió que se hiciera la notificación al Fiscal General de la República y se emplazó a los interesados para que concurrieran a hacerse parte en el procedimiento de anulación, mediante Cartel, según el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

También se designó ponente al Magistrado que conoció de la admisión para que se pronunciara sobre el amparo, pero éste no fue quien lo decidiera.

#### IV. CONCLUSIONES ACERCA DE LA ADMISION DE LA TRIPLE ACUMULACION

En términos generales esta admisión razonada de la triple acumulación, a mi modo de ver es de gran importancia dentro de la jurisprudencia del Contencioso-Administrativo, ya que la Corte Primera ha dejado sentado los criterios que deben existir para que sea posible en base a la normativa vigente el ejercicio de los recursos contencioso-administrativos de anulación con la acción de amparo.

Ahora bien, es necesario señalar que para que la acción de amparo y el recurso contencioso-administrativo de anulación se puedan ejercer conjuntamente, deben tener el mismo objeto, lo mismo ocurre con la acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso por negativa o abstención. Quiere decir que la causa de las pretensiones debe ser el mismo acto administrativo y cuando se trate del recurso por abstención o negativa conjuntamente con la acción de amparo, la causa de la pretensión debe ser la misma omisión o negativa.

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo ha establecido a través de la jurisprudencia que deben diferenciarse la suspensión de los efectos prevista en el recurso autónomo de anulación indicada en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y la suspensión de los efectos del acto administrativo señalada en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, conforme a la LOCSJ, la suspensión de los efectos requiere instancia de parte, mientras que en la Ley de Amparo, la carga procesal recae sobre el juez quien, en todo caso debe declarar si la protección del derecho constitucional presuntamente violado acarrea la suspensión o no del acto recurrido, como en efecto se declaró en la admisión la no

procedencia de la suspensión de los efectos del acto ya que el juez no se consideró suficientemente ilustrado con el recurso y sus anexos, para que se suspendieran los efectos del acto. En cuanto a la diferencia, ver sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 27-7-88. Mónica Salinas Becerra vs. Universidad de Los Andes. Ponencia del Magistrado Dr. Alfredo Ducharne Alonzo.

Obviamente que no hay temeridad en la interposición de una acumulación propuesta como lo fue, y si se hace un análisis conforme a las normas consagradas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para no hacer una interpretación textual de la norma del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo, ya que de haberse hecho así, según el segundo aparte de la norma, sólo se hubiera admitido la acción de amparo conjunta con el recurso contencioso-administrativo contra actos administrativos de efectos particulares y no contra actos administrativos de efectos generales.

Ahora bien, lo que me llama la atención es la competencia de la Corte Primera para conocer del caso, ya que es competente para anular actos administrativos de efectos particulares emanados de los Colegios Profesionales, como lo dedujo el accionante de las normas de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pero al ser admitido se concluyó en base al artículo 132 *eiusdem*, que se seguiría el procedimiento establecido para la anulación del acto de efectos generales y particulares, el procedimiento establecido para los juicios de nulidad de actos administrativos de efectos particulares, pero el mismo artículo 132 establece que el competente para conocer de los mismos, será la Corte en Pleno. El auto del 23-4-91 de la Corte en Pleno, hace el análisis del artículo 132 de la LOCSJ, del siguiente modo: "...se observa que la misma contiene dos supuestos que deben concurrir a los fines de su correcta aplicación, a saber: a) Que «se demande la nulidad de un acto administrativo de efectos particulares y al mismo tiempo la del acto general que le sirva de fundamento» y b) Que se alegaren razones de inconstitucionalidad para impugnarlos si concurren ambos supuestos, los recursos acumulado serán tramitados de acuerdo con el procedimiento que la ley establece para los juicios de nulidad de actos administrativos de efectos particulares y la competente para conocer de los mismos, será la Corte en Pleno".

## V. SENTENCIA QUE DECIDE EL AMPARO

En fecha 15 de junio de 1988, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo dicta sentencia, la cual puede resumirse del siguiente modo:

1) Improcedencia de la acción de amparo cuando existe un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional, en el presente caso existe y existía el medio adecuado para dicha protección, el solicitante ejerció el recurso acordado por el reglamento de los Tribunales Disciplinarios de la Federación Médica Venezolana y de los Colegios de Médicos de la República al haber apelado de la decisión sancionatoria que contra él dictó el Colegio de Médico del Estado Miranda, apelación que fue libremente oída, circunstancia esta que por sí sola bastaría para declarar la improcedencia de la acción de amparo solicitada en aplicación de la norma antes señalada.

La Corte observa: "...Que el ordinal 1º del artículo 6º de la misma ley impone la no admisión de algún derecho o garantía constitucional, igualmente el ordinal 2º del mismo artículo prohíbe la admisión de la acción cuando la amenaza no sea inmediata, y al efecto se estima que al haber oído la apelación «libremente» el Tribunal Disciplinario del Colegio de Médicos del Estado Miranda, aun cuando usó un término propio del proceso en sede jurisdiccional, suspendió con ese auto del 2 de diciembre de 1987 los efectos del acto sancionatorio, por ello el acto así devuelto y suspendido no constituye amenaza". La Corte declaró inadmisibles la acción de amparo.

2) La conjunta interposición de la acción de amparo con la acción de nulidad.

“Al prescribir la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales la posibilidad conjunta de interposición de amparo con acción de nulidad permite su procedencia aun habiendo transcurrido el lapso de caducidad respectivo y sin el necesario agotamiento previo de la vía administrativa, pero siempre para el caso en que el señalado recurso contencioso se fundamente en violación a un derecho de rango y naturaleza constitucional; de donde excluye esa Ley la posibilidad de omitir la caducidad o el agotamiento de la vía administrativa para aquellos recursos contenciosos de anulación fundamentados en violación a la ley o normas de rango sub-legal, en cuyo caso habría que considerar y controlar lo relativo a la caducidad así como el agotamiento de la señalada vía...”. El recurrente solicitó la nulidad por razones de ilegalidad o por violaciones de naturaleza legal, sin señalar de modo preciso y directo la violación a derecho constitucional alguno. Por ser un recurso de anulación ordinario entonces se debe agotar la vía administrativa para su admisibilidad. Y en uso de la potestad de revisión consagrada en el artículo 130 de la LOCSJ. La Corte declaró inadmisibile el recurso contencioso de anulación.

3) Declara inadmisibile el recurso contencioso de anulación contra los actos de efectos generales.

“Al ser requisito para la conjunta interposición artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales el haber fundamentado el recurso de nulidad contra actos de efectos particulares, en una presunta violación a derechos constitucionales, esa misma exigencia debe requerirse para la nulidad también conjuntamente presentada en este caso contra actos de efectos generales”.

4) Lo que es necesario para que pueda constituirse la inconstitucionalidad: ... “De doctrina, base del control subjetivo y objetivo de la constitucionalidad, es que para que pueda constituirse la inconstitucionalidad y así declararse, debe producirse una transgresión directa e inmediata a normas, en este caso, derechos y garantías de rango constitucional; de este modo violaciones directas a la ley que puedan constituir indirecta violencia a normas de rango constitucional no producen la inmediata inconstitucionalidad, mas si una directa ilegalidad...”. “...De igual modo no puede admitirse sea suficiente fundamentación el haber alegado violación a tratados o convenios internacionales, por cuanto que aún un sector de la Doctrina sostiene su preeminencia sobre las leyes, mal puede admitirse que una violación a tales actos constituya inconstitucionalidad directa”.

En base a la potestad de revisión sobre las condiciones de admisibilidad, declaró inadmisibile por improcedente formulación el recurso contencioso-administrativo de anulación contra los actos de efectos generales.

5) Voto salvado sobre la interpretación que se le debe dar al artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

“En efecto, la compleja norma a la cual se alude establece la procedencia del amparo contra las actuaciones de la Administración bien sean formales (actos administrativos), materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones. En estos casos si existe violación o amenaza de violación mediante las señaladas actuaciones, de un derecho constitucional y, al mismo tiempo no se disponga de un medio procesal breve, sumario y eficaz, para restablecer la situación jurídica, procede la acción de amparo”. “...la misma prevé la posibilidad de ejercicio conjunto de la acción de amparo con el recurso contencioso-administrativo de nulidad o con la llamada acción de abstención o negativa, esto es, con la acción en carencia. Prevé el legislador que, en los casos del ejercicio conjunto de las dos acciones, el Juez si lo considera procedente, suspenderá los efectos del acto recurrido mientras dure el juicio. Ahora bien, el parágrafo único de la citada norma señala como efecto particular del ejercicio conjunto de la acción de amparo con el recurso contencioso-administrativo que res-

pecto a éste no será necesario examen de los requisitos de admisibilidad que la ley normalmente exige, esto es, de la supervivencia de la acción y del carácter definitivo del acto. El legislador omitió así, en caso del ejercicio conjunto de las dos acciones, en relación al contencioso-administrativo, la exigencia de que no se hubiesen cumplido los lapsos de caducidad previstos en la ley y de que se hubiese agotado previamente la vía administrativa. La atenta lectura del artículo 5 *ejusdem* lo que revela es la intención del legislador de permitir que un acto de trámite o sobre el cual hubiese recaído el paso del tiempo afectando el ejercicio de la acción, fuese sin embargo impugnabile por la vía contencioso-administrativa...". "La Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales abrió una brecha en la rigidez del efecto extintivo que el transcurso del tiempo posee sobre la acción de impugnación que se ejerce contra el acto administrativo, al permitir que el acto pueda ser atacado «aun después de transcurridos los lapsos de caducidad previstos en la ley»".

En la sentencia se ha hecho una interpretación del artículo 5 *ejusdem* siguiendo textualmente la redacción del Parágrafo Único, "...en el sentido de que la acción conjunta sólo procede en los casos en los cuales la impugnación contra el acto sea por un motivo de inconstitucionalidad. Esta interpretación se presenta como contraria al concepto de contencioso-administrativo que es un control de la «legalidad» de la actuación administrativa, ya que la impugnación de inconstitucionalidad escapa de la esfera de lo que técnicamente ha sido calificado como contencioso-administrativo. Todos los tratadistas de la materia en forma unánime estiman que cuando se habla de contencioso-administrativo se alude al control de la legalidad, esto es, a la conformidad de los actos administrativos con la ley y, si bien algunos extienden el concepto al control de legitimidad, con ello se indica a la sujeción de las actuaciones y omisiones de la Administración a la norma legal". El control de la constitucionalidad lo ejerce la Corte Suprema de Justicia en Pleno como lo establece el artículo 132 de la LOCSJ, a través del llamado "poder de atracción".

La Corte al llegar a la conclusión "...de que si interpuesto el amparo en forma conjunta con el recurso contencioso-administrativo en el cual se aleguen motivos de inconstitucionalidad, se hubiere admitido el indicado recurso sin el examen de los requisitos de admisibilidad como la ley lo prevé, de declararse inadmisibile o improcedente el amparo, debería procederse a la revisión de los requisitos de admisibilidad que fuera omitida. Esta solución, a juicio de la disidente, resulta contraria a la lógica procesal, por cuanto se olvida que la sentencia de amparo, sometida como lo está a apelación o consulta puede ser declarada con lugar por el superior, con lo cual el recurso contencioso-administrativo (que en esta sede tiene una sola instancia) deberá ser rehabilitado, es decir, debería revocarse la decisión que lo declaró inadmisibile en base a la declaración que el superior haga de que existió una lesión de garantía constitucional". Encontrándonos con un juicio contencioso-administrativo que se le dio curso al inicio, luego se declara inadmisibile y "que va a revigorizarse en una tercera etapa en vista de la sentencia que acuerda el amparo, todo lo cual es manifiestamente contrario al principio de economía procesal y a la seguridad jurídica misma".

"...el primer aparte del artículo 5 alude simplemente al ejercicio del recurso contencioso-administrativo, bien de nulidad o bien de carencia, en forma conjunta con el amparo, y por recurso contencioso-administrativo debe entenderse la vía a través de la cual se ataca la ilegalidad de una actuación administrativa. Por otra parte, la intención del protectist de la norma que aparece expresada en el texto «Introducción General al Régimen del Derecho de Amparo a los Derechos y Garantías Constitucionales (*Editorial Jurídica Venezolana*, 1988) no fue en forma alguna la que el fallo acoge. En efecto, en el texto indicado Allan Randolph Brewer-Carías especifica que para «garantizar que este recurso contencioso-administrativo de anulación y

amparo sea un medio procesal breve, sumario y efectivo», el párrafo único del artículo 5 regula la situación especial de los requisitos de admisibilidad y señala (página 31)”. Por tanto, un acto administrativo violatorio de un derecho o garantía constitucional, puede ser impugnado en vía contencioso-administrativa en cualquier tiempo siempre que se acompañe al recurso de anulación una pretensión de amparo si ya han transcurrido más de seis meses de dictado (artículo 6º, ordinal 4º) si se ejerce conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo”.

Magistrado Ponente de la decisión: Dr. Humberto Briceño León.

Voto salvado de la Magistrada Dra. Hildegard Rondón de Sansó.

#### VI. COMENTARIOS GENERALES ACERCA DE LA SENTENCIA Y DE LA TRIPLE ACUMULACION

En el presente caso, se hizo la debida acumulación en un mismo momento y en el mismo libelo, por lo que notamos que se dieron los supuestos del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

El ejercicio acumulado de la acción de amparo con el recurso contencioso-administrativo de nulidad se dio sin que se hubiera producido el agotamiento de la vía administrativa, pero al decidir la Corte que existía el procedimiento idóneo para tramitar el asunto ante el órgano competente acaba con el supuesto del no agotamiento de la vía administrativa, ya que al examinar los requisitos de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de nulidad señaló que por ser el contencioso de anulación ahora de naturaleza ordinaria se hace necesaria la exigibilidad del agotamiento de la vía administrativa.

Es necesario para que proceda la suspensión de efectos del acto administrativo por esta vía, que exista una presunción grave de la lesión, amenaza de violación de un derecho constitucional, y que dicha lesión o violación no sea reparable o sea de difícil reparación en una sentencia definitiva, por no haberse dado este supuesto ya en la admisión se acordó abrir el procedimiento como lo regula el artículo 23 y siguientes de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Es facultativo del juez, si lo considera procedente para la protección constitucional, cuando se ejercen conjuntamente la acción de amparo y el recurso contencioso de anulación, suspender o no los efectos del acto recurrido, mientras dure el juicio. La suspensión es considerada como un instrumento procesal excepcional y yo diría que de difícil y escasa aplicación debido al carácter que la misma tiene.

Es reiterada la jurisprudencia que señala que el amparo ejercido conjuntamente con el recurso de nulidad, es de contenido cautelar, que tendría la naturaleza de una medida suspensiva, de otra manera el amparo es el restablecimiento de la situación jurídica infringida.

Primero se tramita y se decide el amparo, la sentencia del amparo tiene efectos hasta que se dicte la del contencioso de anulación, en nuestro caso no sucedió ya que fueron declarados inadmisibles el amparo y los recursos.

En cuanto a la competencia, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es competente de conocer en los juicios en contra de los actos de los Colegios Profesionales por el numeral 3º del artículo 185 de la LOCSJ, que atribuye a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo una competencia residual para conocer de aquellas acciones o recursos de nulidad que puedan intentarse por razones de ilegalidad contra actos administrativos de autoridades diferentes a las señaladas en los ordinales 9, 11 y 12 del artículo 42 de la LOCSJ. Tanto la jurisprudencia como la doctrina han admitido que el control jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos provenientes de los Colegios Profesionales, por ser personas jurídicas de Derecho Público, corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

Según jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 3-5-90, Caso Alejandro Marcano contra Concejo Municipal del Municipio Autónomo de Bolívar del Estado Anzoátegui. Ponencia de la Magistrado Dra. Hildegard Rondón de Sansó, "...el objetivo del amparo no es otro que el de proteger la garantía constitucional que haya sido directamente violada por un acto, omisión o amenaza de ello. El carácter directo de la violación implica que el acto incida en forma inmediata sobre la garantía denunciada, lo cual excluye su procedencia cuando la misma hubiere podido derivar de la interpretación de un acto, de una norma o de una situación jurídica. De lo anterior se evidencia igualmente que el ejercicio conjunto de la acción de amparo con el recurso contencioso-administrativo de nulidad debe presentar el carácter residual que la ley exige, en forma tal que sólo resulta procedente cuando no existe ningún otro medio idóneo y efectivo para obtener la protección solicitada".

En los casos de ejercicio conjunto de la acción de amparo y del recurso contencioso-administrativo de anulación, los motivos del amparo obviamente coincidirán, pero no por ello debe deducirse que la decisión de la acción de amparo, si ésta es declarada con lugar, siempre se configurará como una manifestación de opinión de los jueces sobre lo principal del juicio contencioso-administrativo, que es precisamente la anulación o no del acto. En ningún caso la primera decisión prejuzga necesariamente la segunda. La sentencia de amparo tiene carácter de cosa juzgada formal, esto quiere decir que el fondo de la relación material debe ser debatido en el fondo. Esto implica que la validez o invalidez del acto administrativo sólo podrá decidirse en el recurso contencioso-administrativo.

El amparo decretado frente a la violación de un derecho constitucional no produce cosa juzgada respecto de la nulidad del acto, ni se puede considerar como manifestación de opinión del recurso.

El seleccionar una sentencia para hacer una crítica para mí ha sido un trabajo difícil. Espero haber logrado el propósito, ya que no estoy ducha en la tarea, para poder hacerlo posteriormente y nutrirme de ello.

#### JURISPRUDENCIA CONSULTADA

Jurisprudencia de los Tribunales de Última Instancia.

Dr. Oscar R. Pierre Tapia. Año I.

Nos. 4-5 Agosto-Septiembre de 1990.

Nº 8. Diciembre de 1990.

Nº 1. Mayo de 1990.

Nº 2. Junio de 1990.

Nº 3. Julio de 1990.

Jurisprudencia de los Tribunales de Última Instancia.

Dr. Oscar R. Pierre Tapia. Año II.

Nº 1. Enero de 1991.

Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

Dr. Oscar R. Pierre Tapia. Año XVII.

Julio de 1990.

Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

Dr. Oscar R. Pierre Tapia. Año V.

Nº 49. Julio 1988.

## OTROS

Revista de Derecho Público Nº 34.  
Editorial Jurídica Venezolana.  
Caracas. 1988.

Revista de Derecho Público Nº 38.  
Editorial Jurídica Venezolana.  
Caracas. 1989.

Revista de Derecho Público Nº 41.  
Editorial Jurídica Venezolana.  
Caracas. 1990.

## Comentarios Monográficos

### SITUACION DEL DERECHO AL AMBIENTE EN VENEZUELA

Alberto Blanco-Urbe Quintero \*

#### *Consagración implícita del derecho al ambiente*

La Constitución de la República de Venezuela, vigente desde 1961, no consagra explícitamente, dentro de su catálogo de derechos fundamentales, el derecho al ambiente, llamado también derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

La única referencia expresa, aunque parcial, al fenómeno ambiental que encontramos en la parte dogmática de nuestra Constitución, consiste en un principio orientador de la política económica según el cual los recursos naturales deben ser explotados en beneficio de todos. Dice la Constitución en su artículo 106: "El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos". Obviamente, mal podría pretender la emergencia, a partir de esta norma, del derecho al ambiente, a pesar de su ubicación en el capítulo de los derechos económicos

No obstante, la Constitución venezolana, aunque de modo indirecto, sí contempla el novedoso derecho al ambiente, y le ofrece, en consecuencia, todo su régimen protector de los derechos humanos, notablemente el jurisdiccional, toda vez que en su artículo 50, consagra, como principio básico de nuestro sistema de derechos humanos, la regla del *numerus apertus*. En otras palabras, para el ordenamiento jurídico fundamental que rige a Venezuela, la enumeración de los derechos de la persona humana que en él consta de manera expresa, es meramente enunciativa.

Dice el artículo 50: "La enunciación de los derechos y garantías contenida en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella".

No quiso pues, el constituyente, negar o desconocer la existencia, ni entorpecer la protección jurídica de nuevos derechos que pudiesen surgir en razón de la natural evolución de la sociedad y su enfrentamiento a novedosos problemas.

Por supuesto, tales derechos deberán siempre revestir la condición de derechos humanos, vale decir, habrán de ser considerados como inherentes a la persona humana, como esenciales al respeto de la dignidad del hombre, como garantía del ejercicio efectivo del derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad humana.

La historia de los derechos humanos, lejos de mostrarnos un logro acabado en una enumeración sistematizada y definitiva, nos enseña que éstos evolucionan en sus definiciones y contenidos, se amplían y complementan constantemente, sin que su unidad se afecte gracias a la interdependencia que los ata, y se enriquecen, más que con la creación, con el descubrimiento de otros, motivado por las nuevas necesidades.

Así, a la trascendental y ya bicentenaria Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, importantísima e influyente compilación de los *derechos individuales de carácter civil y político*, obra de la Revolución Francesa de 1789, se sumaron los

---

\* Abogado y Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela; DESS en Derecho Ambiental y DEA en Derecho Público de la Universidad Robert Schuman, Estrasburgo, Francia; Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Internacional Ambiental de la Universidad Central de Venezuela.

*derechos colectivos de naturaleza social, económica y cultural*, producto de la Revolución Rusa de 1917.

Este conjunto de derechos fue estructurado en la conocida Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y constituye uno de los pilares fundamentales del sistema de las Naciones Unidas, desde la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, pasando por diversas declaraciones, convenciones y actos constitutivos de organizaciones internacionales, hasta llegar, entre otros, a los mecanismos de salvaguarda previstos en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Adicional, y en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 1966.

Todo esto sin olvidar los remarcables sistemas regionales concebidos por la Convención Europea de los Derechos Humanos y la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Sin embargo, la historia no termina allí. Además de los *derechos individuales* y de los *derechos colectivos*, desde hace cierto tiempo se viene hablando de los *derechos de los pueblos*, cuyos titulares son, simultáneamente, los Estados, las naciones, las comunidades y los individuos.

Estos derechos deben técnicamente catalogarse como *derechos de solidaridad*, por ser derechos-deberes, y ya son objeto de innumerables declaraciones y hasta convenciones internacionales. Además, han sido incorporados a casi todos los textos constitucionales que han sido promulgados después de 1972.

Ellos son, posiblemente entre otros: el derecho a la paz, el derecho al desarrollo, el derecho al ambiente y el derecho al patrimonio común de la humanidad.

En esta ocasión, la presente ponencia se consagrará al estudio de la definición y del contenido de uno de ellos: el derecho al ambiente y a su situación en Venezuela.

No obstante, antes de ello es necesario efectuar un brevísimo análisis introductorio a fin de mostrar la vía por la cual el derecho al ambiente ingresa al ordenamiento jurídico venezolano.

Así, por la participación positiva de Venezuela en diversos foros internacionales (en particular en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, Suecia, 1972), así como en la confección y firma de declaraciones y convenciones internacionales aún no ratificadas (como el Protocolo de San Salvador de la Convención Americana de Derechos Humanos) que reconoce este derecho, y en virtud de las técnicas de interpretación jurídica de las fuentes en Derecho Internacional, como lo veremos más adelante, *en el orden jurídico fundamental venezolano se reconoce y tutela, dentro de los derechos humanos, el derecho al ambiente, aunque no esté expresamente contenido en su texto, por ser este un derecho esencial inherente a la persona humana.*

El derecho al ambiente es un derecho humano de solidaridad al que se refiere un sinnúmero de textos internacionales, obligatorios o meramente principistas, consistentes en convenciones regionales de derechos humanos, declaraciones de conferencias y organizaciones internacionales, y preámbulos de tratados en el campo del Derecho Internacional Ambiental.

Asimismo, casi todas las Constituciones de los Estados del mundo, promulgadas o reformadas luego del año de 1972, consagran expresamente en su parte dogmática el derecho del hombre al ambiente. Tal es el caso, por ejemplo, de las Constituciones vigentes del Brasil, de Colombia y de Guyana.

La primera vez que se reconoció la existencia de este derecho como uno de los derechos inherentes a la persona humana, fue en 1972, con ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. En esa oportunidad la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó la Declara-

ción de Estocolmo, en cuyo Principio 1 se lee: "*El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar...*". (Subrayado de la ponencia).

Posteriormente, dentro del marco global de actividades de la Asamblea General de la ONU, de los Programas para el Desarrollo (PNUD) y el Medio Ambiente (PNUMA), y de otras instancias internacionales dentro o fuera del sistema de las Naciones Unidas, como el Consejo Económico y Social, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa, y muchas otras, se han dictado numerosas declaraciones y se han suscrito, aunque no ratificado por Venezuela, algunas convenciones que reconocen el derecho al ambiente.

Esto nos permite concluir por la vía del consenso principista, y aun cuando este novedoso derecho no esté *expresamente* incorporado a los textos generales o específicos, universales o regionales de derechos humanos (con excepción de la Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos), tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración y la Convención Americana de los Derechos Humanos, y la Convención Europea de los Derechos Humanos, que *el derecho al ambiente*, como los otros derechos de solidaridad, *es un derecho esencial a la sobrevivencia del ser humano, inherente a su condición de hombre*, el cual se integra, a través de las reglas de interdependencia y complementariedad, a los demás derechos humanos: civiles y políticos y económicos, sociales y culturales, para formar parte de la dogmática universal, conocida como los principios inmodificables del *jus cogens*, a que se refiere la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Igualmente, la interpretación del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia en materia de fuentes del Derecho Internacional nos autoriza a concluir en la existencia y reconocimiento del derecho al ambiente en Venezuela.

En efecto, en ausencia de tratado universal o regional sobre la materia, aplicable a Venezuela (toda vez que el Protocolo de San Salvador de la Convención Americana de los Derechos Humanos, que consagra expresamente este derecho, y el Convenio N° 169 de la OIT, que lo hace en relación a los pueblos indígenas, no han sido ratificados), y como aún no ha transcurrido un tiempo prudencial que justifique la ocurrencia de normas consuetudinarias, debemos recurrir a los principios de derecho generalmente admitidos por las naciones civilizadas, observándose que el derecho al ambiente está garantizado por la casi totalidad de las Constituciones y/o leyes especiales de los Estados del mundo como un principio fundamental.

Existe pues un derecho al ambiente, y lo que resta es su definición y contenido generales antes de observar algunas experiencias normativas y jurisprudenciales en Venezuela.

#### *Definición y contenido generales del derecho al ambiente*

Con el fin de precisar conceptos que muestren lo que recientemente se ha comenzado a enseñar en Venezuela en relación a la noción del derecho al ambiente, exponemos las siguientes consideraciones:

Los detractores del derecho en estudio han afirmado que no puede hablarse de un verdadero derecho humano, en razón de que el ambiente no es un concepto definible concretamente, sino por medio de referencias abstractas que se sintetizan en una política a seguir: "el mejoramiento constante de la calidad de la vida", por lo que le niegan también su carácter justificable.

Pero... ¿acaso no adolecen muchos de los derechos humanos, por no decir todos, de ese presunto defecto? ¿Puede definirse en concreto y con validez universal lo que debe entenderse por libertad, salud, seguridad social, privacidad o integridad física? Sin embargo, nadie niega el reconocimiento de estos derechos humanos.

Incluso el derecho a la vida ha dejado de ser la simple garantía de las funciones biológicas que sustentan la existencia, para enriquecerse con la idea de una vida digna y decorosa que asegure el libre desenvolvimiento de la personalidad humana. ¿Acaso esta multiplicidad de ideas implica que no existe el derecho a la vida o que no es justificable?

¡Obviamente no! Los derechos a la vida, a la libertad, a la salud, a la privacidad, al ambiente, etc., son derechos inherentes a la persona humana, plenamente reconocidos y salvaguardados por los ordenamientos jurídicos venezolano e internacional, sólo que se ejercen de modo distinto, aunque complementario, dadas sus finalidades diversas.

El ambiente ha sido definido, siguiendo al administrativista venezolano Henrique Meier<sup>1</sup>, como el conjunto de los elementos de orden biológico y físico que constituyen la base o el sustento natural del medio humano, sumados a los aspectos socio-culturales y económicos que deben garantizar una interacción hombre-sociedad-naturaleza que asegure la satisfacción de las necesidades sociales más importantes e impida la degradación de los mismos.

Entonces, el derecho al ambiente, formulado generalmente como el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, sería el derecho individual y colectivo al mantenimiento balanceado, en condiciones de sustentabilidad, de los bienes ambientales (agua, suelo, aire, flora, fauna, paisaje, ecosistemas naturales, hábitat humanos), para el disfrute físico y espiritual de cada vez mejores condiciones de vida.

Obviamente, este enunciado idealista de contornos bastante indeterminados, nos llevaría a concebir un contenido múltiple que, con arreglo a la crítica del Consejo Económico y Social de la ONU<sup>2</sup>, nos presentaría, más que *un* derecho al ambiente, un *conjunto* de "derechos ecológicos" como por ejemplo: derecho a productos alimenticios ecológicamente limpios, derecho a bienes de consumo sin peligro para el ambiente, derecho a que las actividades productivas no presenten peligro para el ambiente, derecho a un medio de vida natural ecológicamente puro, derecho a la salubridad ambiental, etc., que nos harían salir del campo de los derechos humanos, para situarnos en el dominio de la policía administrativa, con todo lo que ello implica.

Visto de esta forma, no es difícil caer en el error de considerar el derecho al ambiente como no justificable, por la gran abstracción de estos conceptos, por la imposibilidad de materializarlos en un espacio y momento dado en cabeza de un sujeto de derecho perfectamente individualizable, y por los inconvenientes que presentaría su ejercicio efectivo y su restablecimiento en caso de violación.

Es por ello que debemos concretar el contenido de este derecho. En este sentido, partiendo de la imperiosa necesidad del hombre de asegurar la sobrevivencia y subsiguiente vivencia propia y la de su descendencia, en condiciones de calidad, dignidad, libertad, igualdad y solidaridad, debemos hablar, no ya del derecho al ambiente simple y llanamente, sino del *derecho a la conservación ambiental*, en el lenguaje del profesor Alexandre Kiss<sup>3</sup>.

1. MEIER, Henrique, conferencia intitulada "El Derecho Ambiental en el Régimen Social Venezolano". Caracas, 1979.
2. Conseil Economique et Social, *Droits de l'homme et environnement*, rapport établi par Mme. Fatma KSENTINI, document n. E/CN. 4/Sub. 2/1991/8.
3. KISS, Alexandre, "Le droit à la conservation de l'environnement", *Revue Universelle des Droits des l'Homme*, vol. 2, n. 12, 31 décembre 1990.

La conservación no es únicamente un objetivo. Es fundamentalmente un mecanismo, o mejor, un conglomerado de técnicas y procedimientos que conducen a la meta de la utilización racional o sostenida de los bienes ambientales en función del desarrollo social.

Por tanto, podemos afirmar que el derecho a la conservación ambiental es un *derecho procedural* que, como otros, se ejerce por medio de procedimiento legales especialmente creados para asegurar su disfrute efectivo. Estos mecanismos de ley no son exclusivos de este derecho, y se justifican en la necesidad de una verdadera democracia, vale decir, de una democracia directa, dado que el pueblo, como una reacción a la crisis del sistema representativo, clama por información y participación en la toma de decisiones.

En consecuencia, el contenido concreto del derecho al ambiente está integrado por tres tipos de procedimientos que revisten a su vez la condición privilegiada de derechos humanos. Se trata del derecho a la información, del derecho a la participación en la toma de decisiones susceptibles de afectar el entorno del titular, y del derecho al debido proceso, llamado en España derecho a la tutela judicial efectiva, y entre nosotros los venezolanos, derecho de acceso a la justicia.

*El derecho a la información*, del cual la libertad de acceso a los documentos administrativos es una especie, está previsto expresamente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana de Derechos Humanos; y en el campo que nos ocupa, exige que todos los interesados o posibles afectados por una proyectada o instalada actividad industrial, o por la incorporación de un nuevo producto en el mercado, etc., deben ser previa, oportuna y suficientemente informados sobre las eventuales consecuencias que puedan generarse sobre su entorno, así como sobre las características físicas de la actividad, producto, etc., y sobre las medidas a tomar o ya implementadas para eliminar o reducir al mínimo las consecuencias dañosas.

Para ello se crean procedimientos de encuestas públicas; se publicitan las solicitudes de permisos de construcción, industriales, sanitarios o de otra índole, a través del afichaje *in situ*, de los medios de comunicación, y/o se llevan registros, accesibles a todos, en las oficinas administrativas; se dan a conocer los estudios de impacto ambiental, etc.

*El derecho a la participación en la toma de decisiones susceptibles de afectar el entorno*, reconocido en diversas declaraciones internacionales y Constituciones, implica: 1. en lo relativo a la actividad legislativa, la implementación de referenda, plebiscitos, lobby y mecanismos de iniciativa popular; 2. en lo referente a la actividad administrativa autorizatoria, debe garantizarse la consideración de los alegatos de los terceros-interesados (previamente informados a cabalidad de todos los detalles implicados), tanto en la fase constitutiva del acto administrativo, como en los procedimientos de revisión de su legalidad que hayan sido iniciados por el solicitante del permiso o por ellos. Especialmente se destaca el derecho de contra-experticia en materia de estudio de impacto ambiental. Y 3. en cuanto a la función jurisdiccional, debe permitirse la intervención de los terceros-interesados en todo juicio del que puedan sobrevenir consecuencias para su entorno.

Por último, *el derecho al debido proceso*, reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la Convención Americana de los Derechos Humanos y en la Constitución de Venezuela, exige que toda persona afectada por una decisión o actuación directamente perjudicial para el ambiente, o que haya lesionado sus derechos a la información y/o a la participación, pueda acceder a la justicia a fin de obtener, según los casos, la anulación de una ley o de un acto administrativo, la prevención o indemnización de daños, la represión del depredador, la recuperación ambiental, y el restablecimiento de su situación jurídica lesionada.

El recurso de amparo, nacional o internacional, constituye uno de los procedimientos del derecho a la tutela judicial efectiva, entre otros, del derecho al ambiente.

He aquí la definición del derecho en estudio como el derecho a la conservación ambiental, y su contenido procedural que asegura su disfrute.

Pasemos ahora revista a algunas experiencias normativas y jurisprudenciales venezolanas, relativas al ejercicio del derecho al ambiente.

#### *La experiencia venezolana sobre el derecho del hombre al ambiente*

Como ya dijimos, el derecho al ambiente no está expresamente previsto en una convención internacional aplicable a Venezuela, ni en la Constitución. Tampoco lo está en la Ley Orgánica del Ambiente, ni en otra ley o texto de inferior jerarquía.

Sin embargo, por los motivos expresados anteriormente, este derecho humano existe en Venezuela, como lo ha admitido inequívocamente la jurisprudencia, tanto de los tribunales de instancia, como de la Corte Suprema de Justicia. Además, el Legislador, y también el Reglamentador, como respuesta a las exigencias de un movimiento asociativo urbano-ambientalista cada vez más crítico, serio, emprendedor y dinámico, se han comprometido en la senda de la descentralización y la democracia directa, creando cada vez mayores posibilidades de información, participación y acceso a la justicia a través de procedimientos jurídicos que facilitan la salvaguarda de los intereses colectivos y difusos.

En este orden de ideas, mostraremos primero una parte de esa rica evolución normativa, para luego ocuparnos de la protección jurisdiccional del derecho al ambiente.

La ley-marco o ley general que regula en Venezuela todo lo relativo al ambiente, estableciendo los principios básicos del Derecho Ambiental, es la Ley Orgánica del Ambiente del 16 de junio de 1976. El objeto de esta ley es el de determinar y declarar de utilidad pública, los principios rectores de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

El artículo 3, destinado a precisar lo que ha de entenderse por conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, consagra la promoción de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con el ambiente. Queda así consagrado el derecho a la participación, garantizado por procedimientos legales, de los que mostraremos algunos más adelante.

El derecho a la información también está presente en esta norma, primero porque el derecho a la información es el corolario del derecho a la participación; mal puede participarse eficaz y oportunamente en un procedimiento si se carece de un mínimo de información. Y segundo, en razón de que este artículo se refiere, igualmente, a la orientación de los procesos educativos y culturales que fomenten una conciencia ambiental, a la educación de las actividades de los particulares en cuanto tengan relación con el ambiente, y a la promoción y divulgación de estudios e investigaciones concernientes al ambiente.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos del 1º de julio de 1981, aplicable notablemente a los procedimientos autorizatorios, obliga a la Administración Pública a notificar a los particulares cuyos derechos o intereses legítimos pudieren resultar afectados, de la apertura de todo procedimiento, concediéndoles oportunidad para participar en la protección de sus esferas jurídicas subjetivas. Es de destacar, obviamente, que tales particulares también pueden provocar el inicio del procedimiento para la revisión de la legalidad de un permiso ya concedido, y que en todo caso, las decisiones administrativas que puedan afectarlos, deben siempre serles comunicadas, a fin de garantizarles el derecho a la defensa y el derecho al debido proceso.

En el mismo orden de ideas, la Ley Orgánica de Régimen Municipal del 15 de junio de 1989, dispone que “Los Municipios y Distritos deben suministrar la más amplia información sobre su actividad y promover la participación de todos los ciudadanos en la vida local”, y que los vecinos de un Municipio tienen el “derecho a participar en la gestión municipal”. Además, dentro de la competencia del Municipio encontramos la “protección del ambiente y la cooperación con el saneamiento ambiental”.

Ahora bien, dentro de los mecanismos específicos que consagra esta ley, encontramos lo siguiente: “todos los ciudadanos tienen derecho a consultar los archivos y registros y a obtener copias”; “los municipios deben favorecer el desarrollo de las Asociaciones de Vecinos destinadas a la defensa de los intereses colectivos; se realizarán cabildos abiertos periódicos donde el público podrá formular preguntas, opiniones y propuestas; las Asociaciones de Vecinos u otras igualmente representativas gozan de iniciativa legislativa; los vecinos pueden lograr que los proyectos de ordenanzas u otros asuntos de interés colectivo se sometan a consulta por la vía del referéndum; instalación de comisiones de vecinos para vigilar el funcionamiento de los servicios públicos, etc.

Finalmente, en materia específicamente ambiental, cabe destacar el Decreto N° 1.221 del Presidente de la República, de fecha 2 de noviembre de 1990, contenido del Reglamento de Guardería Ambiental, en el que se aseguran los derechos a la información y a la participación.

Así, por guardería ambiental se entiende la actividad tendiente a la prevención, vigilancia, examen, control y sanción de las acciones u omisiones que directa o indirectamente sean susceptibles de degradar el ambiente. Dentro de los órganos auxiliares del servicio de guardería ambiental, el Decreto menciona a las Asociaciones de Vecinos, las Juntas para la Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, los Comités Locales Conservacionistas, las Ligas contra Incendios, y los demás órganos y asociaciones de participación ciudadana.

A tales órganos auxiliares se les asignan las siguientes atribuciones: denunciar ante las autoridades administrativas y judiciales los hechos dañinos al ambiente, participar en los procedimientos administrativos de su interés, planificar y ejecutar actividades de gestión ambiental, colaborar con la administración y la policía en la protección ambiental, etc.

Sin embargo, no se ha implementado un registro que centralice y ponga a disposición de estos órganos auxiliares toda la información relativa a los permisos y autorizaciones que se hayan emitido, o estén en trámites, por lo que en la práctica se dificulta en extremo, por no decir que se imposibilita completamente, la labor de control preventivo de las actividades capaces de alterar perjudicialmente al ambiente.

En la realidad, tal y como si este reglamento no existiese, estos entes quedan limitados a la reacción puntual frente a un fenómeno de contaminación que afecte la salud pública u otro interés colectivo. Existe el derecho, pero fallan las garantías para su ejercicio.

La última experiencia normativa que nos permitiremos citar es la relativa a los estudios de impacto ambiental. El primer Decreto en la materia fue el N° 1.741 del Presidente de la República, de fecha 25 de julio de 1991.

De acuerdo con este Reglamento, una vez recibido el Estudio de Impacto Ambiental, se realizaría, dentro de los treinta días siguientes, un proceso de revisión y consulta con las organizaciones no gubernamentales que tuviesen interés en el proyecto evaluado. Para ello, se les notificaría, por la prensa nacional o local, el sitio y horario de consulta, a fin de que realizasen sus observaciones en audiencia pública, y las consignasen por escrito.

El proceso de consulta sería coordinado por la Oficina de Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Luego de analizados los argumentos esgrimidos en la audiencia pública, se emitiría la Declaración de Impacto Ambiental, acto administrativo suficientemente motivado en el sentido de autorizar o rechazar la actividad solicitada por el interesado. Este documento sería de consulta pública y a tal efecto sólo se omitirían las informaciones que pudiesen afectar la propiedad industrial y otros derechos protegidos por la ley.

Como podemos observar, este reglamento respondía perfectamente a la idea de la vigencia de un derecho al ambiente, fundamentado en el ejercicio de los derechos procedurales a la información y a la participación. No obstante, aun antes de que hubiese podido gestarse una experiencia administrativa derivada de la aplicación de esta normativa, el Decreto Nº 1.741, en comento, fue sorpresivamente derogado por el Decreto Nº 2.213 del Presidente de la República del 23 de abril de 1992, contenido del nuevo Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Estudios de Impacto Ambiental.

En esta nueva normativa se eliminó el procedimiento de participación descrito y, si bien es cierto que en su artículo 13 se garantiza el derecho a la información mediante la puesta a la disposición del público de los estudios, en su Parágrafo Primero se deja a la discreción del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables ("cuando lo considere necesario") la apertura de mecanismos de revisión y consulta. Obviamente el reglamentador violó el espíritu, propósito y razón de la Ley Orgánica del Ambiente, en cuyos artículos 2 y 3, como vimos, se declara de utilidad pública el fomento de iniciativas públicas que estimulen la participación ciudadana. En todo caso, recordemos que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos asegura la participación de *todos* los interesados legítimos en las fases constitutiva y de revisión de los actos autorizatorios.

A todo evento son, sin lugar a dudas, buenos ejemplos de lo que queremos mostrar aquí como experiencia normativa, en cuanto a la creación de procedimientos legales para el ejercicio del derecho a la conservación ambiental.

Hablemos ahora, para terminar, del derecho de acceso a la justicia en el campo del derecho al ambiente.

Ante todo es menester señalar que la jurisprudencia, en general, se ha mostrado opuesta a admitir la acción en justicia, cuando ésta persigue la tutela jurisdiccional de intereses difusos o colectivos, habiendo sido instaurada por individuos u organizaciones no gubernamentales no autorizadas legalmente para actuar en defensa del interés general.

De modo que son muy pocos los casos en los que se ha logrado poner en juego la responsabilidad civil del depredador ambiental, en virtud del conocido adagio según el cual, en ausencia de interés, no hay acción. Por esto, muchas veces se ha preferido recurrir al Ministerio Público, para que sea éste quien accione en justicia.

Por lo que respecta a la responsabilidad penal, cabe destacar que la novedosa Ley Penal del Ambiente del 3 de enero de 1992 no permite la constitución, como parte civil, de las organizaciones no gubernamentales en defensa de intereses difusos, como la protección ambiental. Sin embargo, la acción penal ambiental es pública, y ello significa un arma persuasiva importante en manos de tales organizaciones cuando actúan como auxiliares de guardería ambiental.

En cuanto al control de la constitucionalidad de las leyes, rige la acción popular, ya que para nuestro ordenamiento jurídico basta un interés simple en el accionante. Esto es fundamental, toda vez que, como ya dijimos, el derecho al ambiente está implícitamente consagrado en la Constitución.

En lo relativo al control de la legalidad de los actos administrativos, es el caso que nuestro derecho exige, en principio, que el accionante haya sido afectado en sus derechos o en sus intereses personales, legítimos y directos. Este requerimiento, al comienzo, motivó que la jurisprudencia rechazara un sinnúmero de recursos, sobre la base de que la protección del ambiente representa un interés difuso o colectivo cuya defensa sólo puede ser ejercida por entes legalmente autorizados.

Sin embargo, debido a la diversidad de mecanismos de participación que se han creado, y de los cuales ya analizamos algunos, se ha facilitado la prueba del interés de las organizaciones no gubernamentales, y con ello se ha garantizado, poco a poco, su acceso a la justicia. Además, en el caso concreto de las Asociaciones de Vecinos, éstas han sido expresamente autorizadas para ejercer los recursos administrativos, judiciales y de cualquier otra índole, que fueren menester para el cabal cumplimiento de las normas legales o reglamentarias que se vinculen a la preservación de la legalidad urbanística y, en general, a la protección de los derechos de los vecinos (Decreto N° 1.297 del 22 de noviembre de 1990 sobre la participación de la comunidad).

Ahora bien, lo que nos interesa destacar primordialmente es la consagración, por el ordenamiento jurídico venezolano, de un mecanismo específico de protección jurisdiccional de los derechos humanos, conocido como recurso de amparo. Esta vía recursoria es esencial, entre otras cosas, porque a diferencia de lo que ocurre en otros países que la han instaurado, en Venezuela todos los tribunales y cortes son tribunales de amparo, es decir, tribunales constitucionales, correspondiéndoles la tutela jurisdiccional de los derechos humanos más vinculados a sus competencias ordinarias.

Así, el artículo 49 de la Constitución establece que los tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución consagra. Se recuerda que el derecho al ambiente es uno de esos derechos.

Esta disposición constitucional ha sido desarrollada por la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales del 22 de enero de 1988, en cuyo artículo 1° se dispone que toda persona natural habitante de la República, o persona jurídica domiciliada en ésta, podrá solicitar ante los tribunales competentes el amparo para el goce y el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, "aun de aquellos derechos fundamentales de la persona humana que no figuren expresamente en la Constitución, con el propósito de que se restablezca inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella".

Es evidente que el derecho al ambiente, como derecho fundamental, se haya protegido, teóricamente, por el recurso expedito y sumario de amparo, cualquiera que sea la naturaleza jurídica del ente o sujeto agravante.

No obstante, la jurisprudencia de amparo ha sido extremadamente cautelosa a la hora de admitir los recursos interpuestos, exigiendo al recurrente la justificación de un derecho violado directamente a él, lo que ha dificultado la tutela de derechos difusos o colectivos como el que nos ocupa, salvo que el recurrente sea una Asociación de Vecinos o el Ministerio Público.

Además, las ya comentadas imprecisiones en la noción de derecho al ambiente han conducido a muchos jueces y magistrados a la errada conclusión de que éste no existe como tal, o que existiendo, al ser difuso, sólo puede ser amparado a iniciativa de una Asociación de Vecinos o del Ministerio Público.

En virtud de lo anterior, las víctimas de violaciones al derecho al ambiente han preferido denunciar el irrespeto de otros derechos, sobre los cuales nadie discute su carácter de derechos humanos fundamentales justiciables, como lo son el derecho a la salud (del cual el derecho a la salubridad ambiental es una especie), y los derechos a la información, a la participación, a la protección de la vida privada y fami-

liar, a la salvaguarda del hogar doméstico, al estudio, a la integridad física, al libre desenvolvimiento de la personalidad humana, a la vida, etc.

Lo que interesa es la protección jurisdiccional del derecho al ambiente, y si conceptualmente ello ha resultado difícil dado el desconocimiento que de él tienen nuestros jueces y magistrados, las víctimas lo han estado logrando, lenta pero eficazmente, por medio de la tutela de otros derechos humanos, aprovechando la interdependencia de todos estos, y transformando los tribunales en escuelas y centros de sensibilización.

Ilustremos estas aseveraciones con la sentencia de fecha 30 de mayo de 1989, dictada por el Juzgado Agrario del Estado Mérida, en la cual se amparó el derecho al ambiente, a través de la tutela del derecho a la salud de diversas familias y comunidades del sector, víctimas de la contaminación de la zona protectora de la subcuenca del Río Mucujún.

En esa ocasión, el tribunal ordenó, entre otras medidas, la suspensión provisional de las actividades ganaderas de los sujetos implicados, mientras se adecuan a la normativa legal; la construcción de sistemas de tratamientos para aguas servidas y excretas animales; y, se prohíbe el establecimiento de nuevos desarrollos ganaderos, y la ampliación de los existentes mientras no se determine la capacidad total de la zona; todo bajo el control del Ministerio del Ambiente y la supervisión del tribunal.

## CONCLUSION

*El derecho al ambiente*, definido como el derecho del hombre a la conservación ambiental, y cuyo contenido consiste en la implementación de procedimientos legales que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos a la información, a la participación y al debido proceso, *es un novedoso derecho humano de solidaridad, reconocido en el plano internacional como principio del "jus cogens" y/o como principio de derecho generalmente admitido por las naciones civilizadas*, por lo que a tenor del artículo 50 de la Constitución Nacional, es un derecho fundamental del orden jurídico venezolano.

Como tal derecho humano, *el derecho al ambiente se beneficia de los mecanismos nacionales (e internacionales) de protección jurisdiccional, lo cual se ha logrado, en ausencia de reconocimiento expreso*, y a pesar del desconocimiento general que hay en relación a este derecho por su ausencia de los pensa de estudios, gracias a la interpretación extensiva de derechos tales como la salud, la vida, la privacidad, la protección familiar, la cultura, la inviolabilidad del hogar, la información y el debido proceso.

## **COMPETENCIA DESLEAL Y LIBRE COMPETENCIA: LA OPTICA DEL DERECHO PUBLICO**

José Eugenio Soriano García  
*Catedrático de Derecho Administrativo*  
*(Universidad de Extremadura)*  
*Vocal del Tribunal de Defensa de la Competencia*

### **I. UNA RELACION CONFLICTIVA: LOS ORIGENES**

La ley 20 de julio de 1963, por la que se estableció en España la primera fórmula de defensa de la libre competencia, planteaba numerosos problemas, derivados muchos de ellos de su espurio nacimiento.

Es historia conocida que la legislación protectora de la competencia aparece en nuestro país como una “sugerencia” de las autoridades norteamericanas, las cuales tras la firma de los acuerdos iniciales sobre cooperación y defensa con el régimen político entonces vigente, incluyeron como cláusula secreta el establecimiento de un régimen de competencia (1953). Lo cual correspondía a la más pura línea de la cultura económica norteamericana que desde la ya centenaria “Sherman Act” y la “Clayton Act” de 1914, aplicando los principios de democracia económica, entendida como igualdad de oportunidades, venían exigiendo la implantación de reglas jurídicas antimonopolios, antiabusivas y de lealtad en el juego de los distintos operadores económicos.

Se entendía que la concurrencia o competencia entre los distintos empresarios tenía que tener una doble característica: ser libre y ser leal. Aún más, no se concebía que la libre competencia pudiera estar basada en un juego desleal, por lo que la matriz de la que parte toda esta cultura económica es la persecución de la “competencia ilícita”, lo que puede tener lugar tanto por razones de pura libertad de operar (fin), como de lealtad en el concurrir (medios).

No resulta difícil imaginar que en nuestro país estas ideas, tanto en su concepción global como particularizadamente, iban a tener una recepción llena de dificultades.

Me interesa destacar, siquiera brevemente, el contexto en que se movía, —y en parte se mueve todavía— nuestro sistema, desde esta perspectiva de la competencia, para lo cual no me parece inútil, aunque sí arriesgado, ofrecer mi visión particular del contexto en el que se ubica el sistema social en el que se pretendía implantar como nuevo injerto esta legislación “antitrust”. Pero voy a hacerlo con una visión dinámica, teniendo en cuenta el pasado y el presente, ya que es la mejor manera, a mi parecer, de demostrar que el importante camino recorrido apenas constituye el tramo inicial de una larga senda en la que todavía tenemos mucho trecho que andar.

## II. EXCURSUS SOBRE "NOMENKLATURA Y SOCIEDAD ABIERTA". NOTAS SOBRE EL CASO DE ESPAÑA

1. *La actual falta de alternativas al sistema. Consecuencias*
2. *La jerarquía social tradicional y moderna*
3. *Derechos fundamentales y sociedad civil*

1. Una de las consecuencias del hundimiento espectacular de los países del Este de Europa es sin duda la caída de la ideología en que se sustentaban y que sostenía también las distintas alternativas al sistema imperante en los países occidentales. (Quizás sea al revés, pero tanto nos da en estos momentos).

Al menos de las opciones más radicales, pero que constituían al mismo tiempo el referente obligado y el núcleo de generación de un pensamiento alternativo, frente a la situación establecida desde la Segunda Guerra Mundial.

No es necesario teorizar pedantemente sobre el "fin de la historia", al modo de Fukuyama, para caer en la cuenta de que los grandes temas finiseculares y de la alborada del siglo que viene, tales como medio ambiente, alimentación de la humanidad, asilo económico, control demográfico, recursos energéticos etc., van a tener que resultar solucionados con unas claves ideológicas completamente distintas de las que han regido en este siglo que cae, y que en realidad se formularon desde el conocimiento, la historia, la teoría y la sociedad decimonónica. También desde su concepción económica, que sin embargo ha resultado, en algunos aspectos, más perdurable de lo que cabía sospechar, aun cuando sometida a importantes correcciones, entre otras, desde luego, las que atañen al derecho de la competencia.

Sucede en efecto que, a falta de otro instrumental, esos problemas van a tener que resultar enfocados desde la óptica económica que, en línea de continuación directa con el liberalismo clásico, ha constituido el soporte básico del mundo occidental, apenas corregido por la formulación del llamado Estado Social y Democrático de Derecho.

No estamos desdeñando esta importante aportación. Antes bien, parece capital —al menos en el viejo Continente—, que ha encontrado en el Estado Social y Democrático (siempre *de Derecho*), una proyección bastante feliz y cuyos visibles logros constituyen un patrimonio al que resulta difícil renunciar puesto que ofrece al menos un "minimum" de solidaridad. Pero esta formulación, dicho en términos sencillos, constituye un correctivo apenas de fondo al esquema fundamental del capitalismo que permanece inmovido en su columna central.

Y es que, con el bagaje del que hoy disponemos, poco más se puede hacer.

De ahí que sea práctico e importante desarrollar algunos de sus componentes para conseguir una sociedad más madura y más abierta, en la seguridad de que, al menos, los más obvios y onerosos inconvenientes del "sistema" pueden ser en alguna medida corregidos y eventualmente neutralizados.

2. Una de las primeras consecuencias de la implantación del orden capitalista es la generación de una clara jerarquía social, cuyo fundamento no es otro que la posesión de los bienes, especialmente del dinero.

El paso de una economía patrimonialista de corte aristocrático y con raíces feudales a un régimen de libre cambio, implica (debería implicar), la desaparición de castas autoperpetuadas sin otro fundamento que su pura existencia. La posibilidad de que cualquier "tercero" económico, venido desde fuera, juegue por su cuenta y riesgo el papel de francotirador y de que además acierte, es uno de los méritos del sistema que, según se teoriza, juega así el papel de árbitro permitiendo que los me-

jores —los más eficaces— puedan promoverse económicamente y por ende socialmente también, con lo que se haría bueno el principio de igualdad de oportunidades, verdadera faz del principio de igualdad entre los hombres en su versión económica. Propiedad e igualdad sabiamente mezcladas así pues, y animando el motor del sistema el principio de libertad, verdadero “Deus ex machina” de toda la maquinaria, basado además en la racionalidad de la conducta humana.

Ahora bien, todo este modelo se funda en una serie de suposiciones, entre las que cabe recordar la neutralidad de los poderes económicos sin otorgar privilegios como sucedía con los viejos *octrois*, la honestidad de los distintos agentes que compitan, el carácter autolimitativo de tales sujetos económicos impidiendo el abuso de su posición dominante, en suma, dando oportunidad leal y eficaz a todos los miembros de cada colectividad para obtener el ascenso social vía poder económico conseguido con honradez.

De ahí la necesidad de establecer una serie de reglas jurídicas que regulen algunos aspectos del sistema económico, y *que hagan bueno el principio de igualdad dentro de la propia sociedad civil.*

3. Me interesa detenerme en este último aspecto, con la brevedad que requiere el caso, que por lo que se refiere a nuestro país. España, es bastante novedoso.

En efecto, frente a un capitalismo agreste que acaba generando sociedades jerarquizadas de acuerdo con principios puramente aristocráticos, la exigencia de una sociedad más abierta exige una permanente renovación de la clase económica dirigente.

Conectemos esta idea con el principio de igualdad.

Frente a sociedades cerradas en la que mecanismos de ascenso social se fundaban solamente en: a) la herencia; b) la corrupción; y c) la pura fortuna o azar, de manera que el propio trabajo y la eficiencia jugaban un papel muy marginal, en las sociedades abiertas, es precisamente la propia valía laboral y personal la que juega un papel fundamental, pasando los otros tres mecanismos de ascenso social a desempeñar un papel subordinado.

Ahora bien, en países como el nuestro, inspirados en una concepción de los derechos fundamentales de corte francés y que surgieron en el siglo XVIII como reacción frente al poder, resulta difícil, aún en el contexto de una sociedad democrática, hacer calar en el espíritu de gobernantes y ciudadanos una nueva concepción de ciertos derechos fundamentales que se dan en el seno de la sociedad misma y frente a miembros de la propia sociedad.

Pues bien, todo el sistema jurídico del derecho de la competencia, visto desde la perspectiva del derecho público, no consiste en otra cosa que en llevar los derechos fundamentales al propio seno de la sociedad civil y muy especialmente el principio y derecho de igualdad. No es cierto que los derechos fundamentales sean ya derechos solamente contra el poder. También pueden ser violados desde dentro de la propia sociedad civil. Y ahí, precisamente, aparecen, entre otras, las reglas de la competencia.

No puede sorprender que cuando en el contexto de una economía liberalizada hagan su aparición estas reglas de competencia, su verdadera naturaleza sea la de normas de orden público económico. Su carácter es de freno, limitativo de posibles descontrolados y al mismo tiempo orientativo, indicando cuáles han de ser las conductas y pautas que han de regir el sistema de competencia económico entre los distintos agentes que concurren en el mercado.

Es desde esta perspectiva como se comprende que la existencia de una permanente presencia de la autoridad económica en el mercado no es en absoluto incompatible, sino más bien lo contrario, con las tendencias de autonomía de la sociedad civil y de autorregulación libre por parte de los agentes económicos. Cobra así

sentido la advertencia, tantas veces repetidas, de que la "desregularización" es en realidad una regulación de nuevo cuño. La vieja "intervención" administrativa en los distintos sectores, cede paso a ojos vista a otras formas de control, no por ello menos efectivas. La palabra del momento es la de "supervisión", que se traduce en realidad en una suerte de control remoto o mando a distancia en la que, vía transparencia e información, se ordena el juego económico de los distintos operadores garantizando que van a utilizar las reglas del juego sin romperlas ni malutilizarlas.

El ejemplo norteamericano es bien significativo al respecto.

Nadie negará que si existe un país con mayor tradición de creencia en el mercado como medio de satisfacción general y de definición de las políticas económicas, ese es Estados Unidos de América. Y sin embargo, también es el país en el que con mayor fuerza y energía hacen su aparición las reglas del juego limpio y de control de la competencia. La labor de las Agencias Federales, singularmente de la Federal Commission ya añeja; de la Securities and Exchange Commission, además del Departamento de Justicia, es bien significativa y constituye un ejemplo en el que todos deberíamos mirarnos. Recuérdese, para aviso de navegantes olvidadizos, que la violación de las normas sobre competencia y sobre valores, además de multa pueden llevar aparejada la pena de prisión, por considerarse su violación crimen federal.

### III. LIBRE COMPETENCIA Y COMPETENCIA DESLEAL: DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA

#### 1. *¿Dos conceptos distintos y distantes? Posición personal*

Cuando un observador imparcial se acerca por primera vez a estudiar las reglas de competencia, recibe un primer impacto al comprobar que en la doctrina mercantilista de nuestro país se han dedicado notorias y abundantes páginas a distinguir con toda pulcritud entre las reglas de libre competencia y las reglas de competencia desleal. Hasta el extremo que allí donde el legislador, conscientemente, ha querido juntarlas, un sector notable de la doctrina ha reaccionado totalmente en contra, clamando por su separación total, tanto en sus aspectos materiales como en sus aspectos procesales. Y se propugna reiteradamente la superación, previa condena, de todo intento legislativo de utilizar dentro del campo de la libre concurrencia ningún elemento de competencia desleal.

Así se concluye que una cosa es la libre competencia y que otra muy distinta es la competencia desleal, de manera que podría haber un mercado libre, absolutamente libre, pero absolutamente desleal. Y naturalmente un mercado absolutamente leal pero nada libre. (Libertad entre operadores, que no nos estamos refiriendo aquí a la intervención administrativa). Se propugna así que órganos distintos, con medios distintos, procedimientos distintos, técnicas distintas y filosofías distintas entiendan respectivamente de la libertad y de la lealtad.

Correspondería a un órgano administrativo especializado, el Tribunal de Defensa de la Competencia, ser el adalid de la libertad, pero quedar ciego frente a toda deslealtad, sea cual sea su dimensión y consecuencias. Y correspondería a los Tribunales de Justicia entender de la lealtad del juego entre competidores.

Y ello pese a que con toda rotundidad la legislación se ha pronunciado de manera distinta a la así teorizada por tales autores.

Antes de entrar en el análisis de las normas, creo que es un deber de autor en este tema ser leal para con su lector desde el principio, por lo que para no incurrir en deslealtad descubriré desde ahora mi propia posición. Y mi postura es: a) que no resulta fácil distinguir en muchas ocasiones; b) que claramente hay supuestos en

los que la forma de impedir la libre competencia es precisamente la comisión de deslealtades; c) que hay claros supuestos de deslealtades que afectan al orden público económico y que por ende no son perseguibles por los tribunales ordinarios en un mero juego de "microderecho" entre particulares; d) que la postura que discutimos está lastrada por el hecho de que faltara tradicionalmente una legislación sobre competencia desleal y que además el Tribunal de Defensa de la Competencia en el régimen anterior era una jurisdicción especial, con lo que era la única que podría aplicar determinados artículos o determinadas normas, lo que ya no es cierto; e) y por último, que la tesis que combatimos lleva al final a negar la existencia de un ordenamiento jurídico único, sino que habría "agujeros negros" dentro del Ordenamiento Jurídico, lo que tiene consecuencias incalculables para la teoría de la interpretación de la norma.

## 2. *Algunos argumentos. Su discusión. Primeras conclusiones*

Partiendo de que una cosa es la libertad de concurrencia y otra distinta la lealtad, se ha venido a establecer una pretendida distinción por razón del interés directamente protegido. En el caso de la prohibición de prácticas restrictivas, esto es, cuando nos referimos a las normas para proteger la libertad, serían los consumidores los beneficiarios últimos de la libre concurrencia. La prohibición de competencia desleal protege directamente a los empresarios, garantizándoles que el que triunfe en el mercado lo será debido a su mejor eficiencia y capacidad.

Con toda sinceridad no creo posible aceptar esta distinción.

En ambos casos los destinatarios finales que se benefician de una y otra son tanto los concurrentes en el mercado como los consumidores finales.

Veámoslo.

Si se admite que mediante técnicas desleales, tales como la realización de actos de confusión, con el consiguiente riesgo por parte de los consumidores respecto a la procedencia de la prestación, o la realización de actos de denigración, engaño, imitación, etc., no se está protegiendo directamente el interés de los consumidores, hay que concluir que una de dos: o la propia ley de competencia desleal (ley 3-91) se ha equivocado de arriba abajo puesto que expresamente se apoya en la protección de los consumidores, o esta doctrina no se sostiene.

Y dígase lo mismo respecto de la otra proposición. La libertad concurrencial protege desde luego a los consumidores, pero sin duda alguna es una técnica puesta también al servicio de los demás competidores. Ya que por pura definición, quienes compiten han de hacerlo libremente; si no, no hay competencia, ni leal ni desleal. La eliminación de barreras no es solamente una técnica puesta al servicio del consumidor, que lo es desde luego, sino también de todos los demás competidores que resultan así directamente beneficiados de la propia existencia de un mercado otrora inexistente.

Con mayor o menor repercusión, todo acto de competencia desleal es un acto contra la libre competencia. No es admisible que exista una libertad basada en la deslealtad. Y resulta perfectamente imaginable que en la defensa de la libertad se examinen los supuestos de deslealtad y que se encomendara la custodia de las reglas jurídicas de protección de ambas cualidades de la competencia a un órgano único.

Obsérvese que he dicho con "mayor o menor repercusión". Si apuramos el argumento, se comprenderá con facilidad que es la fuerza de la repercusión sobre un mercado la que determina en nuestro actual sistema que se opte por llevar a uno u otro sistema de protección la persecución contra los actos desleales, de manera que si son insignificantes en su fuerza frente al conjunto de los operadores en el mercado,

no tenga sentido económico perseguirlos como actos contrarios a la libertad. Repito, siempre dentro de nuestro actual sistema.

Por el contrario, cuando con toda claridad el acto desleal es contrario al orden público, sin género de dudas ese acto es susceptible de ser perseguido por violación también de las reglas de la libre competencia. Hay actos desleales que pueden por su fuerza expansiva atentar contra todo un mercado. Y hay actos desleales que en mi opinión, sin duda pueden constituir el tipo mismo del daño concurrential.

No es mi actual propósito describir todas las conductas en las que la comisión de un acto desleal es el medio mismo para atacar a la libertad competencial. Pero baste imaginar los supuestos de "Boycott", en la que bien de forma unilateral, bien mediante el concierto, se toma la decisión de eliminar cualquier intento de penetración en un mercado por parte de un tercero a través de la provocación de su asfixia económica. La eliminación de toda fuente de suministro o de aprovisionamiento tiene como finalidad atacar a la libertad en el mercado donde se pretendía operar por parte del "boycoteado". Piénsese también en la típica utilización de precios predatorios como mecanismos para arrasar un mercado o para constituir una barrera.

Son sólo algunos ejemplos. La realidad puede mostrar algunos más.

Los medios desleales son en estos supuestos los instrumentos para atacar al fin último, que es la libertad de competencia.

Y el enjuiciamiento de estos supuestos ha de hacerse precisamente cuando se tienen en la mano todos los elementos de juicio, esto es, cuando puede contemplarse en su totalidad la verdadera naturaleza de la repercusión que la práctica desleal ha ocasionado. Y ese momento, sin duda, es el del análisis de la práctica anticompetitiva, que es cuando se puede calibrar con toda exactitud la dimensión del daño y el verdadero sentido de la utilización de un medio desleal para eliminar a un competidor.

Como puede verse, la reconstrucción de un concepto unitario de ilícito anticompetitivo presenta bastantes problemas, a cuya solución quedamos no obstante comprometidos desde nuestro trabajo en el Tribunal de Defensa de la Competencia español, en la seguridad de que los juristas venezolanos podrán transmitirnos su experiencia comparada con la nuestra para provecho de nuestros respectivos ciudadanos.

## MARCO INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO CONTEMPORANEO \*

Armando Rodríguez García  
*Director del Instituto de Derecho Público  
de la Universidad Central de Venezuela*

### *Introducción*

Abordar el tema del Municipio como institución parece a primera vista, una tarea relativamente fácil. Sin embargo, el simple contacto inicial con el importante volumen de información científica producida en torno a los entes locales y sus manifestaciones sociales, políticas, económicas, jurídicas o históricas, hace sentir el impacto de entrar en comunicación con una materia de trascendencia, significativamente importante para muchos, pues, de una u otra manera el ciudadano se ve involucrado con esa institución, en las expresiones más comunes de su quehacer cotidiano, y así ha venido ocurriendo desde hace muchos años en nuestra sociedad occidental.

Tal circunstancia hace recomendable comenzar por la definición de un cierto perfil metodológico para el tratamiento de la cuestión, por lo que ha de iniciarse por precisar la delimitación del enfoque dado al asunto, y la explicación que esa decisión tiene.

En nuestro caso, el análisis que a continuación se ofrece está inscrito en un ejercicio más amplio, que pretende revisar como panorámica la cooperación intermunicipal en tanto que mecanismo idóneo para el fortalecimiento de la democracia local.

Bajo esta premisa se propone revisar al Municipio como institución, a través de una evaluación preliminar de su inserción efectiva en el contexto de la sociedad contemporánea, y el papel que puede desempeñar en el proceso de desarrollo de las comunidades, en el momento histórico actual, así como su previsible evolución, con base en las expectativas y datos disponibles en los actuales momentos.

Ciertamente, las instituciones de gobierno local, representadas emblemáticamente por el Municipio, presentan un bagaje histórico extraordinariamente rico y amplio.

Es mucho y muy variado lo que se puede informar acerca del origen y tránsito temporal del Municipio en nuestros pueblos iberoamericanos.

A nuestros fines concretos daremos por tratado ese aspecto con simples referencias elementales a ciertos matices de relevancia, en función del objetivo trazado.

El punto central de nuestro enfoque estará ubicado en la perspectiva de contraste entre las circunstancias fácticas y los conceptos que hacen surgir el Municipio moderno con unas ciertas características y fisonomía, y su contraposición con el escenario actual en el cual le corresponde presentarse.

Con ello pretendemos promover algunas reflexiones en cuanto a las posibilidades reales de vigencia efectiva y exigencias de ajuste o adaptación de la institución para mantener la productividad social que se espera de cualquier entidad encajada en la estructura organizativa del Estado, en la actualidad.

\* Congreso Interamericano de Municipios, Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal. Valladolid, España, julio 1992.

Ciertamente, la dinámica social impone la necesidad imperiosa de ajustar las instituciones a las exigencias de los nuevos tiempos, así como a las nuevas y variadas demandas que presentan las colectividades. Resulta cuando menos ingenuo pensar que el Municipio esté ajeno a esa realidad y por ello liberado de toda posible presión por el cambio y la adaptación.

Entendemos que la vigencia y fortaleza de la institución municipal va a depender de una adecuada perspectiva de futuro, que no da cabida a las posiciones de anquilosamiento como refugio en un pasado plenamente superado.

Por circunstancias diversas existe una sincronía en muchos de nuestros países respecto de los cambios que se operan en el orden político e institucional. Los procesos de acercamiento de los centros de poder hacia el ciudadano se han generalizado a través de la aplicación de diferentes técnicas, pero buscando siempre una clara tendencia a la profundización de la democracia.

Esta coincidencia permite revisar los aspectos que hemos indicado y que constituyen un punto de referencia e interés común, por lo que una oportunidad de esta naturaleza adopta características de excepcionalidad en cuanto a las posibilidades y potencialidades que es factible derivar, en la búsqueda de posiciones de ventaja para nuestras entidades locales y como consecuencia de ello, de mejores condiciones de vida para nuestras comunidades.

#### *El Municipio como institución jurídico-administrativa*

Escapa a nuestro objetivo en el presente caso, una revisión detenida de la formulación conceptual del municipio moderno. Interesa sí, destacar que, cualquiera sea la posición que se adopte para definir la institución, siempre será necesaria su consideración desde el punto de vista jurídico, pues se trata de una realidad regida fatalmente por el derecho, en virtud de su condición de entidad pública de gobierno.

De otra parte, es necesario precisar que hacemos referencia a una institución propia de un momento histórico determinado, que se diferencia sustancialmente de cualquier manifestación anterior, aun cuando fuera identificada bajo la misma nomenclatura.

En efecto, hablamos del municipio surgido en las etapas finales de la Edad Media, y que se consolida en los albores de la Edad Moderna como efecto de las transformaciones políticas y sociales de la época, mostrando así la necesidad de adaptación institucional a que nos hemos referido anteriormente.

Es claro, entonces, que no tienen cabida hoy día las grandilocuentes teorías de antaño que pretenden asignar al municipio un origen divino, consustancial a la Sociedad misma.

El municipio es un concepto jurídico y su estudio corresponde, desde ese punto de vista, a la ciencia del derecho, como un fenómeno sujeto a sistematización y análisis, por ser criatura de sus propias técnicas, y no como un producto exógeno a la voluntad humana, que está supuesto a ser considerado de manera dogmática.

No es el municipio una institución imprescindible, universal y natural. Tampoco una realidad inmutable a la que se deba rendir culto y veneración irreflexivos y en consecuencia carentes de objetividad.

Tales posiciones, además de ser frágiles y falsas, por carecer de base científica y estructura conceptual, conducen a un resultado práctico nefasto, pues convierten al municipio en una pieza de museo, válida para la contemplación y admiración de su glorioso pasado, pero de poca utilidad para la solución de los asuntos actuales.

El municipio contemporáneo en los países iberoamericanos, es heredero directo del municipio castellano-leonés, que se traslada a las tierras del nuevo continente con modalidades específicas propias del proceso que marca la presencia hispánica en América.

Ya la institución adquiere modalidades y matices diferenciales en la Península, por efecto de la influencia visigótica y musulmana, que se adhiere al antecedente más remoto dado por el esquema romano, presente en su origen como un mecanismo de acceso a la ciudadanía romana, siendo Cádiz, en la Iberia, la primera de las ciudades extratállicas que sin haber sido fundada por Roma, fue admitida en la asociación cívica romana (*Diccionario de la Administración Española*. Alcubilla, Tomo II, pág. 235, Madrid 1914).

Lo cierto es que el proceso histórico va generando la configuración de una organización de carácter cuasi-privado, para la atención de asuntos domésticos de las localidades. Luego, esa organización originalmente privada, se perfila como una institución pública de gobierno y administración, dotada de funciones que ejerce con base en potestades autonómicas definidas en normas legales de carácter nacional (Véase, García de Enterría, Eduardo: *La Administración Española*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964).

Las circunstancias fácticas que conducen a la ocurrencia del proceso mencionado se sintetizan en las condiciones de localismo que por el aislamiento derivado de las limitaciones en la comunicación, viven las comunidades, y que las impulsa a tener que resolver sus requerimientos internos o "propios" a través de los medios de autosatisfacción que tienen a su alcance y desarrollan progresivamente como proceso ecológico o de adaptación al medio y las circunstancias imperantes.

Esta situación provoca la profundización de los sentimientos de vecindad, en función de la cercanía física de la residencia y la identidad de asuntos que ameritan solución de una manera colectiva, para lo cual surge la organización elemental o primitiva que va perfilándose como institución a través del tiempo, y reclama estatutos o "cartas" de privilegio que luego se le generalizan a través del otorgamiento de la autonomía, técnica jurídica que permite la inserción del municipio en la estructura general del Estado (Al respecto puede verse nuestro trabajo: *Proceso urbano y Municipio*; Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1978).

Con García de Enterría puede afirmarse que: "...lo que está en juego es la concepción misma del régimen local, cuyo problema básico es justamente el de la articulación del autogobierno ciudadano cumplido sobre cada una de las áreas territoriales, con el orden unitario que el Estado necesariamente asume y sostiene..." (loc. cit. pág. 147).

Pero este proceso inicial, cargado de pragmatismo, se ve luego influenciado por elementos de orden filosófico que contribuyen a delinear un perfil mucho más acabado en lo conceptual y por ende más permeable al tratamiento científico o sistemático.

Es así como el municipio pasa a ser una pieza clave en la integración territorial del poder político central, al consolidarse los Estados unitarios.

Francia viene a ser el ejemplo más patente de esta técnica de montaje eslabonado del Gobierno para hacerlo llegar a los puntos más distantes de la geografía a través de una cadena jerarquizada de mandos que se diseña.

Es Turgot, Ministro de Luis XVI, quien en su "Memoire sur les Municipalites" plantea la conveniencia y necesidad de modificar las estructuras locales existentes, sustentadas en condiciones personales y temporales, dándoles un basamento institucional más firme.

Se propone así, durante el propio período absolutista, un reforzamiento de las estructuras municipales, hacia el logro de una institución que preserve y fortalezca la vigencia del Gobierno central en toda la geografía nacional.

El proyecto original, rechazado por el Monarca, fue sin embargo puesto en práctica con ciertos ribetes aportados por las ideas de la Revolución, siendo Napoleón quien en definitiva lo instala en detalle (García de Enterría, Eduardo: "Turgot y los

orígenes del Municipalismo Moderno”, en *Revista de Administración Pública*, Instituto de Estudios Políticos, Nº 33, p. 79 y sigs. Madrid 1960).

Pues bien, ese Municipio forjado sobre la base del localismo y la vecindad es el que se instala en tierras americanas y constituye el centro del poder político al cual pueden tener acceso los blancos no peninsulares habitantes de estas provincias de ultramar. De allí que el concepto de Ayuntamiento, Cabildo o Municipio se haya hecho tanpreciado para el habitante americano, y la institución ocupe un lugar predominante en los procesos políticos, iniciándose en la propia gesta de Independencia como entidad puntual en los movimientos de cambio hacia el desarrollo y la democracia.

En síntesis, nuestro modelo municipal, históricamente hablando, se ubica en lo formal, como fruto del Constitucionalismo, con las Cortes de Cádiz, que a su vez se ve influenciado por el modelo francés, marcado severamente por el centralismo y la uniformidad.

Ahora bien, como nota fundamental a los efectos que nos interesan de manera directa, destacan dos aspectos en la configuración del municipio como institución. De una parte, su consagración como entidad jurídico-pública, lo que determina su integración al mundo del derecho y la necesaria sujeción de sus decisiones al ordenamiento jurídico del cual forma parte tanto como destinatario de normas, como en su condición de ente dotado de potestad normativa, por lo que las disposiciones que igualmente le corresponde dictar, se incorporan al ordenamiento general del Estado mediante las diferentes técnicas de integración del derecho.

Pero además, el municipio está montado en las ideas de localismo y vecindad, que surgen como condicionantes fácticas de su concepción, y de las cuales derivan elementos medulares para su definición, como son la idea de autonomía o autogobierno vecinal, es decir, de la solución a los asuntos peculiares de la entidad, por parte de sus propios miembros que en virtud de tal condición adquieren la virtualidad formal de seleccionar a sus propias autoridades inmediatas para el manejo de las cuestiones que le son propias como unidad comunal.

De allí que sea consustancial al municipio, entendido como entidad jurídico-pública de carácter territorial, la coexistencia de los tres elementos esenciales a su existencia, cuales son: la población, el territorio y la organización.

Es así como se perfilan conceptos propios de la ciencia jurídica constitucional o administrativa que constituyen la referencia obligada para el tratamiento de los asuntos municipales.

La noción de vecino, y junto a ella la de ciudadanía municipal que identifica la cualidad subjetiva de adscripción o pertenencia a un municipio y en consecuencia a la red de relaciones y posiciones de poder y de deber frente a esa entidad y no a otra.

El término, ámbito o demarcación territorial del municipio, como espacio geográfico donde pueden ejercitarse válidamente las potestades públicas que tiene atribuidas por el ordenamiento jurídico.

El Concejo, Ayuntamiento, Cabildo y Alcalde, como los elementos y las figuras organizativas típicas de la estructura municipal, encargados de ejercer la representación de la entidad y de poner en práctica las facultades que tiene atribuidas en sus relaciones con los administrados y con otras personas jurídico-públicas.

Esto es, en esencia, el contenido jurídico de lo que entendemos como institución municipal. Claro está, que podremos identificar muchos matices y variantes, dados por los distintos tipos de entes locales que el ordenamiento permite, e incluso por los regímenes diferenciales que se diseñan para ello. No obstante, basta a nuestra intención el marco o perfil general esbozado hasta el presente, para destacar el sentido central de nuestro enfoque, cual es la vigencia y actualidad de la institución en el contexto del cual se inserta.

Este enfoque no constituye, realmente, una novedad. Desde hace ya mucho tiempo viene planteándose la necesidad de actualizar las bases conceptuales y el papel del municipio dentro del Estado, para darle mayor eficacia y capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos.

La situación se hace presente como consecuencia de un radical cambio en las circunstancias que acompañan al proceso de definición institucional del municipio.

Ciertamente, las circunstancias de aislamiento y localismo de los centros poblados desaparecen en forma progresiva y definitiva, como efecto de la llamada Revolución Industrial, y junto a ésta, con un proceso más radical y profundo, que se expresa en un cambio total del modo de vida de la sociedad, cual es el proceso de urbanización, que se apoya en los efectos primarios de la industrialización y al propio tiempo potencia su desarrollo hacia estadios más avanzados, generando la transformación pacífica más profunda e importante que ha conocido la humanidad a lo largo de toda su historia.

Paradójicamente, este proceso que se desencadena hace apenas poco más de un siglo, tiene como escenario inicial la zona de Europa Occidental que menor grado de conformación urbana había presentado hasta esa época (Davis, Kingsley: "La urbanización de la población humana", en *La Ciudad*, Alianza, Madrid 1969).

El sistema de vida moderno, caracterizado por el modo urbano, implica no sólo un cambio en las condiciones físicas, a través de las grandes aglomeraciones que se adopta como patrón normal de los asentamientos de la población y despliegue de lo más intenso y variado de las actividades económicas y sociales.

El patrón de asentamientos humanos que se consolida en la formación de Áreas Metropolitanas como esquema regular de funcionalidad, comporta primordialmente, una transformación radical en lo cualitativo, en la forma de realizarse el funcionamiento cotidiano de ese enorme cuerpo que son las comunidades urbanas de hoy en día.

De la actividad rutinaria y uniforme que identifica el pequeño poblado o incluso la ciudad en una sociedad rural, se pasa a la conducta variada, compleja y profundamente interactiva, en la cual el sector servicio ocupa un papel preponderante. Esta es la sociedad urbana en la cual vivimos (Véase: Blumenfeld, Hans: "La Metrópoli Moderna" en *La Ciudad*, Alianza Editorial, Madrid, 1969).

La movilidad social y física es el dominador común y mayor expresión diferencial de nuestra sociedad contemporánea.

Aunque parezca un contrasentido, la civilización urbana actual es tanto o más nómada que sus remotos antecesores. Las ciudades y áreas metropolitanas de hoy son cuerpos en movimiento, son verdaderas "ciudades en marcha", al decir de Toynbee.

Este escenario hace desaparecer los conceptos de localismo y vecindad que inspiran al municipio moderno, y obligan a repensar su sentido para poder insertarlo con viabilidad funcional en el nuevo contexto.

El ciudadano actual ha ampliado y diversificado sus puntos de contacto e interacción social.

Ya su relación y su centro de interés no es por causa de la cercanía de la habitación. Sus círculos de intercambio se producen y despliegan en el lugar de trabajo, en el club deportivo, en el ámbito de las actividades religiosas, culturales, filantrópicas o políticas; en fin, se abre un abanico de posibilidades que no tenía el individuo habitante de un pueblo aislado.

Este panorama define un entorno abiertamente diferente al que sirvió de marco escénico para el surgimiento del municipio moderno, y ello impone una revisión de sus condiciones organizativas y funcionales con el objeto de ponerlo en sintonía con las características y manifestaciones trascendentales y temporales de la sociedad.

Al igual que sucede con el resto de las instituciones, tanto públicas como privadas, la adaptación y actualización constituye un proceso imprescindible para su supervivencia y para su presencia efectiva y eficiente dentro del medio donde les corresponde operar.

En síntesis, la institución municipal, en tanto estructura jurídico-administrativa integrada al Estado y regida por el ordenamiento jurídico, es susceptible de someterse a transformaciones o adaptaciones que llegan hasta sus propias bases conceptuales, con el objeto de prestar un mejor servicio a los administrados. Todo ello, a través de las técnicas formales dispuestas para tales fines.

Las líneas siguientes ofrecen algunas ideas más concretas sobre estos aspectos, así como planteamientos relativos a las posibles tendencias que pudieran orientar, de una manera general y global, al proceso de cambio que parece irreversible e imprescindible, si es que queremos seguir contando con una institución insertada eficientemente en la dinámica social, y no simplemente con una pieza de museo, útil solamente para la contemplación, la admiración y el recuerdo.

#### *Las circunstancias actuales y su previsible proyección*

Es evidente, por lo que acabamos de ver, que estamos en presencia de una nueva realidad que implica, por lo pronto, un ejercicio de revisión, desprovisto de posiciones emocionales y enfoques dogmáticos, los cuales sólo podrían distorsionar la objetividad debida para la producción de un diagnóstico válido y un certero tratamiento de la cuestión.

Como nos enseñan Pedro Tenorio Macías y José María Fernández: "La mutación social que se ha producido en ese tiempo equivale a una verdadera revolución que convierte en desfasadas e inútiles cualesquiera referencias doctrinales, válidas para otro momento, pero convertidas en pura historia por obra de esa transformación radical sufrida por el país que, alterando los presupuestos económicos y sociales, ha convertido en anacrónica la realidad institucional de nuestro régimen local, por más que en ocasiones se mantenga como máscara descarnada de una realidad periclitada. En efecto, en un mundo donde la movilidad social y profesional constituye la situación normal de cualquier ciudadano, hablar de permanentes relaciones de vecindad como base del municipio constituye algo incomprensible". (*Nueva Enciclopedia Jurídica-Mascareñas*. Ed. Francisco Seix, S.A. Barcelona, España 1978. Tomo XVI; pág. 737).

Esta situación provoca, junto con otros diversos elementos, sensibles transformaciones en la estructura, concepto y funcionamiento general del Estado nacional.

La complejidad de las nuevas manifestaciones y la magnitud y extensión de sus expresiones hace necesario el empleo de nuevas técnicas de administración, y ello convoca a cambios estructurales en los centros de poder. Se opera así la transformación del Estado contemporáneo hacia la figura y función del Estado gerente o Estado *mánager*.

Como señala García Pelayo: "En términos generales, el Estado Social significa históricamente el intento de adaptación del Estado tradicional (por el que entendemos en este caso el Estado Liberal Burgés) a las condiciones sociales de la civilización industrial y post-industrial con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlos. No hemos de ver las medidas de tal adaptación como algo totalmente nuevo, sino más bien como un cambio cualitativo de tendencias surgidas en el siglo XIX y comienzos del XX para regular, en aquel entonces, aspectos parciales de la sociedad, regulación que sufre en nuestro tiempo un proceso de generalización, integración y sistematización" (García Pelayo, Manuel: *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*. Alianza Editorial, Madrid 1977; pág. 18).

La dinámica que se produce opera en forma lineal. Los avances tecnológicos generados por la industrialización permiten elevar la calidad de los servicios públicos que se suministran a la población, y ampliar su espectro, incorporando cada vez más usuarios.

De otra parte, se produce el mecanismo de las economías de escala mediante el cual, a partir de un umbral determinado resulta cada vez más económico prestar servicios o suministrar bienes a más grande escala y con ello, a mayor población que a su vez, aumenta el número de usuarios que demandarán progresivamente mejor calidad de servicio.

Todo ello redundará en beneficio de la población consumidora o usuaria de los servicios que incrementa sus demandas por los mismos, en términos cualitativos y cuantitativos. Es decir, cada vez hay un mayor número de usuarios, o los mismos usuarios multiplican las demandas (ej. números telefónicos). Pero además existe un incremento cualitativo que se expresa en mayor sofisticación en la demanda del servicio (confort, puntualidad, diseño, complejidad en la prestación, oportunidad y localización, etc.).

La tendencia indicada produce una respuesta en la Administración Pública que se ve forzada a mejorar sus condiciones y capacidades para dar satisfacción adecuada y oportuna a los requerimientos comunales.

De este modo se proyecta y potencia la tendencia, y con ello la concepción misma del sector público, de manera tal que los actos que antes eran su manifestación emblemática o típica de poder, como son las leyes, pasan a ser una categoría más dentro del complejo de asuntos que se deben manejar a través de múltiples y variadas decisiones de corte gerencial.

Por ello, gerencia y "políticas públicas" pasan a ser conceptualmente una unidad.

El sentido de la Administración Pública o del Estado, se identifica mediante la fórmula de la "procura existencial", para indicar de esa manera la responsabilidad del sector público por el bienestar ciudadano. (En este sentido, puede verse: Forsthoft, Ernst: *Sociedad Industrial y Administración Pública*. Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967).

No requiere un esfuerzo de mayor nivel entender cómo muchos de los asuntos que en un momento histórico fueron elementos medulares en el quehacer de los entes locales, han cambiado de escala y rango, escapando de tal condición y ubicándose fuera de las posibilidades reales de ser atendidos con un mínimo de eficiencia en ese ámbito de administración y gobierno.

Los servicios públicos urbanos tales como electricidad, alumbrado público, abastecimiento de agua, recolección y disposición de residuos sólidos, transporte, etc., son actividades que adquieren una escala supramunicipal, no importa la dimensión de la ciudad. Esto, sin entrar a considerar otras funciones o servicios de carácter social tales como educación o salud, que requieren por su propia naturaleza, un tratamiento o régimen nacional, para garantizar un mínimo uniforme a toda la población, evitando así desigualdades o discriminaciones.

Cualesquiera de los servicios indicados tiene carácter metropolitano, e implica modalidades operativas y de regulación que suponen fórmulas al menos intermunicipales, como lo son las mancomunidades y otras formas de asociación, cuando no es menester arbitrar mecanismos supramunicipales para dar unidad al tratamiento requerido por el servicio y sus condiciones de prestación.

De otra parte, los costos de instalación y operación de ese tipo de servicios requieren para su rentabilidad, de una escala mínima, que de ordinario supera los estrechos límites de un municipio.

En estos casos hay que acudir a las técnicas concesionales, pues sería ruinoso para el ente público local la prestación directa, además de que los altos costos colo-

carían al servicio mismo prácticamente fuera de mercado para los usuarios, por los altos niveles tarifarios que deberían establecerse a objeto de lograr una recuperación financiera mínimamente aceptable.

Pero no se trata pura y simplemente de las dificultades prácticas anotadas. También es importante en este aspecto la profunda transformación operada en el modo de vida del ciudadano, que demanda nuevas formas de gestión de sus requerimientos y representación de sus intereses colectivos.

No es fácil hacer prospectivas en los tiempos actuales, cuando empezamos a acostumbrarnos a cambios radicales que resultaban inexplicables a través de razonamientos basados en las previsiones que razonablemente podemos determinar.

La expectativa está presente, la necesidad de la adaptación parece indiscutible, si dedicamos tan sólo unos minutos a la reflexión.

El sentido de la transformación de la institución local, sin embargo, parece ser claro: se perfila la conveniencia de un Municipio Gerente, encargado de aquellos asuntos cuya escala y grado de complejidad le permitan respuestas eficientes, económicas y oportunas.

De otra parte, el municipio actual debe servir como caja de resonancia y portavoz de las demandas sociales de las colectividades para alcanzar un mejor nivel de vida.

Por último, y no por ello menos importante, el municipio, en tanto institución, mantiene el acervo de una tradición que hunde sus raíces en la Edad Media, y ello es un valor cultural y social indiscutible. No es fácil para una institución de tal naturaleza confrontar el peso de la tradición con la necesaria propensión al cambio y la adaptación.

Sin embargo, el municipio de fines de este siglo debe asumir las modalidades del presente para mantener su vigencia. Una de sus grandes oportunidades está en la profundización de la democracia, haciendo del gobierno local un medio franco para la participación ciudadana en los asuntos que le son más directamente vinculados.

En este sentido, la formación y apoyo a la comunidad para promover, fortalecer y desarrollar cabalmente su presencia en aquellos asuntos trascendentes, constituye indudablemente un mecanismo de consolidación y rejuvenecimiento institucional pues acerca al ente formal a su interlocutor natural que es la sociedad civil, y con ello vigoriza su esencia, sin caer en la tentación de adaptaciones miméticas que sólo ofrecen una simple apariencia.

Así, no queda duda en cuanto a que la opción está en el afianzamiento del municipio como instrumento de la democracia.

## LEGISLACION





# Información Legislativa

## LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL TERCER TRIMESTRE DE 1992

Recopilación y selección  
Caterina Balasso Tejera  
Abogado

### SUMARIO

- I. ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO
  1. *Régimen de los Territorios Federales.*
- II. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA
  1. *Administración Central.* A. Organismos de la Presidencia de la República. a. Comisiones Presidenciales. B. Organización Ministerial. a. Ministerio de Relaciones Interiores. b. Ministerio de la Defensa. c. Ministerio de Fomento. d. Ministerio de Educación e. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. f. Ministerio de Agricultura y Cría. g. Ministerio de Transporte y Comunicaciones. h. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. i. Ministerio de Desarrollo Urbano. C. Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica. 2. *Administración Descentralizada.* A. Institutos Autónomos. B. Fundaciones. 3. *Reorganización de Entes Públicos.* 4. *Organismos con autonomía funcional.* A. Contraloría General de la República. B. Consejo de la Judicatura.
- III. ADMINISTRACION GENERAL
  1. *Sistema Financiero.* A. Crédito Público. 2. *Sistema Prehupuestario.* A. Régimen Presupuestario. B. Créditos Adicionales. 3. *Sistema de Personal.* A. Clases de Cargos y escala de salarios. B. Personal al servicio del Consejo de la Judicatura.
- IV. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA
  1. *Política de Relaciones Exteriores.* A. Leyes, Acuerdos y Convenios Internacionales. B. Decisiones del Acuerdo de Cartagena. C. Normas sobre Visas y Pasaportes Diplomáticos. D. Embajadas Extranjeras. 2. *Política de Relaciones Interiores.* A. Régimen de la Justicia. a. Organización Judicial. a'. Creación de Tribunales y Defensorías. b'. Competencias. c'. Distribución de Expedientes. b. Notarías y Registros. c. Registro Mercantil. B. Régimen Electoral. a. Interpretación de la Ley Orgánica del Sufragio. b. Convocatoria a elecciones regionales y locales de 1992. c. Normas sobre el proceso electoral de 1992. d. Postulaciones para las elecciones de 1992. e. Organismos electorales.
- V. DESARROLLO ECONOMICO
  1. *Régimen Impositivo.* A. Código Orgánico Tributario. B. Aduanas. C. Impuesto de Salida al Exterior. D. Tasas Aeroportuarias. 2. *Régimen de las Finanzas.* A. Régimen de los Bancos y otros Institutos de Crédito. a. Reglamento de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito. b. Autorización para operar. c. Publicidad bancaria. B. Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias. a. Tasas de Interés. b. Encaje legal. c. Régimen de los Bonos del Banco Central de Venezuela. 3. *Régimen de las Inversiones.* A. Bolsas de Valores B. Conversión de Deuda. 4. *Régimen del Comercio Exterior.* 5. *Régimen del Comercio Interno.* 6. *Régimen del Desarrollo Agropecuario.* 7. *Régimen de Energía y Minas.*
- VI. DESARROLLO SOCIAL
  1. *Educación.* A. Zonas Educativas. B. Universidades, Institutos y Colegios Universitarios. C. Libros de texto y material complementario. D. Créditos Educativos. 2. *Salud.* A. Productos y Sustancias Médicas. B. Ejercicio Profesional de la Farmacia. 3. *Trabajo y Relaciones Laborales.* A. Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo. B. Cuidado Integral de los Hijos de Trabajadores. C. Remuneración. D. Estadísticas Laborales. E. Beca-Trabajo. F. Convenciones Colectivas.

## VII. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Régimen de Protección del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.* A. Zonas Protectoras y de Reserva. B. Bosques. C. Parques Nacionales. D. Normas Ambientales. E. Recursos Forestales. F. Recursos Animales a. Régimen de la Pesca. b. Régimen de la Caza. 2. *Régimen de Transporte y Tránsito.* A. Transporte y Tránsito Terrestre. B. Transporte Aéreo. a. Aeródromos. b. Helipuertos. 4. *Régimen de las Comunicaciones.* A. Telecomunicaciones. a. Fijación de Tarifas. B. Emisoras. C. Televisión. D. Correo.

## I. ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO

1. *Régimen de los Territorios Federales*

—Ley Especial que eleva a la Categoría de Estado al Territorio Federal Amazonas. *G.O.* Nº 35.015 del 29-7-92.

## II. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*A. *Organismos de la Presidencia de la República*a. *Comisiones Presidenciales*

—Decreto Nº 2.330 de la Presidencia de la República del 5-6-92, mediante el cual se crea el Consejo Nacional de Conservación de Cuencas Hidrográficas. *G.O.* Nº 35.042 del 4-9-92.

—Decreto Nº 2.410 de la Presidencia de la República del 2-7-92, mediante el cual se crea el Consejo para la Protección de Instituciones Financieras, que tendrá por objeto prevenir los delitos de hurto y robo contra bancos, entidades de ahorro y préstamo y demás entes crediticios, a cuyo efecto dictará normas técnicas de seguridad de obligatorio cumplimiento por las instituciones mencionadas. *G.O.* Nº 35.001 del 8-7-92.

—Decreto Nº 2.492, de la Presidencia de la República, mediante el cual se crea la Comisión para el Enriquecimiento Nutricional de Alimentos. *G.O.* Nº 35.032 del 21-8-92.

—Decreto Nº 2.513 de la Presidencia de la República del 1-9-92, mediante el cual se crea la Comisión Reestructuradora de Hidrocapital la cual estará integrada por los ciudadanos que en él se mencionan. *G.O.* Nº 35.039 del 1-9-92.

—Decreto Nº 2.503 de la Presidencia de la República del 26-8-92, mediante el cual queda constituida, con carácter permanente, la Comisión Venezolana de Normas Industriales (COVENIN) la cual estará integrada por los ciudadanos que en él mencionan. *G.O.* Nº 35.040 del 2-9-92.

—Decreto Nº 2.498 de la Presidencia de la República del 20-8-92, mediante el cual se crea la Comisión Presidencial para la Reorganización del Hospital José María Benítez, de la Victoria, la cual tendrá por objeto realizar los estudios necesarios tendientes a lograr un diagnóstico de su situación actual y proponer la forma de organización administrativa que considere más adecuada para lograr la autogestión del referido centro hospitalario. *G.O.* Nº 35.046 del 10-9-92.

—Decreto Nº 2.505 de la Presidencia de la República del 26-8-92, mediante el cual se crea con rango de Comisión Presidencial y con carácter permanente el Consejo

Nacional para la Prevención de la Delincuencia, integrado por las personalidades que en él se mencionan. *G.O.* N° 35.046 del 10-9-92.

—Decreto N° 2.554 de la Presidencia de la República del 24-9-92, mediante el cual se crea una comisión que tendrá a su cargo lo concerniente a la conmemoración del bicentenario del natalicio del General de Brigada Manuel Manrique, integrada por los ciudadanos que en él se mencionan. *G.O.* N° 35.058 del 28-9-92.

## B. *Organización Ministerial*

### a. *Ministerio de Relaciones Interiores*

—Decreto N° 2.478 de la Presidencia de la República del 13-8-92, mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio de Relaciones Interiores. *G.O.* N° 35.027 del 14-8-92.

### b. *Ministerio de la Defensa*

—Resolución N° DG-7.553 del Ministerio de la Defensa del 29-7-92, por la cual se adscribe el Servicio de Capellanía de las Fuerzas Armadas Nacionales, a la Dirección General Sectorial de Bienestar y Seguridad Social. *G.O.* N° 35.042 del 4-9-92.

—Resolución N° DG-7.554 del Ministerio de la Defensa del 29-7-92, por la cual se adscribe la Federación Polideportiva de las Fuerzas Armadas Nacionales, a la Dirección General Sectorial de Bienestar y Seguridad Social. *G.O.* N° 35.042 del 4-9-92.

—Resolución DG-7.557 del Ministerio de la Defensa del 29-7-92, por la cual se dispone que el Fondo Autónomo de Inversiones y Previsión Socio-Económica para el personal de Empleados y Obreros de las Fuerzas Armadas, continuará funcionando adscrito al Ministerio de la Defensa, bajo la dependencia orgánica de la Dirección General Sectorial de Bienestar y Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. *G.O.* N° 35.042 del 4-9-92.

—Resolución N° DG-7.558 del Ministerio de la Defensa del 29-7-92, por la cual se dispone que de la Asociación Civil Club de Sub-Oficiales Profesionales de Carrera de las Fuerzas Armadas, continuará funcionando bajo la dependencia del Ministerio de la Defensa, a través de la Dirección General Sectorial de Bienestar y Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. *G.O.* N° 35.042 del 4-9-92.

### c. *Ministerio de Fomento*

—Decreto N° 2.467, de la Presidencia de la República del 30-7-92, mediante el cual se prorroga por un lapso de noventa días, contados a partir del 10 de agosto de 1992, el plazo para la reorganización del Ministerio de Fomento. *G.O.* N° 35.030 del 19-8-92.

### d. *Ministerio de Educación*

—Resolución N° 797 del Ministerio de Educación del 26-8-92, por la cual se constituye una Comisión de Licitación del Ministerio de Educación, en cada una de las Zonas Educativas del País, la cual estará integrada por los funcionarios que en ella se indican. *G.O.* N° 35.041 del 3-9-92.

e. *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*

—Resolución Nº 1.051 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 4-5-92, por la cual se crea el Consejo Asesor Nacional de la Salud Venezolana (CAN). *G.O.* Nº 35.053 del 21-9-92.

—Resolución 1.105 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social 21-8-92, por la cual se crea la Comisión para la elaboración del Plan Nacional de Lucha contra el Dengue y Control de *Aedes aegypti*. *G.O.* Nº 35.053 del 21-9-92.

f. *Ministerio de Agricultura y Cría*

—Resolución Nº 167 del Ministerio de Agricultura y Cría del 1-7-92, por la cual se crea con carácter ad-honorem el Comité Nacional de Prevención, Control y Erradicación de Moscas de las Frutas, integrado de la forma que en ella se especifica. *G.O.* Nº 34.999 del 6-7-92.

—Decreto Nº 2.435 de la Presidencia de la República del 9-7-92, mediante el cual se prorroga por un lapso de ciento ochenta días, el plazo mínimo para la reestructuración del Ministerio de Agricultura y Cría, a que se refiere el Decreto Nº 1.955 del 21-11-91. *G.O.* Nº 35.010 del 21-7-92.

g. *Ministerio de Transporte y Comunicaciones*

—Decreto Nº 2.544 de la Presidencia de la República del 17-9-92, mediante el cual se procede a la reorganización interna y funcional del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. *G.O.* Nº 35.056 del 24-9-92.

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

—Resolución Nº 88 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 16-7-92, por el cual se autoriza a los Directores Regionales del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables para dictar los actos administrativos que en ella se indican. *G.O.* Nº 35.009 del 20-7-92.

—Resolución Nº 115 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 11-8-92, por la cual se autoriza al Director General Sectorial de Calidad Ambiental a expedir certificación para la manufactura, importación y exportación de determinados productos. *G.O.* Nº 35.026 del 13-8-92.

i. *Ministerio de Desarrollo Urbano*

—Decreto Nº 2.496, de la Presidencia de la República del 20-8-92, mediante el cual se procede a la reorganización interna y funcional del Ministerio del Desarrollo Urbano. *G.O.* Nº 35.036 del 27-8-92.

C. *Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica*

—Decreto Nº 2.416 de la Presidencia de la República del 2-7-92, mediante el cual se crea el Servicio Autónomo de Administración del Tránsito Terrestre, sin personalidad jurídica, adscrito al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, con rango de Dirección General Sectorial, el cual tendrá por objeto la organización, operación, administración y supervisión de los servicios de otorgamiento de licencias de conducir. *G.O.* Nº 35.001 del 8-7-92.

—Decreto N° 2.494 de la Presidencia de la República del 20-8-92, mediante el cual se dispone que el Hospital José María Benítez de La Victoria, funcionará como un Servicio Autónomo sin personalidad jurídica, el cual será dependiente jerárquicamente del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y funcionará bajo su supervisión. *G.O.* N° 35.046 del 10-9-92.

—Resolución N° 404 de la Fiscalía General de la República del 16-9-92, por la cual se crea el Fondo para el Pago de las Prestaciones a Empleados y Obreros del Ministerio Público, como un servicio autónomo, sin personalidad jurídica, adscrito al Ministerio Público. *G.O.* N° 35.057 del 25-9-92.

## 2. *Administración Descentralizada*

### A. *Institutos Autónomos*

—Decreto N° 2.510 de la Presidencia de la República del 26-8-92, mediante el cual se prorroga por ciento ochenta días contados a partir de esta fecha, el lapso de duración de la Comisión Especial para la Reestructuración del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. *G.O.* N° 35.037 del 28-8-92.

—Reglamento de Carreras de Reclamo, dictado por el Instituto Nacional de Hipódromo en fecha 4-8-92. *G.O.* N° 35.041 del 3-9-92.

—Decreto N° 2.491 de la Presidencia de la República del 20-8-92, mediante el cual se declara en reorganización administrativa a la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (CORPOINDUSTRIA). *G.O.* N° 35.032 del 21-8-92.

—Decreto N° 2.363 de la Presidencia de la República del 11-7-92, mediante el cual se declara la reestructuración del Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias. *G.O.* N° 34.997 del 2-7-92.

### B. *Fundaciones*

—Decreto N° 2.384 de la Presidencia de la República del 18-6-92, mediante el cual se autoriza al Ministerio de Energía y Minas para proceder a la constitución de una Fundación que se denominará “Fundación para el Desarrollo del Servicio (FUN-DELEC)”. *G.O.* N° 35.010 del 21-7-92.

—Decreto N° 2.454 de la Presidencia de la República del 23-7-92, mediante el cual se procede a constituir la Fundación de Geografía y Cartografía Militar, la cual se identificará con las siglas “FUNGECAMIL”. *G.O.* N° 35.035 del 26-8-92.

—Decreto N° 2.455 de la Presidencia de la República del 23-7-92, mediante el cual se autoriza al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social para constituir una Fundación que se denominará “Fundación Josefina Bonachera de Baptista”. *G.O.* N° 35.033 del 24-8-92.

—Decreto N° 2.456 de la Presidencia de la República del 23-7-92, mediante el cual se autoriza al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social a constituir una Fundación, la cual se denominará “Fundación Corpoamigos de Oriente”. *G.O.* N° 35.033 del 24-8-92.

—Decreto N° 2.457 de la Presidencia de la República del 23-7-92, mediante el cual se autoriza al Ministro de Sanidad y Asistencia Social a constituir una Fundación, la cual se denominará “Fundación para Erradicar las Enfermedades por Deficiencia de Yodo”. *G.O.* N° 35.033 del 24-8-92.

### 3. *Reorganización de Entes Públicos*

—Instructivo Nº 17 de la Presidencia de la República del 29-6-92, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Instructivo para Regular la Reestructuración de Entes Públicos. *G.O.* Nº 34.997 del 2-7-92.

### 4. *Organismos con autonomía funcional*

#### A. *Contraloría General de la República*

—Resolución Nº 015 de la Contraloría General de la República del 13-8-92, por la cual se dicta el Reglamento sobre la Organización y Funcionamiento de Fondo de Prestaciones Sociales de la Contraloría General de la República. *G.O.* Nº 4.453 Extraordinario del 18-8-92.

#### B. *Consejo de la Judicatura*

—Resolución Nº 1.622 del Consejo de la Judicatura del 15-7-92, por la cual se declara en proceso de reorganización y reestructuración la Contraloría Interna del Consejo de la Judicatura. *G.O.* Nº 35.035 del 26-8-92.

—Resolución Nº 1.730 del Consejo de la Judicatura del 22-9-92, por la cual se crea la Coordinación Nacional de Información Judicial, adscrita a la Dirección de Planificación. *G.O.* Nº 35.057 del 25-9-92.

## III. ADMINISTRACION GENERAL

### 1. *Sistema Financiero*

#### A. *Crédito Público*

—Ley Programa que autoriza al Ejecutivo Nacional, para realizar operaciones de Crédito Público, destinadas al Financiamiento Parcial del Programa de Desarrollo Tecnológico Agropecuario (PRODETEC), en su Segunda Etapa. *G.O.* Nº 35.023 del 10-8-92.

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar operaciones de Crédito Público destinadas a obtener recursos complementarios a la ejecución presupuestaria del año 1992. *G.O.* Nº 35.047 del 11-9-92.

—Instructivo Nº 18 de la Presidencia de la República del 25-6-92, para la emisión y entrega de pagarés de acuerdo con la Ley Orgánica de Crédito Público. *G.O.* Nº 35.010 del 21-7-92.

—Instructivo Nº 19, de la Presidencia de la República del 23-7-92, para la Evaluación y Selección de los Programas y Proyectos de Inversión a ser Ejecutados por los Organismos Públicos con Financiamiento Proveniente de Operaciones de Crédito Público. *G.O.* Nº 35.035 del 26-8-92.

## 2. Sistema presupuestario

### A. Régimen presupuestario

—Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. *G.O.* N° 35.059 del 29-9-92.

### B. Créditos Adicionales

—Acuerdo del Congreso de la República del 11-8-92, mediante el cual se dispone con cargo a los recursos extraordinarios provenientes de la Ley de Privatización, un crédito adicional a los Presupuestos de Gastos vigentes de los Ministerios de la Secretaría de la Presidencia, Fomento, Educación, Sanidad y Asistencia Social, Agricultura y Cría, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y de la Familia, según imputación presupuestaria que en él se indica. *G.O.* N° 35.040 del 2-9-92.

## 3. Sistema de Personal

### A. Clases de cargos y escalas de salarios

—Decreto N° 2.436 de la Presidencia de la República del 9-7-92, mediante el cual se dicta la Reforma del Reglamento Parcial sobre el sistema Especial de Clasificación de Cargos y Remuneraciones para el Personal de Investigación del Servicio Autónomo Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias. *G.O.* N° 35.010 del 21-7-92.

—Decreto N° 2.458 de la Presidencia de la República del 23-7-92, mediante el cual se dicta la Escala de Sueldos para el personal que ocupa cargos de Entrenadores Deportivos en el Instituto Nacional de Deportes. *G.O.* N° 35.020 del 5-8-92.

—Resolución N° 1.585 del Consejo de la Judicatura del 2-7-92, por la cual se designa una comisión permanente integrada por los ciudadanos que en ella se señalan, para que se encargue de la aplicación del artículo 3° del “Reglamento para otorgar el beneficio de jubilación y pensiones a sus funcionarios y empleados”. *G.O.* N° 35.010 del 21-7-92.

### B. Personal al servicio del Consejo de la Judicatura

—Resolución N° 1.583 del Consejo de la Judicatura del 2-7-92, por la cual se acuerda congelar todos aquellos cargos adscritos a las Dependencias Judiciales que para el momento en que entre en vigencia la presente Resolución, se encuentren vacantes. *G.O.* N° 35.009 del 20-7-92.

—Resolución N° 1.541 del Consejo de la Judicatura del 19-6-92, por la cual se establece el pago de un complemento derivado de los remanentes de la cancelación del Bono Unico Especial acordado en Resolución N° 1.440 de fecha 6-5-92 equitativamente entre el personal fijo y supernumerario activo al 31-12-91, tanto del Consejo de la Judicatura como del Poder Judicial. *G.O.* N° 34.998 del 3-7-92.

—Resolución N° 1.584 del Consejo de la Judicatura del 2-7-92, por la cual se establece el sueldo básico para jueces, defensores públicos de presos y personal directivo de este organismo. *G.O.* N° 35.009 del 20-7-92.

—Resolución N° 1.658 del Consejo de la Judicatura del 26-8-92, por la cual se incrementan en un 18% a partir del 1-1-92, las asignaciones que vienen percibiendo los jubilados y pensionados del Poder Judicial. *G.O.* N° 4.462 Extraordinario del 4-9-92.

—Resolución Nº 1.659 del Consejo de la Judicatura del 26-8-92, por la cual se incrementa en un 18%, a partir del 1-1-92, las asignaciones que vienen percibiendo los jubilados y pensionados del Consejo de la Judicatura. *G.O.* Nº 4.462 Extraordinario del 4-9-92.

—Resolución Nº 1.683 del Consejo de la Judicatura del 12-8-92, por la cual se dicta el Reglamento de Año Sabático. *G.O.* Nº 35.050 del 16-9-92.

—Resolución Nº 1.689 del Consejo de la Judicatura del 3-9-92, sobre el Fondo de Prestaciones Sociales del Consejo de la Judicatura y del Poder Judicial. *G.O.* Nº 35.044 del 8-9-92.

#### IV. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

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

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

—Ley Aprobatoria del Convenio entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno del Reino de los Países Bajos para el Suministro de Agua Cruda a Aruba. *G.O.* Nº 35.028 del 17-8-92.

—Ley Aprobatoria del Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos con miras a la abolición de la Pena de Muerte. *G.O.* Nº 35.029 del 18-8-92.

—Ley Aprobatoria del Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte. *G.O.* Nº 35.033 del 24-8-92.

—Resolución por la cual se ordena la publicación de las Notas Diplomáticas constitutivas del Acuerdo Aéreo Bilateral, suscrito entre los representantes del Gobierno de la República de Venezuela y del Gobierno de la República Francesa. *G.O.* Nº 4.459 Extraordinario del 31-8-92.

—Resolución del Ministerio de Relaciones Exteriores por la cual se ordena publicar el Acuerdo suscrito por los representantes del Gobierno de la República de Venezuela y del Gobierno de la República Popular China, del Protocolo Adicional al Acuerdo Comercial de 1985. *G.O.* Nº 4.459 Extraordinario del 31-8-92.

—Resolución por la cual se ordena la publicación del Acuerdo sobre Transporte Aéreo, suscrito por los Representantes del Gobierno de la República de Venezuela y del Gobierno de la República del Paraguay. *G.O.* Nº 4.459 Extraordinario del 31-8-92.

—Resolución Nº 179 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 2-7-92, por la cual se ordena la publicación del Convenio de Cooperación Cultural, Científica y Educativa suscrito en la ciudad de Caracas, el 8 de junio de 1992 por los representantes del Gobierno de la República de Venezuela y del Gobierno de la República de Bulgaria. *G.O.* Nº 34.999 del 6-7-92.

—Resolución Nº 181 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 2-7-92, por la cual se ordena la publicación del Convenio Básico de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica, suscrito en la ciudad de Caracas el 8 de junio de 1992, por los representantes del Gobierno de la República de Venezuela y del Gobierno de la República de Bulgaria. *G.O.* Nº 34.999 del 6-7-92.

—Instrumento del 18-8-92 mediante el cual se ratificó el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, aprobado en el Cuadragésimo Cuarto Período de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. *G.O.* N° 35.038 del 31-8-92.

#### B. *Decisiones del Acuerdo de Cartagena*

—Decisión 313, de la Junta del Acuerdo de Cartagena, mediante la cual se dicta el Régimen Común sobre Propiedad Industrial. *G.O.* N° 4.451 Extraordinario del 5-8-92.

—Decreto N° 2.534, de la Presidencia de la República del 10-9-92, mediante el cual se pone en vigencia la Decisión 197 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, cuyo texto en él se transcribe. *G.O.* N° 35.054 del 22-9-92.

#### C. *Normas sobre Visas y Pasaportes Diplomáticos*

—Resolución N° 180 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 2-7-92, por la cual se ordena la publicación del Acuerdo por Notas Diplomáticas de Supresión de Visas para los titulares de Pasaporte Diplomáticos y de Servicio, firmado en la ciudad de Caracas, el 8 de junio de 1992, por los Representantes del Gobierno de la República de Venezuela y del Gobierno de la República de Bulgaria. *G.O.* N° 34.999 del 6-7-92.

#### D. *Embajadas Extranjeras*

—Resolución N° 177 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 30-6-92, por la cual se concede autorización a la Honorable Embajada de la República de Filipinas, para establecer una Oficina Consular Honoraria en Caracas, con circunscripción consular en todo el territorio nacional. *G.O.* N° 34.997 del 2-6-92.

### 2. *Política de Relaciones Interiores*

#### A. *Régimen de la Justicia*

##### a. *Organización Judicial*

###### a'. *Creación de Tribunales y Defensorías*

—Resolución N° 1.650 del Consejo de la Judicatura del 13-8-92, por la cual se crea en la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, un Juzgado Superior en lo Penal, con sede en Maracaibo y competencia en todo el Territorio del Estado Zulia. *G.O.* N° 35.044 del 8-9-92.

###### b'. *Competencias*

—Resolución N° 1.578 del Consejo de la Judicatura del 27-5-92, por la cual se le atribuye competencia en materia Agraria a los Juzgados que en ella se señalan. *G.O.* N° 35.035 del 26-8-92.

—Resolución N° 1.579 del Consejo de la Judicatura del 27-5-92, por la cual se le atribuye competencia en materia Agraria a los Juzgados que en ella se señalan. *G.O.* N° 35.035 del 26-8-92.

—Resolución Nº 1.580 del Consejo de la Judicatura del 27-5-92, por la cual se le atribuye competencia en materia Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo y Estabilidad Laboral, a los Juzgados que en ella se indican. *G.O.* Nº 35.035 del 26-8-92.

—Resolución Nº 1.581 del Consejo de la Judicatura del 27-5-92, por la cual se le atribuye competencia en materia Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo y Estabilidad Laboral, a los Juzgados que en ella se indican. *G.O.* Nº 35.035 del 26-8-92.

#### *c'. Distribución de Expedientes*

—Resolución Nº 1.561 del Consejo de la Judicatura del 30-6-92, por la cual se incorpora el Juzgado Quinto de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida, con sede en Mérida al sistema de distribución establecido mediante Resolución Nº 971 del 11-7-91. *G.O.* Nº 35.000 del 7-7-92.

—Resolución Nº 1.715 del Consejo de la Judicatura del 16-9-92, por la cual se designa distribuidor de los asuntos correspondientes a la materia Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, al Juez del Juzgado Séptimo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y del Tránsito de la citada Circunscripción Judicial. *G.O.* Nº 35.506 del 24-9-92.

#### *b. Notarías y Registros*

—Decreto Nº 2.417 de la Presidencia de la República, mediante el cual se dictan las normas para la Provisión por Concurso de los Cargos de Registrador y Notario Público. (Se reimprime por error material). *G.O.* Nº 35.045 del 9-9-92.

—Decreto Nº 2.402 de la Presidencia de la República del 25-6-92, mediante el cual se crea con sede en la ciudad de Bachaquero, Municipio Autónomo Valmore Rodríguez del Estado Zulia, una Notaría Pública que se denominará Notaría Pública de Bachaquero. *G.O.* Nº 35.002 del 9-7-92.

—Decreto Nº 2.427 de la Presidencia de la República del 27-7-92, mediante el cual se crea en la ciudad de Guatire, con jurisdicción en el Municipio Autónomo Zamora del Estado Miranda, una Notaría Pública que se denominará Notaría Pública de Guatire. *G.O.* Nº 35.002 del 9-7-92.

—Decreto Nº 2.428 de la Presidencia de la República del 2-7-92, mediante el cual se crea con sede en la ciudad de Punta de Mata, con jurisdicción en el Municipio Autónomo Ezequiel Zamora del Estado Monagas, una Notaría Pública que se denominará Notaría Pública de Punta de Mata. *G.O.* Nº 35.002 del 9-7-92.

—Decreto Nº 2.429 de la Presidencia de la República del 2-7-92, mediante el cual se crea con sede en la ciudad de Valera, con jurisdicción en los Municipios Autónomos Valera, Escuque, Carvajal y Motatán del Estado Trujillo, una nueva Notaría Pública que se denominará Notaría Pública Segunda de Valera. *G.O.* Nº 35.002 del 9-7-92.

—Decreto Nº 2.430 de la Presidencia de la República del 2-7-92, mediante el cual se crea con sede en la ciudad de San Antonio, Distrito Bolívar, Estado Táchira, con jurisdicción en el Distrito Bolívar y el Distrito Pedro María Ureña, una Notaría Pública que se denominará Notaría Pública de San Antonio. *G.O.* Nº 35.002 del 9-7-92.

—Decreto Nº 2.431 de la Presidencia de la República del 2-7-92, mediante el cual se crean con sede en las ciudades de Anaco y Pariaguán del Estado Anzoátegui, con

jurisdicción en los Municipios Autónomos Anaco y Miranda respectivamente, dos Notarías Públicas que se denominarán Notaría Pública de Anaco y Notaría Pública de Pariaguán. *G.O.* N° 35.002 del 9-7-92.

*c. Registro Mercantil*

—Decreto N° 2.418 de la Presidencia de la República del 2-7-92, mediante el cual se crea en la ciudad de Los Teques, con jurisdicción en el territorio de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda una Oficina de Registro Mercantil destinada a insertar todos los documentos que en el Código de Comercio y otras leyes dispongan inscribir en el Registro de Comercio. *G.O.* N° 35.002 del 9-7-92.

—Decreto N° 2.419 de la Presidencia de la República del 2-7-92, mediante el cual se crea en la ciudad de San Carlos, con jurisdicción en el territorio de la Circunscripción Judicial del Estado Cojedes, una Oficina de Registro Mercantil. *G.O.* N° 35.002 del 9-7-92.

—Decreto N° 2.420 de la Presidencia de la República del 2-7-92, mediante el cual se crea en la ciudad de Tucupita, con jurisdicción en el territorio de la Circunscripción Judicial del Estado Delta Amacuro, una Oficina de Registro Mercantil. *G.O.* N° 35.002 del 9-7-92.

—Decreto N° 2.421 de la Presidencia de la República del 2-7-92, mediante el cual se crea en la ciudad de Guanare, con jurisdicción en el territorio de la Circunscripción Judicial del Estado Portuguesa, una Oficina de Registro Mercantil. *G.O.* N° 35.002 del 9-7-92.

—Decreto N° 2.422 de la Presidencia de la República del 2-7-92, mediante el cual se crea en la ciudad de Maturín, con jurisdicción en el territorio de la Circunscripción Judicial del Estado Monagas, una Oficina de Registro Mercantil. *G.O.* N° 35.002 del 9-7-92.

—Decreto N° 2.423 de la Presidencia de la República del 2-7-92, mediante el cual se crea en la ciudad de San Felipe, con jurisdicción en el territorio de la Circunscripción Judicial del Estado Yaracuy, una Oficina de Registro Mercantil. *G.O.* N° 35.002 del 9-7-92.

—Decreto N° 2.424 de la Presidencia de la República del 2-7-92, mediante el cual se crea en la ciudad de San Juan de los Morros, con jurisdicción en el territorio de la Circunscripción Judicial del Estado Guárico, una Oficina de Registro Mercantil. *G.O.* N° 35.002 del 9-7-92.

—Decreto N° 2.425 de la Presidencia de la República del 2-7-92, mediante el cual se crea en la ciudad de San Fernando de Apure, con jurisdicción en el territorio de la Circunscripción Judicial del Estado Apure, una Oficina de Registro Mercantil. *G.O.* N° 35.002 del 9-7-92.

—Decreto N° 2.426 de la Presidencia de la República del 2-7-92, mediante el cual se crea en la ciudad de Coro, con jurisdicción en el territorio de la Circunscripción Judicial del Estado Falcón, una Oficina de Registro Mercantil. *G.O.* N° 35.002 del 9-7-92.

## B. Régimen Electoral

### a. Interpretación de la Ley Orgánica del Sufragio

—Resolución Nº 920908-36 del Consejo Supremo Electoral del 8-9-92, mediante la cual ese Consejo establece la interpretación del artículo 65 de la Ley Orgánica del Sufragio. *G.O.* Nº 35.048 del 14-9-92.

### b. Convocatoria a elecciones regionales y locales de 1992

—Resolución Nº 920730-19 del Consejo Supremo Electoral del 30-7-92 por la cual se convocan las elecciones de Gobernadores, Alcaldes, Concejales y Miembros de las Juntas Parroquiales en todo el Territorio Nacional y Diputados a las Asambleas Legislativas en los Estados Delta Amacuro y Amazonas, para el día 6 de diciembre del año en curso. *G.O.* Nº 35.024 del 11-8-92.

### c. Normas sobre el proceso electoral de 1992

—Resolución Nº 920811-25 del Consejo Supremo Electoral del 11-8-92, por la cual se dicta el Reglamento que regulará la actividad de los candidatos seleccionados para los cargos de Gobernadores, Alcaldes, Concejales, Miembros de las Juntas Electorales en todo el territorio de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa de los Estados Delta Amacuro y Amazonas en las elecciones a celebrarse en diciembre de 1992, durante el lapso comprendido entre la selección del candidato, hasta el inicio de la campaña electoral. *G.O.* Nº 35.042 del 4-9-92.

—Resolución Nº 920915-38 del Consejo Supremo Electoral del 15-9-92, por la cual se dispone que las Juntas Electorales Municipales tendrán como atribución, proclamar a los ciudadanos electos para integrar las Juntas Parroquiales del respectivo Municipio y otorgarles sus correspondientes credenciales. *G.O.* Nº 35.059 del 29-9-92.

—Resolución Nº 920908-37 del Consejo Supremo Electoral del 8-9-92, mediante la cual se establecen los modos de elección para las próximas elecciones de Juntas Parroquiales en áreas urbanas y otros casos. *G.O.* Nº 35.048 del 14-9-92.

—Resolución Nº 920811-32 del Consejo Supremo Electoral del 11-8-92, por la cual se acuerda la elección de los miembros de las Juntas Parroquiales del Distrito Federal. *G.O.* Nº 35.042 del 4-9-92.

—Resolución Nº 920811-33 del Consejo Supremo Electoral del 11-8-92, por la cual se acuerda elegir una Junta Parroquial en cada parroquia incluida la que sea sede de los organismos de gobierno local. *G.O.* Nº 35.042 del 4-9-92.

### d. Postulaciones para las elecciones de 1992

—Resolución Nº 920714-18 del Consejo Supremo Electoral del 14-7-92, por la cual se dispone que las manifestaciones de voluntad requeridas para que los grupos de electores postulen sus candidatos en las próximas elecciones deberán otorgarse ante el respectivo Delegado Regional, o el Adjunto, o el Inspector Delegado, o ante quienes ellos deleguen, actuando siempre, por lo menos, dos de ellos conjuntamente. *G.O.* Nº 35.009 del 20-7-92.

—Resolución Nº 920714-20 del Consejo Supremo Electoral del 14-7-92, por la cual se fija el lapso para postular candidatos a Alcaldes, Concejales y Miembros de las Juntas Parroquiales. *G.O.* Nº 35.024 del 11-8-92.

---

—Resolución N° 920806-20 del Consejo Supremo Electoral del 6-8-92, por la cual se fija el día 13 de agosto del año en curso, como fecha de cierre para recibir solicitudes de denominaciones provisionales de los ciudadanos interesados en constituir grupos de electores para candidatos en las elecciones de 1992. *G.O.* N° 35.026 del 12-8-92.

—Resolución N° 920714-21 del Consejo Supremo Electoral del 14-7-92, por la cual se fija el lapso para postular candidatos a Gobernadores de Estado. *G.O.* N° 35.024 del 11-8-92.

—Resolución N° 920811-25/A del Consejo Supremo Electoral del 11-8-92, por la cual se fija el lapso comprendido entre el 18 de agosto y el 7 de septiembre del año en curso, para que los partidos políticos y los grupos de electores postulen, ante las Juntas Electorales Principales respectivas, sus candidatos a Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados Delta Amacuro y Amazonas. *G.O.* N° 35.042 del 4-9-92.

—Resolución N° 920811-26 del Consejo Supremo Electoral del 11-8-92, por la cual se aprueba que los Delegados Regionales, conjuntamente con los Sub-Delegados emitan y suscriban las constancias a entregar a los grupos de electores que se constituyan para postular candidatos en el presente proceso electoral. *G.O.* N° 35.042 del 4-9-92.

—Resolución N° 920811-28 del Consejo Supremo Electoral del 11-8-92, mediante la cual se establecen los funcionarios del Consejo Supremo Electoral ante quienes serán otorgadas las manifestaciones de voluntad requeridas para que los grupos de electores postulen candidatos en las próximas elecciones. *G.O.* N° 35.042 del 4-9-92.

—Resolución N° 920826-31 del Consejo Supremo Electoral del 26-8-92, por la cual se acuerda: a) Prorrogar hasta el día 14-9-92 el lapso establecido en Resolución N° 920714-21; y b) fijar el lapso comprendido entre el 27 de agosto y el 14 de septiembre del año en curso, para la postulación de candidatos a las Asambleas Legislativas de los Estados Amazonas y Delta Amacuro. *G.O.* N° 35.042 del 4-9-92.

—Resolución N° 920908-35 del Consejo Supremo Electoral del 8-9-92, mediante la cual se concede autorización al partido político “Unidad por la Nueva Alternativa” para postular en todas las Circunscripciones Electorales de la República, candidatos a Gobernador, Alcalde, Concejales, miembros de las Juntas Parroquiales y Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados Delta Amacuro y Amazonas. *G.O.* N° 35.048 del 14-9-92.

#### *e. Organismos electorales*

—Resolución N° 920811-24 del Consejo Supremo Electoral del 11-8-92, por la cual se dicta el Reglamento de los Organismos Electorales. *G.O.* N° 35.059 del 29-9-92.

—Resolución N° 920723-22 del Consejo Supremo Electoral del 23-7-92, por la cual se determina la forma de integración de las Juntas Electorales Principales y Municipales. *G.O.* N° 35.024 del 11-8-92.

—Resolución N° 920714-23 del Consejo Supremo Electoral del 14-7-92, por la cual se fija la fecha de instalación de las Juntas Electorales Principales y Municipales. *G.O.* N° 35.024 del 11-8-92.

## V. DESARROLLO ECONOMICO

### 1. Régimen Impositivo y Tributario

#### A. Código Orgánico Tributario

—Ley de Reforma Parcial del Código Orgánico Tributario. *G.O.* Nº 4.466 Extraordinario del 11-9-92.

#### B. Aduanas

—Resolución conjunta Nº 1.614 del Ministerio de Hacienda, Nº 1.664 del Ministerio de Fomento y Nº 227 del Ministerio de Agricultura y Cría del 31-7-92, por la cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 2.087 de fecha 6-2-92, en los términos que en ella se indican. *G.O.* Nº 35.020 del 5-8-92.

—Resolución conjunta Nº 1.617 del Ministerio de Hacienda, Nº 1.837 del Ministerio de Fomento y Nº 279 del Ministerio de Agricultura y Cría del 30-7-92, por la cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 2.087 de fecha 6-2-92, en los términos que en ella se indican. *G.O.* Nº 35.021 del 6-8-92.

—Resolución conjunta Nº 1.620 del Ministerio de Hacienda y Nº 1.863 del Ministerio de Fomento del 4-8-92, por la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 2.087 del 6-2-92, en los términos que en ella se indican. *G.O.* Nº 35.021 del 6-8-92.

#### C. Impuesto de salida al exterior

—Resolución Nº 1.736 del Ministerio de Hacienda del 15-9-92, por la cual se autoriza a las líneas aéreas y empresas navieras de transporte de pasajeros, que operan en el territorio nacional, para que expendan los timbres fiscales correspondientes al impuesto de salida al exterior. *G.O.* Nº 35.050 del 16-9-92.

#### D. Tasas aeroportuarias

—Resolución Nº 723 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 31-7-92, por la cual se aprueba la modificación acordada por el Consejo de Administración del Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía, de las tasas aeroportuarias, en los términos que en ella se especifican. *G.O.* Nº 35.018 del 3-8-92.

### 2. Régimen de las Finanzas

#### A. Régimen de los Bancos y otros Institutos de Crédito

##### a. Reglamento de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito

—Decreto Nº 2.459 de la Presidencia de la República del 23-7-92, mediante el cual se dicta la Reforma del Reglamento Parcial Nº 5 de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito. *G.O.* Nº 35.017 del 31-7-92.

b. *Autorización para operar*

—Resolución N° 263-92 del Ministerio de Hacienda del 28-7-92, por la cual se dispone que los interesados en obtener la autorización para la promoción de Bancos y otros Institutos de Crédito, así como para la correspondiente autorización de funcionamiento, deberán suministrar, además de la información contemplada en el artículo 6°, la información complementaria que en ella se especifica. *G.O.* N° 35.016 del 29-7-92.

c. *Publicidad bancaria*

—Resolución N° 92-08-01 del Banco Central de Venezuela del 6-8-92, mediante la cual se establece un régimen de anuncios diarios para los Bancos y otros Institutos de Crédito. *G.O.* N° 35.026 del 12-8-92.

B. *Regulación de operaciones bancarias y crediticias*

a. *Tasas de interés*

—Resolución N° 92-07-92 del Banco Central de Venezuela del 2-7-92, mediante la cual se fija la tasa máxima anual de interés o descuento que podrán cobrar los bancos y otros institutos de crédito. *G.O.* N° 35.008 del 17-7-92.

—Resolución N° 92-08-02 del Banco Central de Venezuela del 13-8-92, mediante el cual se determina la tasa máxima de interés o de descuento que podrán cobrar los bancos comerciales. *G.O.* N° 35.031 del 20-8-92.

b. *Encaje legal*

—Resolución N° 92-09-01 del Banco Central de Venezuela del 9-9-92, por la cual se dictan las normas que regirán la constitución del Encaje por parte de los Bancos e Institutos de Crédito. *G.O.* N° 35.048 del 14-9-92.

c. *Régimen de los Bonos del Banco Central de Venezuela*

—Resolución N° 92-07-03 del Banco Central de Venezuela del 16-7-92, por la cual se dicta el Reglamento de la Vigésima Segunda Emisión de Bonos del Banco Central de Venezuela. *G.O.* N° 35.011 del 22-7-92.

—Resolución N° 92-07-04 del Banco Central de Venezuela del 23-7-92, por la cual se dictan las normas que regirán las Ofertas de Compraventa y Traspaso de Títulos de Crédito en Custodia Electrónica emitidos por el Banco Central de Venezuela. *G.O.* N° 35.031 del 20-8-92.

—Resolución N° 92-07-05 del Banco Central de Venezuela del 23-7-92, por la cual se dicta el Reglamento de la Primera Emisión de Títulos de Crédito del Banco de Venezuela en Custodia Electrónica. *G.O.* N° 35.031 del 20-8-92.

3. *Régimen de las Inversiones*

A. *Bolsas de Valores*

—Resolución 382-92 de la Comisión Nacional de Valores del 11-8-92, por la cual se aprueba la modificación del artículo 19 del Reglamento Interno de la Bolsa de

Valores de Maracaibo, SACA, en los términos que en ella se señalan. *G.O.* Nº 35.041 del 3-9-92.

#### B. *Conversión de Deuda*

—Decreto Nº 2.530 de la Presidencia de la República del 14-9-92, mediante el cual se dicta el Régimen para la Conversión de Deuda Pública en Inversión. *G.O.* Nº 35.058 del 28-9-92.

#### 4. *Régimen del Comercio Exterior*

—Decreto Nº 2.411 de la Presidencia de la República del 2-7-92, mediante el cual se dicta la Reforma del Reglamento de la ley que crea el Fondo de Financiamiento de las Exportaciones. *G.O.* Nº 35.021 del 6-8-92.

#### 5. *Régimen del Comercio Interno*

—Resolución Nº 1.729 del Ministerio de Hacienda del 11-9-92, por la cual se mantienen los precios de las carteritas de fósforos y se fijan los precios de venta al público que en ella se indican.

#### 6. *Régimen del Desarrollo Agropecuario*

—Resolución conjunta Nº 1.454 del Ministerio de Fomento y Nº 164 del Ministerio de Agricultura y Cría del 25-6-92, por la cual se dispone que las empresas agroindustriales, individualmente, indicarán mediante aviso de prensa, las condiciones de calidad, lugar y fecha de recepción de la cosecha y condiciones de pago, bajo las cuales estarán dispuestas a efectuar sus transacciones comerciales con los productores agrícolas en temporada de cosecha, a fin de orientar con la mayor efectividad, las decisiones de inversión de estos últimos. *G.O.* Nº 34.997 del 2-6-92.

—Resolución Nº 288 del Ministerio de Agricultura y Cría del 5-8-92, por lo cual se dispone que los propietarios o tenedores de cerdos en el Territorio Nacional, deberán vacunar en forma obligatoria a todo su rebaño contra el Cólera Porcino. *G.O.* Nº 35.022 del 7-8-92.

—Resolución Nº 289 del Ministerio de Agricultura y Cría del 5-8-92, por la cual se dispone que se proceda a la ejecución del Programa Nacional contra la Salmonelosis Aviar producida por la *Salmonella pullorum* o *gallinarum* en las granjas dedicadas a la producción de huevos para incubar y a otras ramas de la producción avícola. *G.O.* Nº 35.022 del 7-8-92.

—Resolución conjunta Nº 1.663 del Ministerio de Hacienda, Nº 1.843 del Ministerio de Fomento y Nº 281 del Ministerio de Agricultura y Cría del 12-8-92, por la cual se dispone que los mecanismos específicos de estabilización, protección arancelaria adicional y procedimientos de cálculos e instrumentación para el circuito del azúcar,

se registrarán por las disposiciones establecidas en esta Resolución. *G.O.* N° 35.027 del 14-8-92.

—Resolución N° 382 del Ministerio de Agricultura y Cría del 28-9-92, por la cual se declara al grupo racial bovino tipo Carora, Patrimonio Nacional. *G.O.* N° 35.060 del 30-9-92.

—Resolución conjunta N° 2.135 del Ministerio de Fomento, N° 346 del Ministerio de Agricultura y Cría y N° 231 del Ministerio de Energía y Minas del 23-9-92, por la cual se dispone que Petróleos de Venezuela, S.A., a través de sus empresas filiales Palmaven, S.A. y Petroquímica de Venezuela, S.A. (PEQUIVEN), así como las empresas privadas, suministrarán al mercado nacional, los fertilizantes requeridos para una óptima producción agrícola, de acuerdo a los lineamientos que fije el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Agricultura y Cría. *G.O.* N° 35.057 del 25-9-92.

### 7. Régimen de Energía y Minas

—Resolución N° 224 del Ministerio de Energía y Minas del 10-9-92, por la cual se fijan los precios máximos de venta de los productos envasados y a granel: Aceites, Lubricantes y Fluidos para Sistemas Hidráulicos. *G.O.* N° 35.047 del 14-9-92.

## VI. DESARROLLO SOCIAL

### 1. Educación

#### A. Zonas Educativas

—Resolución N° 705 del Ministerio de Educación del 14-7-92, por la cual se divide la Zona Educativa del Estado Táchira en seis Distritos Escolares; conformados por Sectores Escolares, distribuidos de la manera que en ella se especifica. *G.O.* N° 35.011 del 22-7-92.

—Resolución N° 798 del Ministerio de Educación del 26-8-92, por la cual se asigna a los Directores de las Zonas Educativas del País, la contratación de bienes y servicios de sus respectivas zonas. *G.O.* N° 35.040 del 2-9-92.

#### B. Universidades, Institutos y Colegios Universitarios

—Decreto N° 2.463 de la Presidencia de la República del 30-7-92, mediante el cual se crea el Colegio Universitario “Hotel Escuela de los Andes Venezolanos” con sede en la ciudad de Mérida, Estado Mérida. *G.O.* N° 35.016 del 29-7-92.

—Decreto N° 2.490 de la Presidencia de la República, mediante el cual se autoriza la creación y funcionamiento del Instituto Universitario de Tecnología para la Informática (IUTEPI), con sede en Valencia, Estado Carabobo. *G.O.* N° 35.031 del 20-8-92.

—Resolución N° 785 del Ministerio de Educación del 18-8-92, por la cual se dicta el Reglamento de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Centrales “Rómulo Gallegos”. *G.O.* N° 4.457 Extraordinario del 26-8-92.

—Resolución Nº 840 del Ministerio de Educación del 14-9-92, por la cual se modifica la Resolución Nº 1.205 del 8-12-89, que contiene el Reglamento de la Universidad Nacional Abierta. *G.O.* Nº 4.467 Extraordinario del 15-9-92.

—Resolución Nº 841 del Ministerio de Educación del 14-9-92, por la cual se modifica la Resolución Nº 719 del 27-6-88, en la cual se dicta el Reglamento General de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador. *G.O.* Nº 4.467 Extraordinario del 15-9-92.

—Resolución Nº 714 del Ministerio de Educación del 15-7-92, por la cual se autoriza el funcionamiento de la Extensión del Instituto Universitario de Tecnología “Isaac Newton”, con sede en la ciudad de Mérida, Estado Mérida. *G.O.* Nº 35.011 del 22-7-92.

—Resolución Nº 800 del Ministerio de Educación del 28-8-92, por la cual se autoriza el funcionamiento de la Extensión del Instituto Universitario de Tecnología “Antonio José de Sucre”, ubicada en San Cristóbal, Estado Táchira. *G.O.* Nº 35.052 del 18-9-92.

—Resolución Nº 715 del Ministerio de Educación del 15-7-92, por la cual se autoriza el funcionamiento de la Extensión del Colegio Universitario de Administración y Mercadeo, con sede en Puerto Cabello, Estado Carabobo. *G.O.* Nº 35.013 del 27-7-92.

—Resolución Nº 26 del Consejo Nacional de Universidades del 6-8-92, por la cual este Consejo emite opinión favorable al proyecto académico de la Carrera de Odontología de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Centrales “Rómulo Gallegos”, con sede en San Juan de los Morros, Estado Guárico. *G.O.* Nº 35.028 del 17-8-92.

#### *C. Libros de texto y material complementario*

—Resoluciones Nos. 759 al 769 del Ministerio de Educación del 7-8-92, mediante las cuales se autorizan las obras que en ellas se señalan, como libros de texto. *G.O.* Nº 4.454 Extraordinario del 18-8-92.

—Resoluciones Nos. 773 a 780 del Ministerio de Educación del 14-8-92, por las cuales se autorizan las obras que en ellas se señalan, para ser utilizadas como material auxiliar, como libro de lectura y como material complementario, respectivamente. *G.O.* Nº 4.457 Extraordinario del 26-8-92.

—Resoluciones Nos. 793 al 795 del Ministerio de Educación del 25-8-92, por las cuales se autorizan, como libros de texto, las obras en ella señaladas. *G.O.* Nº 4.462 Extraordinario del 4-9-92.

—Resolución Nº 805 del Ministerio de Educación del 28-8-92, por la cual se instrumenta por etapas, a nivel nacional, el proyecto denominado “Plan Lector”. (Se reimprime por error material). *G.O.* Nº 35.052 del 18-9-92.

#### *D. Créditos Educativos*

—Resolución Nº 756 del Ministerio de Educación del 5-8-92, mediante la cual se dicta el régimen sobre Créditos Educativos. *G.O.* Nº 35.024 del 11-8-92.

## 2. *Salud*

### A. *Productos y sustancias médicas*

—Resolución N° 066 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 28-7-92, por la cual se establece la posología oficial para la administración de las Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. *G.O.* N° 35.017 del 31-7-92.

### B. *Ejercicio Profesional de la Farmacia*

—Decreto N° 2.493 de la Presidencia de la República del 20-8-92, mediante el cual se dicta la Reforma del Reglamento de la Ley de Ejercicio de la Farmacia. *G.O.* N° 4.461 Extraordinario del 1-9-92.

## 3. *Trabajo y Relaciones Laborales*

### A. *Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo*

—Resolución N° 327 del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia del 17-8-92, mediante el cual se corrige y reimprime por error material el Decreto N° 2.208, de la Presidencia de la República del 23-4-92, mediante el cual se dictó el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. *G.O.* N° 35.028 del 17-8-92.

### B. *Cuidado integral de los Hijos de los Trabajadores*

—Decreto N° 2.506, de la Presidencia de la República del 26-8-92, mediante el cual se dicta el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo sobre Cuidado Integral de los Hijos de los Trabajadores. *G.O.* N° 35.036 del 27-8-92.

### C. *Remuneración*

—Decreto N° 2.483, de la Presidencia de la República del 13-8-92, mediante el cual se dicta el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, sobre la Remuneración. *G.O.* N° 35.044 del 8-9-92.

### D. *Estadísticas Laborales*

—Resolución N° 3.294 del Ministerio del Trabajo del 24-8-92, por la cual se modifica la N° 357 del 30 de septiembre de 1960, sobre el programa de Estadísticas de Empleo, Horas Trabajadas y Salarios Pagados, en los términos que en ella se señalan. *G.O.* N° 35.038 del 31-8-92.

### E. *Beca-Trabajo*

—Decreto N° 118, de la Gobernación del Distrito Federal mediante el cual se modifica el artículo 2° del Decreto N° 49, el cual queda redactado en los términos que en él se especifican. (Creación del Programa Beca-Trabajo). *G.O.* N° 35.027 del 14-8-92.

### F. *Convenciones Colectivas*

—Decreto N° 2.485 de la Presidencia de la República del 14-8-92, mediante el cual se dispone la extensión obligatoria de la Convención Colectiva de Trabajo veinte para

las empresas de la rama de actividad económica de las Artes Gráficas, depositada el 18 de septiembre de 1991, a escala regional. *G.O.* Nº 35.030 del 19-8-92.

—Decreto Nº 2.486 de la Presidencia de la República del 14-8-92, mediante el cual se declara la extensión obligatoria a escala nacional de la Convención Colectiva de Trabajo para las empresas de la rama de actividad de la Industria de la Construcción, depositada el 21 de enero de 1992. *G.O.* Nº 35.030 del 19-8-92.

—Decreto Nº 2.487 de la Presidencia de la República del 14-8-92, mediante el cual se dispone la extensión obligatoria de la Convención Colectiva de Trabajo Vigente para las empresas de la Industria de la Madera, depositada en fecha 16 de octubre de 1991 a nivel nacional. *G.O.* Nº 35.030 del 19-8-92.

—Resolución Nº 2.816 del Ministerio del Trabajo del 13-4-92, por la cual se dispone que se tenga como Convención Colectiva de Trabajo para la rama de actividad económica de Almacenamiento, Transporte y Distribución de Gas Licuado de Petróleo que opera en el Distrito Federal y Estado Miranda, la reunión normativa laboral que en ella se señala. *G.O.* Nº 35.035 del 26-8-92.

## VII. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

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

#### A. *Zonas Protectoras y de Reserva*

—Decreto Nº 2.325, de la Presidencia de la República del 5-6-92, mediante el cual se dicta el Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso de la Zona Protectora de la Cuenca Alta y Media del Río Capaz (Capazón). *G.O.* Nº 4.464 Extraordinario del 8-9-92.

—Decreto Nº 2.326 de la Presidencia de la República del 5-6-92, mediante el cual se dicta el Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso de la Zona Protectora de las Cuencas Hidrográficas de los Ríos Guanare, Boconó, Tucupido, La Yuca y Masparro. *G.O.* Nº 4.464 Extraordinario del 8-9-92.

—Decreto Nº 2.329 de la Presidencia de la República del 5-6-92, mediante el cual se dicta el Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso de la Zona Protectora de las Cuencas Alta y Media del Río Orituco. *G.O.* Nº 4.464 Extraordinario del 8-9-92.

—Decreto Nº 2.312 de la Presidencia de la República del 5-6-92, mediante el cual se declara Reserva Nacional Hidráulica con el nombre de Aguas Calientes, el área situada en el Municipio Pedro María Ureña, Parroquia Nueva Arcadía del Estado Táchira, que en él se señala. *G.O.* Nº 35.020 del 5-8-92.

#### B. *Bosques*

—Decreto Nº 2.332 de la Presidencia de la República del 5-6-92, mediante el cual se autoriza al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables para crear Bosques Estatales en aquellos terrenos baldíos o del dominio público o privado de la Nación, no utilizados actualmente para otros fines de utilidad pública o social y que posean comprobada vocación forestal. *G.O.* Nº 35.001 del 8-7-92.

### C. *Parques Nacionales*

—Decreto N° 1.632 de la Presidencia de la República del 5-7-92, mediante el cual se declara Parque Nacional con el nombre “Delta del Orinoco”, a una porción del territorio nacional, ubicada en jurisdicción del Departamento Tucupita del Estado Delta Amacuro. *G.O.* N° 35.000 del 7-7-92.

### D. *Normas ambientales*

—Decreto N° 127 de la Gobernación del Distrito Federal del 2-9-92, mediante el cual se dictan las Normas Regulares para el Bote de Escombros y Otros Descchos. *G.O.* N° 35.042 del 4-9-92.

—Decreto N° 2.331 de la Presidencia de la República del 5-6-92, mediante el cual se establecen las tarifas que deberán aportar para la conservación de las cuencas hidrográficas, los diferentes organismos beneficiarios del aprovechamiento de los recursos naturales existentes en las mismas. *G.O.* N° 35.042 del 4-9-92.

### E. *Recursos forestales*

—Resolución N° 141 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 3-9-92, por la cual se dictan las Normas y Procedimientos Internos de las Ligas contra Incendios Forestales. *G.O.* N° 35.043 del 7-9-92.

—Decreto N° 2.305 de la Presidencia de la República del 5-6-92, mediante el cual se dictan las Normas sobre Coordinación de Competencias entre el Ejecutivo Nacional y los Municipios en las Actividades de Plantación, Transplante, Poda y Tala de Arboles en Areas Urbanas. *G.O.* N° 35.042 del 4-9-92.

### F. *Recursos Animales*

—Resolución N° 341 del Ministerio de Agricultura y Cría del 8-9-92, por la cual se declara el día quince de septiembre como el Día de la Salud Animal. *G.O.* N° 35.047 del 11-9-92.

#### a. *Régimen de la pesca*

—Resolución N° 222 del Ministerio de Agricultura y Cría del 15-7-92, por la cual se dispone que este Ministerio a través de la Dirección General Sectorial de Pesca y Agricultura, recibirá y decidirá sobre las solicitudes presentadas por personas naturales o jurídicas propietarias de embarcaciones pesqueras, de bandera extranjera, con fines de realizar actividades de pesca comercial-artesanal, científica; deportiva y deportiva lucrativa. *G.O.* N° 35.010 del 21-7-92.

#### b. *Régimen de la caza*

—Resolución N° 302 del Ministerio de Agricultura y Cría del 26-8-92, por la cual se derogan los artículos 5° y 6° de la Resolución MAC N° 391 de fecha 13 de diciembre de 1990, relativos a las temporadas de veda. *G.O.* N° 35.041 del 3-9-92.

—Resolución N° 86 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 3-7-92, por la cual se dictan las Normas para la Instalación y Funcionamiento de Zoolocriaderos de la Especie Baba. *G.O.* N° 4.446 Extraordinario del 7-7-92.

—Resolución N° 85 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 3-7-92, por la cual se dispone que a los fines de la temporada de aprove-

chamiento comercial de la Especie Baba de 1993, se extienda el lapso de recepción de solicitudes de licencia de caza, informes técnicos y planes de manejo de esta Especie hasta el 31-7-92, inclusive. *G.O.* Nº 34.999 del 6-7-92.

## 2. Régimen de transporte y tránsito

### A. Transporte y Tránsito Terrestre

—Resolución conjunta Nº 1.838 del Ministerio de Fomento y Nº 725 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones por la cual se fijan las Tarifas Máximas para el Servicio de Transporte Público en Rutas Sub-Urbanas, en las modalidades “Autobús” y alquiler “Por Puestos”. *G.O.* Nº 35.018 del 3-8-92. Se reimprimió por error material en *G.O.* Nº 4.453 Extraordinario del 18-8-92.

### B. Transporte Aéreo

#### a. Aeródromos

—Resolución Nº 776 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 14-9-92, mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional, el Aeródromo de servicio privado denominado Santa Mónica. *G.O.* Nº 35.052 del 18-9-92.

—Resolución Nº 777 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 14-9-92, mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional, el Aeródromo de servicio privado denominado Empujeca. *G.O.* Nº 35.052 del 18-9-92.

—Resolución Nº 778 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 14-9-92, mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional, el Aeródromo de servicio privado denominado La Bendición Ramera. *G.O.* Nº 35.052 del 18-9-92.

—Resolución Nº 779 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 14-9-92, mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional, el Aeródromo de servicio privado denominado Las Mercedes. *G.O.* Nº 35.052 del 18-9-92.

—Resolución Nº 780 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 14-9-92, mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional, el Aeródromo de servicio privado denominado Morichito II. *G.O.* Nº 35.052 del 18-9-92.

—Resolución Nº 781 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 14-9-92, mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el Aeródromo de servicio privado denominado La Reforma. *G.O.* Nº 35.052 del 18-9-92.

—Resolución Nº 782 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 14-9-92, mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el Aeródromo de servicio privado denominado Toromacho. *G.O.* Nº 35.052 del 18-9-92.

—Resolución Nº 783 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 14-9-92, mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el Aeródromo de servicio privado denominado La Candelaria. *G.O.* Nº 35.052 del 18-9-92.

—Resolución Nº 784 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 14-9-92, mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el Aeródromo de servicio privado denominado Los Arrecifes. *G.O.* Nº 35.052 del 18-9-92.

—Resolución Nº 785 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 14-9-92, mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el Aeródromo de servicio privado denominado Morichitos. *G.O.* Nº 35.052 del 18-19-92.

—Resolución N° 786 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 14-9-92, por la cual se abre al tráfico aéreo nacional el Aeródromo de servicio privado denominado Servicio Tulio. *G.O.* N° 35.054 del 22-9-92.

—Resolución N° 791 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 14-9-92, mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el Aeródromo de servicio privado denominado Fagotrans. *G.O.* N° 35.052 del 18-9-92.

—Resolución N° 794 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 14-9-92, mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el Aeródromo de servicio privado denominado Mikitole. *G.O.* N° 35.052 del 18-9-92.

—Resolución N° 804 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 21-9-92, por la cual se abre al tráfico aéreo nacional el Aeródromo de servicio privado denominado Trial. *G.O.* N° 35.054 del 22-9-92.

—Resolución N° 805 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 21-9-92, por la cual se abre al tráfico aéreo nacional el Aeródromo de servicio privado denominado Bajo Verde. *G.O.* N° 35.054 del 22-9-92.

—Resolución N° 806 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 21-9-92, por la cual se abre al tráfico aéreo nacional el Aeródromo de servicio privado denominado Suesipo. *G.O.* N° 35.054 del 22-9-92.

#### b. *Helipuertos*

—Resolución N° 787 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 14-9-92, mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el Helipuerto de servicio privado denominando Punta de Palmas. *G.O.* N° 35.052 del 18-9-92.

—Resolución N° 788 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 14-9-92, mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el Helipuerto de servicio privado denominado Centro Lago I. *G.O.* N° 35.052 del 18-9-92.

—Resolución N° 790 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 14-9-92, mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el Helipuerto de servicio privado denominado Planta Lama. *G.O.* N° 35.052 del 18-9-92.

—Resolución N° 792 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 14-9-92, mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el Helipuerto de servicio privado denominado Lamargas. *G.O.* N° 35.052 del 18-9-92.

—Resolución N° 793 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 14-9-92, mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el Helipuerto de servicio privado denominado Planta Sisor Puerto Ayacucho. *G.O.* N° 35.052 del 18-9-92.

### 3. *Régimen de las comunicaciones*

#### A. *Telecomunicaciones*

—Resolución N° 720 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 17-7-92, por la cual se dispone que a los efectos de la presente Resolución, se consideran Servicios Telefónicos Suplementarios, los que en ella se indican. *G.O.* N° 35.011 del 22-7-92.

a. *Fijación de Tarifas*

—Resolución Nº 747 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 24-8-92, por la cual se establecen las tarifas correspondientes al tercer ajuste trimestral del año 1992. *G.O.* Nº 35.038 del 31-8-92.

—Resolución Nº 748 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 31-8-92, por la cual las tarifas, correspondientes al tercer ajuste trimestral de 1992, para los Servicios de Circuitos Privados de Telecomunicaciones Nacionales e Internacionales. *G.O.* Nº 35.038 del 31-8-92.

—Resolución Nº 749 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 31-8-92, por la cual se establecen las tarifas, correspondientes al tercer ajuste trimestral de 1992, para la instalación y el uso del Servicio Telex Nacional Automático. *G.O.* Nº 35.038 del 31-8-92.

B. *Emisoras*

—Resolución conjunta Nº 581 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones y Nº 78 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 22-6-92, por la cual se dispone que en el Parque Nacional El Avila en las márgenes de la Carretera Colonial Caracas-La Guaira, en el sitio conocido como Llano Grande de Puerta de Caracas, se permitirá la instalación de emisoras de radiodifusión audiovisual, que operen en canales de banda UHF. *G.O.* Nº 34.996 del 1-7-92.

C. *Televisión*

—Decreto Nº 2.497 de la Presidencia de la República del 20-8-92, mediante el cual se establece el Régimen y Control de las Concesiones de Televisión. *G.O.* Nº 35.034 del 25-8-92.

D. *Correo*

—Resolución Nº 724 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 31-7-92, por la cual se autorizan las tasas fijadas por el Instituto Postal Telegráfico de Venezuela (IPOSTEL), sobre tasas aéreas y tasas especiales de los envíos de correspondencia en el régimen nacional e internacional, en el Servicio Postal. *G.O.* Nº 35.018 del 3-8-92.

# JURISPRUDENCIA



# Información Jurisprudencial

## *Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso Administrativo): Tercer Trimestre de 1992*

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

### SUMARIO

#### I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *Poder Judicial*. A. Categoría de jueces. B. Corte Suprema de Justicia: Potestad de Avocamiento. 2. *Administración Pública*. A. Administración Descentralizada. Formas jurídicas. B. Potestad Sancionatoria: Reserva legal. 3. *Derechos Constitucionales*. A. Derecho a la igualdad. B. Derecho a la defensa. C. Derecho a la Educación.

#### II. EL, ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

1. *Poder Nacional*. A. Régimen de la circulación y tránsito. 2. *Poder Estatal*. A. Policías Estadales: Régimen Legal. 3. *Municipios*. A. Pérdida de investidura del Alcalde.

#### III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El procedimiento Administrativo*. A. Formalidades. B. Derecho a la defensa. C. Instancia del interesado: Notificación. D. Perención. 2. *Los actos administrativos*. A. Clases: Actos administrativos de efectos particulares. B. Principio de Legalidad. C. Requisitos de validez: Competencia y delegación. D. Vicios: Incompetencia manifiesta. E. Ejecución. 3. *Contratos Administrativos: Condiciones generales de contratación*.

#### IV. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Amparo*. A. Competencia. B. Objeto. C. Requisitos del libelo. D. Requisitos de Admisibilidad. a. Violación de derechos constitucionales. b. Actualidad de la lesión. c. Reparabilidad de la lesión. d. Amenaza de violación. E. Legitimación. a. Legitimación activa: Carácter subjetivo. b. Legitimación Pasiva: Carácter personalísimo F. Procedimiento. a. Auto de admisión: Inapelabilidad. b. Procedimiento breve y sumario. c. Amparo provisional. d. Suspensión del Procedimiento. G. Efectos de la sentencia. 2. *Amparo contra conductas omisivas*. 3. *Amparo contra sentencias*.

#### V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *El Contencioso-Administrativo de los actos administrativos (anulación)*. A. Objeto. a. actos de efectos generales. Acción popular. b. Actos administrativos de la administración laboral. Competencia. B. Admisibilidad. a. Carga de la prueba. b. Solicitud del expediente administrativo. c. Inadmisibilidad: Documentos indispensables. C. Suspensión de efectos del acto administrativo. D. Emplazamiento. E. Pruebas. F. Sentencia. a. Tipos de Sentencia. b. Contenido: Costas. c. Vicios. d. Apelación. e. Perención. 2. *Contencioso de Anulación y Amparo*. A. Competencia. B. Carácter cautelar. C. Suspensión de efectos del acto administrativo. 3. *El Contencioso-Administrativo de las demandas*. A. Concepto de parte. B. Contencioso de los contratos administrativos. 4. *El recurso Contencioso-Administrativo de interpretación*. 5. *Recursos Contencioso-Administrativos especiales*. A. Contencioso-funcionarial. B. Contencioso-Tributario.

## VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. *Derecho de Propiedad*. A. Violación. 2. *Urbanismo: Control de los usos urbanísticos*. 3. *Expropiación: Juicio Expropiatorio*. A. Avalúo, a. Elementos obligatorios. b. Valor Fiscal. c. Actualización del avalúo. B. Pago a término. C. Terminación del juicio.

## VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Funcionarios contratados*. 2. *Cargos: Incompatibilidad de cargos*. 3. *Derechos*. A. Sueldo. B. Prestaciones sociales. 4 *Remoción*

## I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *Poder Judicial*A. *Categoría de jueces*

CSJ-SPA (249)

23-7-92

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: José E. Sureda vs. Consejo de la Judicatura.

**La Corte analiza el alcance de la expresión "Jueces de la República".**

La competencia del Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura —entendida como la facultad de dicho órgano para conocer y decidir un caso concreto— aparece definida en el artículo 44 de la Ley Orgánica de ese cuerpo colegiado, el cual señala textualmente lo siguiente:

"Es de la competencia del Tribunal Disciplinario conocer de los procesos disciplinarios que se sigan en los casos previstos por esta ley, a los Jueces de la República y a Defensores Públicos de Presos".

Ahora bien, conforme al artículo 4º del Código Civil, a la ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador. Por tanto, se aprecia que, para que el Tribunal Disciplinario sea competente, debe, en primer lugar, tratarse de procesos disciplinarios que se sigan en los casos previstos por la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, es decir, aquellos tendentes a comprobar que determinados sujetos se hayan incurso, a tenor de lo establecido en el artículo 55 *ejusdem*, en supuestos calificados como faltas por la Ley de Carrera Judicial, con miras a la imposición de la sanción correspondiente; en segundo lugar, sólo podrán estar sometidos a tales procesos disciplinarios, los Jueces de la República y los Defensores Públicos de Presos.

En el caso de autos interesa analizar en particular el alcance de la expresión "Jueces de la República". En tal sentido, juez es aquel que está investido, en virtud de una determinada distribución constitucional de los poderes públicos, de potestad para juzgar y sentenciar un litigio, un conflicto de intereses sometido a su decisión. Según Couture, en su *Vocabulario Jurídico* (Montevideo, 1960), juez es el "magistrado integrante del Poder Judicial, investido de la autoridad oficial requerida para desempeñar la función jurisdiccional y obligado al cumplimiento de los deberes propios de la misma bajo la responsabilidad de la Constitución y las leyes".

El juez en el ejercicio de su función jurisdiccional goza de autonomía e independencia, pero, no obstante, respecto a su eficacia, rendimiento y conducta, está sujeto a la vigilancia y control del Consejo de la Judicatura, creándose de este modo una situación jurídica en la cual dicho organismo tiene la potestad, entre otras, de iniciar los procedimientos disciplinarios en su contra, conforme a lo previsto en el literal c) del artículo 15 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura. Al respecto observa la Corte que, la intención del legislador no ha podido ser otra que permitir al órgano que nombra a un funcionario, en este caso un juez, imponer sanciones, previo el cumplimiento, del respectivo proceso, que tendría lugar si existieren motivos para creer que éste pudiera estar incurso en algunas de las causales previstas en la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura; así, por ejemplo, en el caso de la máxima sanción disciplinaria, se parte del principio según el cual "...quien nombra también destituye. El órgano con poder de designar tiene implícitamente el poder de destituir, salvo que la solución contraria pueda inferirse de disposiciones expresas". (Enrique Sayagués Lazo). *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, 1953, Tomo I, p. 362.

Ahora bien, en el caso concreto que nos ocupa, el Consejo de la Judicatura ordenó la apertura de un procedimiento disciplinario contra quien fuera Juez Sexto de Primera Instancia en lo Penal desde mayo de 1986 a julio de 1987, por la supuesta comisión de irregularidades en un expediente, alegando que el solicitante del amparo es sujeto pasivo del Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura por el hecho de que "en la actualidad es el segundo suplente tanto del Juzgado Sexto de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Estado Carabobo, como de la Circunscripción Judicial del Estado Lara", como consecuencia de los concursos de oposición en los que participara a finales del año 1986. Esto conduce al necesario análisis de la condición jurídica del *suplente del juez titular*.

Al respecto, la Sala observa:

Conforme a lo previsto en el artículo 22 de la Ley de Carrera Judicial, los concursantes que hayan obtenido —en un Concurso de Oposición— el segundo y el tercer puestos, respectivamente, en la escala de puntuación comprendida entre un mínimo de quince (15) puntos y un máximo de veinte (20) puntos, serán designados en el mismo orden, primero y segundo suplentes del titular; añade el artículo 23 *ejusdem* que los suplentes designados conforme a lo antes indicado, llenarán las faltas temporales y accidentales del titular.

Por su parte, los artículos 40 y 41 de la Ley de Carrera Judicial establecen lo siguiente:

"Artículo 40. Las faltas temporales de los jueces, producidas por licencias o permisos concedidos, serán llenadas en los tribunales unipersonales y colegiados, por los suplentes en el orden de su designación y, agotada la lista de éstos, por los Conjueces nombrados por el Consejo de la Judicatura de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial y deberán reunir las mismas condiciones exigidas por esta ley para ser titular del respectivo tribunal".

"Artículo 41. Los jueces impedidos de actuar por causa de enfermedad serán suplidos como se establece en el artículo anterior...".

Conforme a tales normas, existe la obligatoriedad para el Consejo de la Judicatura de convocar a los suplentes del juez titular en el orden de su designación, pero, ¿permite esa circunstancia la asimilación de los suplentes a la condición de "Jueces de la República" para de esta forma considerarlos posibles sujetos pasivos de procesos disciplinarios?

Si se tiene presente el significado del término juez, según las definiciones antes expresadas, habría que admitir que el suplente, como tal, no tiene potestad para juzgar

y sentenciar ningún caso, es decir, cumplir la función jurisdiccional, en tanto no esté en el ejercicio del cargo respectivo, pero no puede negarse que él es el llamado a ocupar el cargo si se produce la falta temporal o accidental del juez titular. Dicho de otro modo, con base en la citada normativa, se crea *prima facie* un binomio derecho-obligación según el cual el suplente, al darse el caso de vacancia, tiene el derecho de ocupar el cargo del titular, y para el Consejo de la Judicatura resulta imperiosa su convocatoria. El suplente, en el acto de administración de justicia, será, sin duda alguna, el juez natural durante los períodos de suplencia respectivos, lo que hace lógico pensar que él también está sometido a la vigilancia y control del Consejo de la Judicatura, siendo posible someterlo a procedimientos disciplinarios que pueden conducir a la imposición de sanciones, entre ellas la destitución, más aún cuando los hechos que motivan la apertura del respectivo proceso han tenido lugar en algún momento en que el sujeto pasivo haya ejercido la función jurisdiccional, como es el caso de autos. Admitir lo contrario sería permitir una situación privilegiada para los suplentes frente a los titulares, cuya conducta —pasada o presente— no estaría sometida a la necesaria vigilancia y control del organismo que los ha nombrado con la consecuente expectativa legal de que ejerzan los cargos de jueces, en caso de convocatoria, lo que conduce a afirmar que los suplentes de un tribunal, a los fines de los procedimientos disciplinarios previstos en la ley que regula la materia, son sujetos pasivos de dichos procesos, cuya competencia corresponde al Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura. Así se declara.

B. *Corte Suprema de Justicia: Potestad de Avocamiento*

CSJ-SPA (300)

30-7-92

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

El artículo 42, ordinal 29 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en concordancia con el artículo 43 *ejusdem* le atribuye a la Sala Político-Administrativa la facultad de:

“Solicitar algún expediente que curse ante otro tribunal, y avocarse al conocimiento del asunto, cuando lo juzgue pertinente”.

El avocamiento constituye una vía excepcional mediante la cual la Sala conoce de asuntos judiciales que *cursan* por ante tribunales competentes de la República, *su proceso y procedimientos preestablecidos en la ley*. Esta vía, aunque no altera radicalmente la competencia *rationae materiae* de los tribunales, constituye sin duda una variación de la competencia por grado y, en este sentido, lo más resaltante resulta ser, la inaplicabilidad del principio de la “bi-instancia” con la cual se vulnera el derecho a revisión de las decisiones judiciales. Además, con el avocamiento, en algo se perturba también la función jurisdiccional de la misma Sala, por cuanto el asunto llega a la Corte, no por vía legal del ejercicio del derecho a la acción o del recurso, sino en el ejercicio de una facultad discrecional, determinada por las circunstancias de gravedad e importancia de la controversia, que afectan el interés general. Finalmente, al ser formulada la solicitud por una de las partes de la controversia judicial, se frustra el principio del *audi alteram partem*, la bilateralidad, en cuanto a la procedencia del avocamiento. Es por ello que la doctrina de la Corte ha puesto de manifiesto que ha facultad discrecional de avocamiento, previsto en la citada norma, debe utilizarse con suma ponderación y cautela.

El avocamiento se esboza en dos etapas:

- 1) La solicitud de envío del expediente para su necesario estudio;
- 2) La avocación propiamente dicha.

Es posible, sin embargo, que de la simple lectura de la solicitud de avocamiento, la Sala se pronuncie sobre su inadmisibilidad. Es este contexto se examina la *concur-rencia* de las siguientes circunstancias:

- 1) Que un asunto judicial curse ante algún otro tribunal de la República;
- 2) Que el tribunal que esté conociendo del asunto, fuese competente;
- 3) Que dicho tribunal no haya perdido la jurisdicción para seguir conociendo por haber admitido la apelación o por haber dictado sentencia, sometida a consulta de ley;
- 4) Que el asunto judicial cuyo avocamiento se solicita sea afín con la competencia de la Sala Político-Administrativa.

Una vez admitida la solicitud de avocamiento, la Sala requerirá el expediente de la causa que cursa en el tribunal respectivo y decidirá el caso.

## 2. *Administración Pública*

### A. *Administración Descentralizada. Formas jurídicas*

**CSJ-SPA (222)**

**15-7-92**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

**Los entes descentralizados nacionales, estatales o municipales pueden ser creados de conformidad con normas de derecho público o de acuerdo con las reglas del derecho común.**

La solicitud por ante esta Sala, de conformidad con el artículo 68 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, se concreta en requerir la “desincorporación del ciudadano Arquímides Fajardo” del cargo de Alcalde del Municipio Autónomo Sucre del Estado Mérida.

Se ha invocado como causal para tal pedimento la contravención a lo dispuesto en el artículo 67, ordinal 3º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cual establece la prohibición de “Desempeñar cargos *de cualquier naturaleza* en la administración municipal o Distrital o en Institutos Autónomos, Fundaciones, Empresas, Asociaciones Civiles y otros organismos descentralizados del Municipio o Distrito”. (Subrayado de la Sala).

En primer lugar, debe esta Sala pronunciarse sobre la naturaleza jurídica del organismo descentralizado denominado “Fundación Yohama”, a objeto de determinar si en verdad la forma jurídica corresponde a la regulada en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, vale decir, si se trata, por su naturaleza y régimen jurídico, de una fundación municipal o si, por el contrario, no tiene ese carácter, y en tal caso determinar si ésta constituye cualesquiera otro de los entes previstos en el Título V *ejusdem*.

En efecto, la Ley Orgánica de Régimen Municipal regula en el Título V, “los entes descentralizados del Municipio”, éstos son, las personas jurídicas creadas por el Municipio de conformidad con normas de derecho público o privado, a las cuales el

ente creador les transfiere o asigna competencias y tareas dirigidas a la satisfacción de cometidos propios del Municipio.

Es lo cierto que los entes descentralizados nacionales, estatales o municipales, pueden ser creados de conformidad con normas de derecho público o de acuerdo con las reglas del derecho común. Así, la previsión constitucional que establece reserva legal en esa materia, sólo por ley pueden crearse los institutos autónomos. (Artículo 230).

De otra parte, sociedades mercantiles, fundaciones, asociaciones civiles, formas jurídicas propias del derecho privado que se han estimado convenientes para arbitrar determinados cometidos estatales, son creadas en la mayoría de los casos, conforme a las normas del derecho común, de acuerdo con su naturaleza.

Para esta Sala es concluyente, que la norma de creación del ente público descentralizado va a determinar si se han asumido formas típicas del derecho público o del derecho privado y como consecuencia de ello variaría el régimen jurídico aplicable.

Conviene sin embargo, destacar que la naturaleza del ente no puede determinarse con base solamente a la denominación y carácter que pretenda atribuirle el ente creador. En efecto, para identificar la naturaleza del ente, se hace necesario en la mayoría de los casos, realizar un examen que trasciende la sola consideración del nombre utilizado, siendo necesario atender a diversos criterios que lo revelen. Entre los criterios se encuentra, entre otros, la participación —directa o indirecta— de la entidad territorial en su patrimonio, la asignación de objetivos propios de la administración estatal, los mecanismos para otorgarle los recursos y en fin, cualquier otra circunstancia reveladora de una participación estatal decisiva en la dirección del ente en cuestión.

Estima esta Sala que el acto de creación tiene particular importancia y en ocasiones puede incluso hacer innecesaria la búsqueda de criterios auxiliares. Ello ocurre, cuando el acto de creación es el propio del derecho público, como acontece cuando se acude a un acto jurídico de rango legal para crear una persona jurídica y en ese mismo texto se la dota, de patrimonio propio distinto y separado del fisco nacional, estatal o municipal según sea el caso; todo lo cual es determinante de su naturaleza pública.

Por el contrario cuando se da origen al ente, prevaleciendo de formas propias del derecho común, y obviando que su nacimiento sea la consecuencia del acto legislativo, se estaría en presencia entre otras, de fundaciones, sociedades civiles o mercantiles. Estas, no obstante que su procedimiento de creación concierne al derecho común y que su régimen principalmente obedecerá a ese ordenamiento jurídico, pueden ser consideradas personas jurídicas de derecho público si fueran creadas por ley y así expresamente queda consagrado.

El artículo 48 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, señala que "Las fundaciones municipales son universalidades de bienes creadas por el Municipio, sólo o conjuntamente con otras entidades locales con personalidad jurídica con fines culturales, sociales o benéficos y en cuyo patrimonio el Municipio haya incorporado bienes en proporción mayor al cincuenta por ciento (50%)".

La disposición transcrita no hace mención respecto del instrumento por cuyo intermedio ha de crearse la fundación municipal como tampoco ocurre cuando se refiere a las asociaciones civiles y las empresas municipales por lo que en principio tales personas jurídicas han de ser creadas cumpliendo las formalidades exigidas por el derecho común, vale decir y en concreto para el caso de las fundaciones atendiendo a las disposiciones contenidas en el artículo 19, ordinal 3° del Código Civil, de igual manera que tendrían que cumplirse los trámites que la legislación mercantil exige para el caso de que la voluntad sea la de constituir sociedades de comercio.

Se ha creado mediante una Ordenanza Municipal —ley material— la referida fundación "Yohama" el 22 de abril de 1991, fecha de publicación en la Gaceta Municipal del Municipio Sucre, en su edición extraordinaria N° 26 y se ha indicado en el

artículo 5 de la Ordenanza por cuyo intermedio se le crea que “es una persona jurídica de Derecho Privado tendría su patrimonio propio e independiente del Patrimonio de la Municipalidad”. Con vista a ello se ha alegado ante esta Sala que siendo que la referida fundación es —por suerte de su acto de creación— persona jurídica de derecho privado y que en su patrimonio no se han incorporado bienes en una proporción superior al cincuenta por ciento, ella no se rige por lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, porcentaje exigido por el artículo 48 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal para que pueda ser considerada como una Fundación Municipal. Tal argumentación presupone que la persona jurídica cuando sea verdaderamente una fundación, y que el cargo desempeñado por el Alcalde no lo sea en una fundación del Municipio.

Considera esta Sala, que con prescindencia de la denominación “Fundación” el ente creado por la Ordenanza dictada el 22 de abril de 1991 por el Concejo del Municipio Autónomo Sucre del Estado Mérida tiene su origen en una ley local. Por otra parte en la Ley que crea la Fundación Yohama dice “Artículo 16. El patrimonio de la Fundación Yohama estará integrado por los aportes que le hicieren el Concejo Municipal o cualquier otro organismo público o privado, por las donaciones que recibiere y por los ingresos que resultaren de sus propias actividades en función de los espectáculos presentados en el período ferial”.

Así mismo, la Ordenanza otorga a la “Fundación competencia para otorgar autorizaciones, imponer multas. (Artículos 21 a 25). Visto lo anterior, la Sala estima que no puede considerársele a la llamada Fundación Yohama como una persona jurídica de derecho privado, e incluso habida cuenta de la ausencia de sustrato personal podría estimarse que su naturaleza se corresponde a la del instituto autónomo municipal.

En todo caso, atendiendo a su forma de creación, a los cometidos que le corresponde cumplir, a las características de su patrimonio así como al control que sobre ésta ejerce el Concejo a través de la Dirección de Hacienda Municipal, es indudable que se está en presencia de un ente funcionalmente descentralizado del Municipio.

*B. Potestad Sancionatoria: Reserva Legal*

**CSJ-SPA (208)**

**15-7-92**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Varios vs. Gobernación del Estado Anzoátegui.

**La Corte define el marco de la potestad legal y reglamentaria en cuanto a los derechos y garantías constitucionales, y dentro de él, las atribuciones del Poder Público, la tipificación de los delitos y de las faltas de naturaleza penal.**

3. *Derechos Constitucionales*A. *Derecho a la igualdad*

CPCA

24-8-92

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Varios vs. Universidad de Carabobo.

**En relación al concepto de "igualdad" y su vinculación con los derechos individuales, la verdadera igualdad consiste en tratar de manera igual a los iguales y desigualmente a los que no pueden alegar esas mismas condiciones y circunstancias predefinidas por la Ley, ya que éstas no obedecen a interés de índole individual sino de actividad general.**

En cuanto a la violación del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 61 de la Constitución, observa esta Corte que el mismo fue planteado en el escrito contentivo de la acción de amparo en relación a la aplicación del Reglamento para los Procesos Disciplinarios en los casos de Profesores y Alumnos ya que en opinión de los recurrentes el Rector de la Universidad de Carabobo debió aplicar en forma análoga el procedimiento sancionatorio previsto en ese reglamento para el personal docente y de investigación "...a fin de subsanar la omisión en la que incurre el Reglamento Disciplinario, lo cual habría evitado el trato discriminatorio que este Reglamento da a los alumnos de la Universidad de Carabobo..." (Sic).

En relación a ello estima la Corte oportuno reiterar en esta oportunidad, el tradicional criterio sostenido por la Corte Federal y de Casación respecto al concepto de igualdad y su vinculación con los derechos individuales; al establecer que éste "...no tiene otra significación sino la que, ante una misma situación todos han de tener idénticos derechos e idénticas obligaciones...", en otras palabras, "...la verdadera igualdad consiste en tratar de manera igual a los iguales y desigualmente a los que no pueden alegar esas mismas condiciones y circunstancias predeterminadas por la ley, ya que éstas no obedecen a interés de índole individual sino de actividad general...", (sentencias de la Corte Federal y de Casación citadas en Sosa, Cecilia: *El Principio de igualdad y la Administración como reguladora de la Economía*. Revista de Derecho Público Nº 2. Editorial Jurídica Venezuela. Abril-Junio, 1980. Págs. 39-40); por lo que en el caso de autos no encuentra la Corte que haya habido violación del derecho a la igualdad por parte del Rector de la Universidad de Carabobo pues, dada su condición de estudiantes, les aplicó la normativa prevista en el Reglamento Disciplinario para quienes detentan tal cualidad; aparte que un pronunciamiento en el sentido solicitado significaría emitir opinión sobre la legalidad de un texto reglamentario y su posible desaplicación —cuestión totalmente ajena a esta controversia— ya que no se trata de un amparo contra normas.

B. *Derecho a la defensa*

CPCA

30-7-92

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Mirna E. Valero B. vs. IVSS.

**Si bien el derecho a la defensa se encuentra desarrollado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, este solo hecho no despoja al derecho de defensa de su rango constitucional.**

CPCA

16-9-92

Magistrado Ponente: José Peña Solís

Caso: Pablo Piermattei vs. COPEI.

**La suspensión de todo tipo de militancia política y la destitución de un cargo dentro de un partido político, sin ningún tipo de notificación y sin darle al agraviado la posibilidad de exponer alegatos o pruebas para demostrar que actuó conforme a las previsiones estatutarias, viola los atributos esenciales del derecho a la defensa contenido en el artículo 68 de la Constitución.**

En criterio del accionante el fundamento de esta denuncia radica en que el Comité Regional de Copei del Estado Guárico lo suspendió de todo tipo de militancia política, y por ende lo desistuyó del cargo de "Consejero" de dicho Comité; pero ese acto lo adoptó sin ningún tipo de notificación, y sin darle posibilidad de exponer alegatos o pruebas para demostrar que actuó conforme a las previsiones estatutarias.

En relación a esta denuncia los presuntos agraviantes admiten en su informe que ciertamente Pablo Piermattei fue suspendido de militancia partidista por el Comité Regional del Estado Guárico, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 180 de los Estatutos, por haber infringido el 178 *ejusdem*, y que en el curso del proceso disciplinario podrá el quejoso ejercer su derecho a la defensa. Es decir, que en relación a la suspensión admiten que no se le dio oportunidad de ejercer los atributos en que se desagra el derecho a la defensa (hacer alegatos, tener acceso al expediente, promover y evacuar pruebas, conocer el fundamento de la decisión y utilizar el recurso que la ley establece), pues asientan que los mismos podrá utilizarlos en el curso del proceso disciplinario.

Ahora bien, sin entrar a examinar los Estatutos por no ser objeto de esta jurisdicción, los recaudos que reposan en los autos demuestran que ciertamente se le infringió el derecho a la defensa al accionante, puesto que no pudo realizar ningún alegato, ni promover ningún tipo de prueba, ni conocer los fundamentos de la decisión de suspenderlo de militancia partidista, y mucho menos ejercer los recursos pertinentes. En efecto, se trató de una suspensión "fáctica", pues hasta la presente fecha no ha sido formalmente notificado, pero sí ha surtido sus efectos, ya que dicha decisión fue publicada en el diario "La Prensa" del Estado Guárico, como información atribuida al Secretario General de Copei en ese Estado (folio 139), y así se desprende de

las copias certificadas de las actas del Tribunal Disciplinario Nacional, en las cuales se expresa que Pablo Piermattei fue suspendido como miembro del Partido Copei por el Comité Regional el 16 de julio de 1992, y que el mencionado Tribunal Disciplinario dictó auto de proceder el 20 de agosto del mismo año. Las referidas copias fueron adjuntadas al informe presentado por el Comité Nacional el 2 de septiembre de 1992. Si se armonizan este conjunto de hechos que constan en expediente, con la afirmación contenida en el informe presentado por los presuntos agraviantes, acerca de que se le permitirá derecho al solicitante el ejercicio del derecho a la defensa en el curso del proceso disciplinario, que se inició con el acto de proceder dictado con posterioridad a la interposición de la acción de amparo, resulta concluyente que se violaron los atributos esenciales del derecho contenido en el artículo 68 de la Constitución. Esta violación se torna más grave, si se toma en cuenta que la suspensión se produce en un momento en que el accionante se encuentra ejerciendo recursos y acciones tendentes a lograr ser reconocido como precandidato a la Gobernación del Estado Guárico, pues en caso de resultar vencedor en alguno de los recursos y acciones interpuestos, como bien lo afirmó el apoderado judicial del Comité Nacional de Copei en la Audiencia Pública, no podría ejercer los derechos partidistas que le fueren reconocidos; de allí la gravedad del acto de suspensión de la militancia copeyana, sin permitirle ejercer ninguno de los presupuestos fundamentales del derecho a la defensa y de allí también porque esta Corte estima que al accionante le fue violado dicho derecho, y así lo declara.

*Voto salvado del Magistrado Jesús Caballero Ortiz*

El Magistrado que suscribe, Jesús Caballero Ortiz, disiente del fallo anterior y, por tanto, salva su voto, reiterando así los principios expuestos en sus votos salvados a las sentencias de esta Corte del 4 de julio de 1990 (Jorge Enrique León Díaz contra el Partido Acción Renovadora Auténtica - ORA) y del 10 de octubre de 1990 (Fernando Alvarez Paz y otro contra el Secretario General del Partido Movimiento Electoral del Pueblo - MEP) con fundamento en las siguientes razones:

1. En el fallo del cual se disiente se estimó que al ciudadano Pablo Piermattei se le violó el derecho a la defensa por haber sido suspendido de militancia en el Partido Social Cristiano Copei sin haber podido realizar alegatos a su favor, ni promover algún tipo de pruebas. Por ello, ordenó a las autoridades de ese partido que fueran restablecidos sus derechos como militante en el plazo de tres días contados a partir de la notificación del fallo.

2. Ahora bien, el acto de suspensión de un militante de un partido político constituye una actuación vinculada a la vida interna de la organización, organización que se rige por programas y estatutos libremente acordados por su miembros —artículo 2 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones—, es decir, los miembros de un partido político ingresan o se asocian a él por un convenio libre y privado con otros miembros de ese partido y sin que tengan obligación alguna de hacerlo. En este orden de ideas, los presuntos agraviantes —señala la sentencia— han alegado que la suspensión encuentra su fundamento en el artículo 180 de los Estatutos y que, en el curso del proceso disciplinario, podía el accionante ejercer su derecho a la defensa.

3. De acuerdo con lo expuesto, y aun en el supuesto de que esta Corte pudiese entrar a conocer de la violación al derecho a la defensa por parte de los órganos superiores de un partido político, entidades éstas cuyos actos, conforme a las más recientes decisiones de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (a título de ejemplo, sentencia del 11 de julio de 1991) “no constituyen el ejercicio de una potestad pública y la obligación para los miembros de la organización deriva de un sometimiento voluntario a un convenio asociativo”, sin embargo, esta

Corte no podía decidir que una medida de suspensión, sin oír al suspendido, constituyese una violación al derecho de la defensa, pues existe en el ordenamiento jurídico positivo la posibilidad de aplicar medidas de suspensión sin obligación alguna de oír al suspendido y sin que por ello pueda calificarse tal actuación de inconstitucional. Así, a título de ejemplo, la Ley de Carrera Administrativa prevé, en su artículo 61, que cuando para realizar una investigación judicial o administrativa fuere conveniente, a los fines de la misma, suspender algún empleado, se procederá a ello, sin establecer procedimiento previo alguno a dicha medida de suspensión.

Si lo antes expuesto es posible en el ámbito de decisiones que puedan tomarse por entidades dotadas de potestades públicas, cuyos actos tienen el carácter de administrativos y, por tanto, dotados de imperatividad y ejecutoriedad, con mucha mayor razón la suspensión de militancia en un partido político puede llevarse a cabo sin oír previamente al miembro. Piénsese en el caso de un militante de un partido político que expresara públicamente ideas contrarias a la filosofía de su partido, adhiriéndose a las del partido opositor, ¿no sería posible en ese caso su inmediata suspensión? ¿Por ello se le violaría el derecho a la defensa?

4. Señala la sentencia que el actor fue suspendido de militancia partidista por el Comité Regional del Estado Guárico, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 180 de los Estatutos y que en el curso del procedimiento disciplinario podrá el ciudadano Pablo Piermattei ejercer su derecho a la defensa, por lo que se trata de una medida preventiva y provisional. Cabe entonces preguntarse ¿No es ello exactamente lo mismo que ocurre en el ámbito de la función pública regida por la Ley de Carrera Administrativa, sin que pueda pensarse por ello que se ha violado al suspendido su derecho a la defensa?

Por las razones que se dejan expuestas, estima el Magistrado disidente que la acción de amparo ejercida por el ciudadano Pablo Piermattei debió ser declarada en todas sus partes sin lugar. Caracas, diecisiete de setiembre de mil novecientos noventa y dos.

El Magistrado Andrey Gromiko Urdaneta se adhiere en todas sus partes al voto salvado que antecede. Fecha *ut-supra*.

### C. Derecho a la Educación

**CPCA**

**13-8-92**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Varios vs. Universidad de Oriente

**El derecho a la educación no es un derecho ilimitado e incondicionado, sino que debe ser ejercido dentro del marco del sistema educativo organizado por el Estado.**

Pasando ahora a examinar las denuncias formuladas inicialmente por los quejosos, se observa que se trata de la violación de dos derechos constitucionales: el derecho a la educación y el derecho a la defensa.

a) En primer lugar, imputan los accionantes al Consejo Universitario de la Universidad de Oriente el haberles violado, mediante la decisión tomada el día 14 de enero de 1992 de suspender la carrera de Ingeniería Agrícola, "el derecho social o garantía de estudiar, como así lo establece nuestra Constitución en sus artículos 78 y 80". Añaden que "tal hecho insólito dejó en el «aire», es decir, sin cupo y sin clases en la carrera de Ingeniería Agrícola a más de 100 estudiantes que ingenuamente pero

con gran espíritu de superación, se inscribieron para cursar dicha especialidad". Al prohibirse la inscripción de las materias del pensum de estudios, se dejó "sin escolaridad a un vasto sector de estudiantes que ya habían cumplido con todos y cada uno de los requisitos obligatorios e indispensables para cursar dicha carrera y no otra, como se ha pretendido hacer". En este último sentido, afirman que la recomendación de orientarlos hacia la carrera de Ingeniería Mecánica les cercena "sus legítimos derechos de continuar estudiando la carrera que con ilusión vocacional eligieron".

Al respecto se observa que, en efecto, la Constitución —en los artículos 78 y 80, a que se refieren los actores regula la materia referente al derecho a la educación. En la primera de dichas disposiciones se consagra, en primer término, de manera rotunda, el enunciado general según el cual "todos tienen derecho a la educación"; luego, determina varias obligaciones que en la materia incumben al Estado, como la de crear y sostener establecimientos suficientes dotados, que garanticen a todos el acceso a la educación y la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y las aptitudes, así como la de la gratuidad de la educación impartida por tales establecimientos estatales, con las solas excepciones posibles, respecto de las personas provistas de bienes de fortuna, en los casos de la enseñanza superior y especial.

Por su lado, el artículo 80 no se destina propiamente a consagrar el derecho a la educación, sino que, por el contrario, establece una suerte de condicionamiento al mismo, derivado de los fines que la educación deberá tratar de lograr. Así, por una parte, la comentada disposición enumera cuáles han de ser esos fines: el pleno desarrollo de la personalidad, la formación de ciudadanos aptos para la vida y para el ejercicio de la democracia, el fomento de la cultura y el desarrollo del espíritu de solidaridad humana; y, por otra, otorga al Estado la función de orientar y organizar el sistema educativo para lograr el cumplimiento de tales fines.

De tal manera que el derecho a la educación, que a todos nos corresponde, debe ser ejercido dentro del marco de ese sistema educativo organizado por el Estado. Dicho sistema está normativamente definido en sus grandes rasgos en la Ley Orgánica de Educación; ésta lo estructura en diversos niveles, uno de los cuales es el de la educación superior, para la cual el mismo texto legal establece las reglas y principios básicos y luego remite a la ley especial, así como a los reglamentos correspondientes, para completar el desarrollo del régimen jurídico aplicable a dicho nivel. La ley especial es la Ley de Universidades, en la cual se establece la organización y el régimen de la enseñanza universitaria. Es, pues, dentro de este marco legal donde debe desenvolverse el ejercicio del derecho a la educación, por lo que respecta específicamente al nivel superior del sistema educativo.

En el caso *sub judice*, el atentado que habría cometido el Consejo Universitario de la Universidad de Oriente contra el derecho a la educación de los accionantes consistiría —según ellos lo denuncian— en haber suspendido la carrera de Ingeniería Agrícola, en la que ellos habrían venido cursando estudios. Tal decisión habría traído como consecuencia —según afirman— el dejarlos "sin escolaridad", "sin cupo y sin clases". Ahora bien, observa la Corte que de las actas procesales se desprende inequívocamente que ello no es cierto: el informe del Vicerrectorado Académico —cuya aprobación por parte del Consejo Universitario constituye el acto contra el cual procede la presente acción— recomienda prohibir la apertura de materias del pensum de Ingeniería Agrícola, pero en ningún momento plantea la expulsión, suspensión o separación de los estudiantes que veía cursando asignaturas de ese pensum; por el contrario, la mayoría de las restantes recomendaciones formuladas en el informe tiene el propósito de resolver el destino y la reorientación que podría darse a dichos estudiantes, lo que presupone que los mismos continúan siendo alumnos de la universidad. De los mismos hechos narrados por los accionantes se desprende que el Consejo

Universitario no ha tomado ninguna decisión que los prive de su condición de estudiantes.

No es cierto, pues, —a pesar del alegato de los accionantes— que el referido organismo haya podido violarles el derecho constitucional a la educación por la vía de impedirles la continuación de sus estudios en esa institución universitaria. Lo que sí ha sucedido —de acuerdo a los hechos narrados en la solicitud de amparo, no rebatidos por los representantes del Consejo Universitario— es que éste decidió “prohibir la apertura de materias del Pensum de Ingeniería Agrícola, hasta tanto se haga el estudio pertinente por parte de la Comisión designada al efecto”. El punto que debe analizar la Corte es, entonces, el de si el impedir a los actores continuar sus estudios de Ingeniería Agrícola constituye una violación a su derecho a la educación.

## II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

### 1. Poder Nacional

#### A. Régimen de la circulación y tránsito

CSJ-SPA (208)

15-7-92

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Varios vs. Gobernador del Estado Anzoátegui.

**No es materia de la competencia estatal la regulación y control de la circulación del tránsito terrestre, atribuciones estas de la competencia del Poder Nacional.**

Como se señaló en la parte narrativa de la presente decisión, el Decreto impugnado se fundamenta en el ordinal 1º del artículo 23 de la Constitución Nacional, en el artículo 89, ordinal 10, de la Constitución Estatal, en concordancia con los artículos 5 y 45, ordinal 1º, de la Ley de Régimen Político del Estado Anzoátegui y, precisamente, con base a esta normativa el Gobernador del Estado Anzoátegui calificó las violaciones de señales de tránsito como infracciones, estableciendo las penas corporales correspondientes: arresto de 24 horas para quien incurra en las predichas infracciones por primera vez, 48 horas para el reincidente y de 72 horas a cinco (5) días para quien se haga acreedor a estas sanciones por tercera o más veces.

En cuanto a la imposición de las sanciones de arresto, el Decreto atribuye la competencia a los funcionarios administrativos locales y a los cuerpos que cumplen funciones de policía (Vid. *supra* el citado Decreto).

En el caso de autos, ha sido alegada una inconstitucionalidad originaria, constituida por el quebrantamiento de expresas previsiones de la Carta Fundamental, concretamente, los artículos 136, ordinal 24, en concordancia con el artículo 139, que consagra el principio de la reserva legal como competencia del Poder Nacional: “La legislación reglamentaria de las garantías que otorga esta Constitución, la legislación civil, mercantil, penal” (*omissis*); el artículo 17, que señala competencia de los Estados, y el artículo 23 que indica las atribuciones y deberes del Gobernador, y los artículos 60, numeral 2º, y 69, que establecen el principio de legalidad de los delitos, las faltas y las penas correspondientes y que preserva el derecho a ser juzgado por los jueces naturales.

Respecto a los citados artículos 17 y 23, la Sala observa que dicha normativa no le atribuye a la entidad estatal la regulación y control de la circulación, tránsito y transporte terrestre y menos aun su normativación, como se verá más adelante. El artículo 17 prevé:

“Artículo 17. Es de la competencia de cada Estado:

- 1º La organización de sus poderes públicos, en conformidad con esta Constitución;
- 2º La organización de sus Municipios y demás entidades locales, y su división político-territorial, en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales;
- 3º La administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le corresponden, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 299 y 235 de esta Constitución;
- 4º El uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales;
- 5º La organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal;
- 6º Las materias que les sean atribuidas de acuerdo con el artículo 137;
- 7º Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal”.

En cuanto a las atribuciones y deberes del Gobernador, el artículo 23 dispone:

“Artículo 23. Son atribuciones y deberes del Gobernador:

- 1º Cumplir y hacer cumplir esta Constitución y las leyes, y ejecutar y hacer ejecutar las órdenes y resoluciones que reciba del Ejecutivo Nacional;
- 2º Nombrar y remover los funcionarios y empleados de su dependencia, cuya designación no estuviere atribuida a otra autoridad, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes sobre carrera administrativa;
- 3º Presentar a la Asamblea Legislativa un informe de su administración durante el año inmediatamente anterior;
- 4º Presentar a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley de Presupuesto”.

Por otra parte, el artículo 20, ordinal 1º, de la misma Constitución, señala dentro de las atribuciones de la Asamblea Legislativa, la de legislar sobre las materias de la competencia estatal, competencia en la cual no está prevista la normativación, regulación y control de la circulación, tránsito y transporte terrestre. Estas atribuciones le competen al Poder Nacional por mandato constitucional.

En este mismo contexto de violación del principio de la reserva legal (en cuanto al principio *nullum delictum, nulla poena sine lege*) y, precisamente, en materia relativa a la libertad personal con referencia al tránsito terrestre, la Sala Político-Administrativa en sentencia de 24 de enero de 1988, (Revista de Derecho Público N° 3, enero-marzo de 1988, Editorial Jurídica Venezolana) señaló:

“Siendo un acto de carácter sub-legal como lo es, en efecto, el acto impugnado, no constituye instrumento jurídicamente idóneo ni para la creación de ilícitos ni para el establecimiento de sanciones consistetes en penas de carácter corporal. Es una materia que corresponde de manera exclusiva y excluyente a la ley, y que en nuestro ordenamiento positivo está contenida en la de Tránsito Terrestre”. En consecuencia, la fijación de arresto, como sanción correspondiente a las infracciones indicadas en el Decreto cuya nulidad se solicita, es contraria a la garantía

de libertad y seguridad personales y viola, por consiguiente, el artículo 60, ordinal 1º, de nuestra norma fundamental.

“Tal violación configura un vicio de usurpación de funciones, al ser invadido el ámbito que corresponde al legislador, y se traduce en incompetencia, por escapar la materia sobre la cual versa la decisión, de la órbita sustantiva de actividad que las normas atribuyen al autor del acto, tal como alega el impugnante”.

En efecto, las autoridades estadales carecen de competencia normativa para la regulación de la materia de tránsito terrestre (según lo expuesto con anterioridad), porque la competencia de “la regulación y control de la circulación, tránsito y transporte terrestre”, está expresamente atribuida al Ejecutivo Nacional y, específicamente, al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, conforme al artículo 33, ordinal 2º, de la Ley Orgánica de la Administración Central.

De acuerdo con los razonamientos expuestos, se concluye que el Gobernador es incompetente para crear sanciones a las infracciones de tránsito —penas de carácter corporal— en vista de que éstas deben establecerse únicamente por Ley Formal dictada por el Congreso. En este contexto se configura el supuesto de nulidad absoluta, previsto en el artículo 19, ordinal 4, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, o sea, el del acto dictado por una autoridad “manifiestamente incompetente”, la cual, se define en los siguientes términos:

“La manifiesta incompetencia” se produce cuando una autoridad administrativa dicta un acto para el cual no estaba legalmente autorizada. Que sea claro, patente y evidente (objetivo), que su actuación infringe el orden de asignación de los órganos públicos-administrativos, consagrado en el ordenamiento jurídico-positivo (ese orden de competencias viene formalizado en la Constitución y en las leyes. Artículos 117 y 118 CN). (Vid. Meter E., Henríquez, *Teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo*. Editorial Jurídica ALVA, SRL., Caracas, 1991, p. 200).

En el caso *subjice* dicha “manifiesta incompetencia” se configura como una usurpación de funciones por cuanto el órgano administrativo con investidura pública ejerció funciones igualmente públicas, atribuidas a otro Poder del Estado (el Gobernador del Estado usurpó las funciones del Congreso). (Vid., en este sentido sentencia SPA de fecha 19 de octubre de 1989, caso Edgar Guillermo Lugo y sentencia de la Corte en Pleno de 9 de agosto de 1990, anteriormente citada).

La circunstancia de la incompetencia manifiesta ya fue demostrada en el análisis jurídico precedente. Ahora bien, por tratarse en el presente caso de un acto nulo de pleno derecho (nulidad absoluta), el acto no puede ser objeto de convalidación ni del consentimiento del afectado (es indisponible) por cuanto lesiona el interés general y el orden público. Vid. en este contexto sentencia SPA del 19 de octubre de 1989, caso Edgar Guillermo Lugo).

## 2. Poder Estatal

### A. Policías Estadales. Régimen Legal

CSJ-SPA (398)

14-8-92

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**La organización de la policía de cada Estado, ya sea urbana o rural, sólo puede ser normada y regida por la Asamblea Legislativa y el Gobernador del correspondiente Estado.**

La Constitución consagra, en el artículo 2º, que la República de Venezuela es un Estado Federal en los términos consagrados por ella. Igualmente se establece, en el artículo 16, que los Estados son autónomos e iguales como entidades políticas.

Consecuente con este principio rector del Estado venezolano, en nuestra Carta Magna son asignadas competencias a cada una de las ramas del Poder Público. Así, en el artículo 17 están contempladas las competencias de los Estados que conforman la Federación. Estas competencias deben ser ejercidas por los Poderes Públicos estadales, es decir, tanto por las Asambleas Legislativas como por los Gobernadores de los Estados, sin que sea posible que los órganos del Poder Nacional interfieran o participen en estas atribuciones asignadas a los Estados, a menos que la propia Constitución lo permita expresamente.

Entre esas atribuciones, en el ordinal 5º del mencionado artículo constitucional se establece, como competencias de los Estados: "la organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal". De manera, pues, que la organización de la policía de cada Estado, ya sea urbana o rural, sólo puede ser, tal como lo sostiene la parte actora, normada y regida por la Asamblea Legislativa y el Gobernador del correspondiente Estado, por lo que ningún órgano distinto puede proceder a regularla sin incurrir en usurpación de funciones.

En el presente caso la Cámara de Diputados, órgano del Poder Nacional, ejerciendo la facultad de investigación que le concede la Constitución, resolvió sobre la conveniencia de que le sea practicada a la policía del Estado Aragua la prueba antidoping semestralmente.

Resulta evidente que la proposición legislativa objeto de la presente acción no es una norma, ya que no lo es por su esencia ni se realizó siguiendo el procedimiento constitucional previsto para la formación de las leyes. Igualmente se evidencia que al proposición no es resultado de la función de control que sobre la Administración Pública Nacional le confiere el artículo 139 de la Constitución Nacional al Congreso, ya que la investigación que originó la mencionada proposición no tenía por objeto controlar al órgano sobre el cual tiene la competencia, es decir, a la Administración Pública Nacional sino que fue una investigación realizada por la Cámara de Diputados para estudiar un caso que conmocionó al país entero como lo fue la lamentable y controvertida muerte de la ciudadana Lorena Márquez de Capriles. Por este motivo, y como el Congreso Nacional tiene únicamente competencias investigativas para cumplir con las funciones legislativas o de control sobre la Administración Pública Nacional, es perfectamente deducible que la proposición cuando más tiene un carácter de recomendación a los órganos estadales competentes para normar, regular o controlar a la policía del Estado Aragua. Es decir: la proposición de que se le haga semestralmente la prueba antidoping a este cuerpo policial debe entenderse como una recomendación para la Asamblea Legislativa y para el Gobernador del Estado Aragua y no como una orden.

Este carácter de recomendación de la proposición cuestionada, aprobada el 25 de junio de 1991, es admitido o reconocido por los representantes de la Cámara de Diputados. En efecto, en su informe, refiriéndose a la proposición, expresan que “no tiene el valor de una ley y que ella debe interpretarse como un acto interno de la Cámara, que contiene una declaración de recomendación a las autoridades del Estado Aragua, para que la incorporen a la ley que regula el funcionamiento de la policía estatal”.

Por estas consideraciones no puede entenderse que aquel acto, objeto de la presente acción, viola el derecho que la accionante alega como infringido, a saber el de que sólo pueden ser obligados a cumplir y obedecer actos emitidos por autoridades competentes, ya que en este caso la Cámara de Diputados no puede con una recomendación obligar al cuerpo policial del Estado Aragua, y así se declara.

### 3. Municipios

#### A. Pérdida de investidura del Alcalde

**CSJ-SPA (214)**

**15-7-92**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

**La pérdida de investidura de un Alcalde o Concejal procede si estos desempeñan cargos de cualquier naturaleza en la administración municipal o distrital o en institutos autónomos, fundaciones, empresas, asociaciones civiles y otros organismos descentralizados del Municipio o Distrito.**

#### 1. El artículo 166 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal prevé:

“En caso de surgir una situación que amenace la normalidad institucional de un Municipio o Distrito pueden las autoridades municipales o el Gobernador del Estado, ocurrir a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, para solicitarle que conozca y decida la cuestión planteada” (*omissis*).

Conforme al artículo 85 *ejusdem*, el Síndico Procurador constituye una “autoridad municipal” en el sentido del artículo 166 citado y vista también la expresa autorización, emanada de la Cámara Municipal respectiva de fecha 14 de enero de 1992, que detenta el solicitante para los fines de la presente solicitud, se concluye en su legitimidad para actuar en esa vía judicial y así se declara.

#### 2. La pérdida de la investidura de la Concejal Migdalía Sánchez, según se alega, se fundamenta en el artículo 67 ordinal 3º *ejusdem* que dispone:

“Está prohibido al Alcalde y a los Concejales: (*omissis*). 3. Desempeñar cargos de cualquier naturaleza en la administración municipal o distrital o en Institutos Autónomos, Fundaciones, Empresas, Asociaciones Civiles y otros organismos descentralizados del Municipio o Distrito”.

Se le imputó a la mencionad Concejal el hecho de haber suscrito un Contrato de Servicio con la Alcaldía del mismo Municipio con el cargo de Comisionada, deveniendo una contraprestación de doce mil bolívars Bs. (12.000,00) mensuales, con duración de tres (3) meses y con cargo a la Partida 152 de la Ordenanza de Presupuesto que remunera los servicios especiales.

3. Concretamente con la presente solicitud se pide a la Corte que se pronuncie sobre los siguientes aspectos:

a) "Si fue procedente y ajustada a derecho la medida de pérdida de la investidura de Concejal de la prenombrada ciudadana".

b) "Si como ella menciona en su comunicación no debe convocarse suplente sino que la Fracción del Movimiento al Socialismo ha perdido automáticamente un Concejal y la curul debe permanecer vacía hasta que se produzca decisión de la Corte Suprema de Justicia".

c) "Lapso para intentar válidamente cualquier acción de nulidad en relación a estos actos de efectos particulares".

4. Con los fines de precisar la naturaleza y el alcance del recurso intentado, examinar su admisibilidad y pronunciarse sobre el procedimiento aplicable en el caso *subjudice*, ilustrativa es la decisión de esta Sala de fecha 19 de marzo de 1991, caso Argenís de Jesús Ramírez Bastardo (Exp. 7711).

Al referirse a los recursos especiales que la Ley Orgánica de Régimen Municipal prevé respecto de la actividad y actos de los Municipios, en la mencionada decisión, se expuso el siguiente criterio jurídico:

"En efecto, no sólo de manera general, la mencionada ley se refiere a los recursos que contra los actos de los Municipios se pueden intentar por razones de su inconstitucionalidad e ilegalidad, como lo señala el artículo 10º, es decir, los recursos de inconstitucionalidad y contenciosos administrativos, respectivamente, sino que además contempla *recursos especiales*, como el de resolución de cuestiones entre autoridades (artículo 166) y el de impugnación de las decisiones que declaren expresamente la pérdida de la investidura de Alcaldes o Concejales (artículo 68, segundo párrafo), así como en los casos de silencio administrativo de los Concejos o Cabildos, en pronunciarse al respecto, o de decisiones expresas que nieguen tal pérdida, cuando sean instados por los particulares (artículo 68, último párrafo).

Puede observarse que la finalidad del primero de los recursos es la de dirimir o resolver una situación referente a la legitimidad de las Autoridades Municipales, que amenace la normalidad institucional de un Municipio, y que sólo pueden ejercer las autoridades Municipales o el Gobernador del Estado, y que para su trámite la misma Ley Orgánica de Régimen Municipal pautó un procedimiento (artículo 166). Mientras que en el segundo de los recursos especiales señalados, el de impugnación de la decisión del Concejo o Cabildo que acuerde la pérdida de la investidura de Alcaldes o Concejales, sólo podrá ser recurrida por el afectado, siempre y cuando tal decisión se hubiere fundamentado en la causal de inexistencia de las condiciones de elegibilidad de los Alcaldes y Concejales (artículos 52, 53 y 68, ordinal 1º *ejusdem*), o en la causal del incumplimiento por estos mismos funcionarios, de la obligación de mantener su residencia en el Municipio (artículo 53 y 68, ordinal 2º), y de no desempeñar cargos de cualquier naturaleza en la Administración Municipal o Distrital, o en Institutos Autónomos, Fundaciones, Empresas, Asociaciones Civiles y otros organismos descentralizados (artículos 67, ordinal 3º, y 68, ordinal 2º, *ejusdem*).

"Para el trámite de este segundo recurso especial, la misma ley ordena se siga el procedimiento pautado en su artículo 166, para las solicitudes de resolución de los conflictos o controversias entre las autoridades municipales y por último, el tercero de los recursos señalados, sólo procede cuando el Concejo o Cabildo no se pronuncie sobre la pérdida de la investidura, o cuando la niegue expresamente, en cuyo caso "cualquier ciudadano podrá solicitarla ante dichos organismos (Concejo o Cabildo) y, transcurridos treinta (30) días sin que se produzca la decla-

ración o producida ésta en sentido negativo, podrá el particular recurrir por ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia" (artículo 68, último párrafo). Pero a diferencia de los otros recursos especiales, para el tercero y último, la ley citada no indica ningún procedimiento a seguir.

"Por tanto, es necesario, que la Sala determine el trámite que debe cumplirse en el presente caso, conforme lo permite el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Así, en primer término, con fundamento en el artículo 84 *ejusdem*, aplicable a toda solicitud o demanda que se presente ante la Corte, y por cuanto no se da ninguno de los motivos de inadmisibilidad contemplados en dicha norma, y en razón de que también se ha cumplido con el otro requisito de la legitimación necesaria para ejercer el presente recurso especial, exigido por el artículo 68, último aparte de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, es decir, que quien lo ejerza acredite que con anterioridad solicitó ante el respectivo Concejo la declaratoria de pérdida de la investidura del Alcalde o Concejal, y que transcurrieron treinta (30) días sin que se produjera tal declaración o que ésta fue negada, debe darse por admitida en cuanto ha lugar en derecho la solicitud interpuesta por el ciudadano Luis Beltrán Sánchez, contra la abstención del Concejo Municipal del Distrito Raúl Leoni del Estado Bolívar, de pronunciarse sobre la pérdida de la investidura de Concejal del ciudadano Argenis de Jesús Ramírez Bastardo, por la supuesta contravención a lo dispuesto en el ordinal 3º del artículo 67 de la Ley Orgánica citada. Así se declara.

"En segundo término, admitida como ha sido la anterior solicitud, en razón de la ausencia de un procedimiento especial para su tramitación y decisión, corresponde a la Sala aplicar el procedimiento que juzgue más conveniente, de acuerdo con la naturaleza del caso, como se lo permite el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y al respecto, por la afinidad y semejanza que existe con el recurso de anulación que pueden intentar los Alcaldes y Concejales afectados por la declaratoria de la pérdida de su investidura, considera que debe seguirse el procedimiento para decidir dicho recurso, establecido en los artículos 68, segundo párrafo, y 166, ambos de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

"Por tanto, de acuerdo con las normas señaladas, la decisión que habrá de dictar la Sala, lo será dentro de los treinta (30) días siguientes a la presente decisión por la cual se ha declarado admitida la presente solicitud, salvo que al vencimiento de este plazo, resuelva la Sala solicitar documentos adicionales, que deberán consignarse en un plazo de diez (10) días, en cuyo caso la decisión se dictará dentro de los ocho (8) días siguientes".

5. La anterior decisión, en cuanto a su fundamentación jurídica es perfectamente aplicable al presente caso por lo cual, en esta ocasión la Sala la reitera.

Sin embargo, las particularidad de ambos casos exigen hacer la salvedad: en el primero, ya decidido, se trataba de una abstención de declaratoria de pérdida de investidura por contravenir al citado ordinal 3º del artículo 67, para la cual la ley citada no indica ningún procedimiento a seguir y, en el presente, la Cámara Municipal, basada en la misma normativa, *declaró* expresamente la pérdida de investidura de la Concejal. En este caso, el artículo 68, penúltimo párrafo, en concordancia con el artículo 166 prevé un procesamiento en los términos de su normativa citada con anterioridad. Sin embargo, se observa que la misma resulta ser insuficiente para los fines procesales del juicio por lo cual es necesaria la consideración de la mencionada decisión dictada por esta Sala Político-Administrativa.

También se precisa que la mencionada declaratoria (del caso *subjudice*), *prima facie*, se subsume en el supuesto: "situación que amenaza la normalidad institucional del Municipio" previsto en el artículo 166 *ejusdem* y, demostrada como ha sido la

legitimidad del recurrente para actuar, resulta admisible —en cuanto ha lugar en derecho— la presente solicitud.

Finalmente, por la reiteración de la decisión de la Sala de fecha 19 de marzo de 1991, se precisa que con ésta se mantienen los procedimientos y lapsos que en aquélla se establecen.

Pero además, para satisfacer el principio *Audi alteram partem*, implícito del debido proceso y del derecho a la defensa conforme al artículo 68 de la Constitución, se considera necesario notificar del presente auto de admisión a la Concejal Migdalia Sánchez, quien perdió su investidura por la decisión de la Cámara Municipal de 11 de octubre de 1991. La Concejal, dentro del señalado lapso de treinta (30) días —si así lo estimare conveniente— podrá argumentar, mediante informes escritos, sobre el asunto planteado en la presente solicitud. Del mismo modo la recurrente podrá ampliar su argumentación respecto a la alegada amenaza de la normalidad institucional (artículo 166 citado). Y por último, considerando la legalidad y legitimidad de la vida institucional que el caso implica, la Sala considera necesario notificar a la Fiscalía General de la República para que esta autoridad, de acuerdo con su rol constitucional, artículo 218 de la Carta Magna y 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, aplicable éste con base al artículo 102 *ejusdem*, dictamine lo pertinente en el mencionado lapso de treinta (30) días.

**CSJ-SPA (222)**

**15-7-92**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

La solicitud de declaración de la pérdida de investidura del Alcalde del Municipio Autónomo Sucre del Estado Mérida, se ha fundamentado precisamente en que el mencionado Alcalde desempeña el cargo de Presidente del ente denominado “Fundación Yohama” en contravención a lo dispuesto en el artículo 67, ordinal 3º de la Ley Orgánica del Régimen Municipal. Se ha alegado que dado el carácter honorario del cargo no le es aplicable la sanción cuya aplicación se solicita.

No obstante observa la Corte que el Presidente del ente descentralizado, independiente de su calificación como honorario, ejerce de maenra conjunta con los otros miembros de la Junta Directiva las facultades de dirección y administración que le han sido acordadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ordenanza, y asimismo observa que el Alcalde desempeñó efectivamente el cargo en cuestión, según se desprende de las copias fotostáticas de permisos provisionales para instalar actividades de juegos de azar y venta de cerveza en el Complejo Ferial y que señalan el monto a pagar; las referidas autorizaciones fueron otorgadas por la “Fundación Yohama” —folios 17 y 18— y suscritas por el “Presidente Honorario”, ciudadano Alcalde del Municipio Autónomo Sucre del Estado Mérida, Arquímedes Fajardo, con lo cual se ha configurado el supuesto previsto en la norma cuya infracción ha sido invocada y procede en consecuencia, la desincorporación del Alcalde. Así se declara.

Como puede observarse, la Sala se abstiene de pronunciarse sobre la validez y vigencia de la Ordenanza, es decir, su legalidad; sin embargo, exhorta al Concejo Municipal del Municipio Autónomo Sucre del Estado Mérida a la revisión de su texto.

En cuanto al cargo de Presidente Honorario asignado al Alcalde, y establecido en la Ordenanza, en los artículos 7 a 10 *ejusdem*, y en cuanto a las funciones de dirección y administración de la Junta Directiva de la cual es integrante, la Sala considera que en lo sucesivo ha de abstenerse el funcionario que llegare a desempeñar el cargo de Alcalde, de realizar tales actividades en la Junta Directiva de la Fundación Yohama, so pena de encontrarse incurso en el supuesto del artículo 67 ordinal 3º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

## DECISION

En mérito de lo anteriormente expuesto, esta 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 Con Lugar la solicitud por ante ella formulada de pérdida de la investidura del ciudadano Arquímedes Fajardo y, en consecuencia, ordena su desincorporación inmediata del cargo de Alcalde del Municipio Autónomo Sucre del Estado Mérida. Para cubrir la vacante, el Concejo Municipal del Municipio Autónomo Sucre del Estado Mérida habrá de atenerse a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 54, de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

## III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El procedimiento Administrativo*A. *Formalidades*

CPCA

17-9-92

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: UPACA vs. República (Ministerio del Trabajo).

**Las Inspectorías del Trabajo son órganos de naturaleza eminentemente administrativa, razón por la cual no están obligadas, en sus decisiones, a seguir las reglas que el Código de Procedimiento Civil prevé para las sentencias que dicten los jueces.**

B. *Derecho a la defensa*

CPCA

2-7-92

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

En cuanto a la violación del derecho a la defensa que también denuncia se observa: Que la recurrente confunde los términos remoción y destitución por cuanto a su juicio la autoridad administrativa ha debido permitirle expresar sus alegatos y defensas, pese a la facultad discrecional de que gozan los jueces para adoptar la decisión impugnada en el caso de autos.

En este sentido es procedente señalar que la remoción otorga al Juez el poder discrecional de decidir sobre el cese de las funciones de los Secretarios y Alguaciles, y la designación de nuevos funcionarios para tales cargos mediante un acto cuyos motivos, razones y fundamentos, no requieren ser determinados.

Por el contrario, la destitución que presupone la comisión de una falta, es la máxima sanción disciplinaria, adoptada en uso de la potestad disciplinaria que posee el juez como máxima autoridad del tribunal y entraña la existencia de un procedimiento contradictorio destinado a verificar si la falta imputada realmente fue cometida, pudiendo el funcionario en el proceso del mismo ejercer las defensas que considere conveniente, procedimiento que debe estar perfectamente definido por vía legal

o reglamentaria en beneficio de la Administración y del particular, sin embargo, su inexistencia no puede privar al administrado de su legítimo e imposterizable derecho a la defensa consagrado en la Constitución.

En el caso que nos ocupa, es evidente que el juez provisorio del Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, al remover a la ciudadana Blanca Mendoza Infante, como Secretaria Titular de ese tribunal, se fundamentó en la facultad discrecional que le otorga el mencionado artículo 91 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, vale decir, procedió a sustituirla como funcionario de libre nombramiento y remoción, por lo tanto se entiende que no aplicó a la actora una sanción disciplinaria, caso en el cual sí hubiese tenido que oír los alegatos de la persona afectada. Por tanto, no hubo en este caso violación del derecho a la defensa como pretende la actora y así se declara.

**CPCA****13-8-92**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Varios vs. Universidad de Oriente.

Por lo que respecta a la denuncia referente al derecho a la defensa, consagrado en el artículo 68 de la Constitución, tampoco la considera procedente la Corte. La actuación del Consejo Universitario denunciada por los actores como violatoria del mismo no se ha producido dentro de un procedimiento administrativo destinado a generar actos de efectos particulares, susceptibles de producir sanciones u otro tipo de gravámenes en precisos y determinados alumnos, caso en el cual sí habría podido plantearse la necesidad de otorgar a los eventuales destinatarios directos de tales actos oportunidad formal para que esgrimieran alegatos en su defensa y produjeran probanzas en su descargo.

Por el contrario, la referida actuación ha tenido lugar dentro de un procedimiento destinado a producir un acto de efectos generales —como lo sería eventualmente la aprobación final, o no, del proyecto de Escuela de Ingeniería Agrícola— y, específicamente, dentro de una incidencia provocada por la presencia de la señalada irregularidad, consistente en la apertura de asignaturas sin haberse aún aprobado el *pensum* correspondiente, acto que tendría su fundamento en la potestad organizatoria legalmente atribuida al Consejo Universitario, y no en su potestad sancionatoria. En dicho procedimiento, ningún hecho reprochable se imputaba a los accionantes, del cual cupiera defenderse. Por lo demás, la tramitación de este procedimiento incumbe, en sus diferentes instancias, a los diversos órganos de gobierno, en los que existe representación de los intereses propios de todos los sectores de la comunidad universitaria, entre los que se encuentra el estudiantil.

Sobre la base de las anteriores consideraciones, estima la Corte que no violó el Consejo Universitario de la Universidad de Oriente a los accionantes el derecho constitucional a la defensa, con lo que quedan descartadas las dos denuncias de violación a derechos constitucionales formuladas en la presente acción contra el referido organismo. Procede, por tanto, declararla sin lugar, y no inadmisibles, como lo solicitan los representantes del organismo universitario accionado. En atención a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derecho y Garantías Constitucionales, señala expresamente la Corte que no considera temeraria la acción propuesta. Advierte igualmente que no se pronuncia sobre los señalamientos de ilegalidad hechos por los actores, por no ser materia de amparo constitucional.

CPCA

10-9-92

Magistrado Ponente: José Peña Solís

Caso: Simón De Gouveia vs. Instituto Universitario de la Policía Metropolitana.

**El contenido del art. 68 de la Constitución Nacional que consagra el derecho a la defensa se extiende sobre todo a los procedimientos disciplinarios que se desarrollan en el ámbito de la administración pública.**

El accionante denuncia la violación de los derechos contenidos en los artículos 68 y 78 de la Constitución, esto es, el derecho a la defensa y el derecho a la educación. Al primero el texto constitucional lo consagra así:

“Todos pueden utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses en los términos y condiciones establecidos por la ley, la cual fijará las normas que aseguren el ejercicio de este derecho a quienes no dispongan de los medios suficientes.

La defensa es un derecho inviolable en todo estado y grado del proceso”.

El dispositivo constitucional transcrito, por consagrar un derecho fundamental, ha sido interpretado en forma amplia, superando su tenor literal que podría conducir a pensar que el derecho en él contenido está referido exclusivamente a la esfera judicial. Efectivamente, tanto la jurisprudencia como la doctrina, están contestes en que el mismo se extiende a los procedimientos, sobre todo los disciplinarios que se desarrollan en el ámbito de la Administración Pública. Esta tesis interpretativa ha surtido efecto sobre los legisladores nacionales, estatales y municipales, al punto que en la mayoría de los instrumentos dictados por los órganos legislativos competentes en sus respectivo niveles, se regulan expresamente los diversos atributos en los cuales se desagra el derecho a la defensa. Así por ejemplo, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, consagra el principio del contradictorio administrativo, que confiere la facultad a los titulares de derechos o intereses de defenderlos en cualquier fase del procedimiento, tal como se desprende de los artículos 23, que permite a los interesados, aunque no hubieren intervenido en la iniciación del procedimiento, apersonarse en el mismo en cualquier estado en que se encuentre la tramitación, el 59, que los faculta para examinar en cualquier estado o grado del procedimiento, leer y copiar cualquier documento contenido en el expediente y el 58, que les permite promover y evacuar pruebas de conformidad con el Ordenamiento Procesal. En fin, el mencionado texto legislativo, en la gran mayoría de su articulado, no hace más que hacer viable la garantía del “debido procedimiento”, implícita en el citado artículo 68 de la Constitución.

Ahora bien, el desarrollo legislativo del dispositivo constitucional en comento, impone el deber a la Administración de permitirle al administrado o interesado el ejercicio de todos los medios y recursos previstos en la ley para la defensa de sus derechos, pues de lo contrario se lo coloca en un estado de indefensión, y por ende, se infringe el artículo 68 de la Constitución. Corresponde ahora analizar el caso *sub judice* a la luz del anterior marco doctrinario y legislativo, y así se constata de los autos, que la medida de expulsión del accionante del Instituto Universitario de la Policía Metropolitana se produjo sin que se diera cumplimiento a la garantía del “debido procedimiento”, pues pese a tratarse de la sanción disciplinaria más grave contemplada en el Reglamento Disciplinario e Incentivo para los cursos de Formación de

Oficiales del Instituto Universitario de la Policía Metropolitana, el mismo no se cumplió, en primer lugar porque se infringió el artículo 34 *ejusdem*, que pauta:

“Cuando un Cadete, de cualquier jerarquía cometa una falta cuya gravedad amerite una sanción que ponga en peligro su permanencia en el Instituto Universitario de la Policía Metropolitana; se dispondrá la instrucción de un *Sumario Administrativo* para dejar plenamente establecida la responsabilidad del Cadete en la falta cometida (las cursivas son de la Corte)”.

La aludida infracción aparece plenamente comprobada en los autos, en virtud de que no consta que se haya ordenado la apertura del Sumario Administrativo, sino de un Informe Administrativo, el cual pareciera proceder conforme a lo previsto en el artículo 33, y no en el 34 del citado Reglamento, regulador de la situación que se configura cuando la acción u omisión sancionable no esté bien establecida y haya duda en relación al grado de culpabilidad del acusado. Pero un cuando se admitiese que se trató de un error material, al ordenar la elaboración de un informe y no la instrucción de un sumario, de todas maneras los autos revelan que se infringió el derecho a la defensa del accionante, en virtud de que el Informe Administrativo se comenzó a instruir el 26 de enero de 1991, sin que dicho accionante tuviera conocimiento de esa instrucción, lo que impidió en primer lugar, oponerse a los testigos promovidos por la Administración, o repreguntarlos, y en segundo lugar, promover y evacuar las pruebas que considerare pertinentes para la mejor defensa de su derecho. Así mismo no consta que hubiese sido notificado de que debía declarar en el aludido procedimiento, ni mucho menos el motivo que había dado origen al mismo, ya que cursa un acta en el folio 240, de la cual se desprende que el presunto agraviado fue citado a declarar en forma verbal, el día 14 de febrero de 1992, pues no consta ninguna citación por escrito, y ese mismo día rindió declaración sin que conste que al momento se le haya impuesto del carácter con el cual lo hacía. En esa oportunidad el accionante se abstuvo de declarar solicitando que se abriera el procedimiento previsto en el artículo 33 del Reglamento Disciplinario, que como se indicó anteriormente, procede en los casos en que la acción sancionable no esté bien establecida y haya duda en relación al grado de culpabilidad del acusado, lo que permite reafirmar la tesis de que el accionante desconocía que el procedimiento se le había abierto conforme al artículo 34 *ejusdem*.

Contribuye a reforzar la tesis de la violación de la garantía del “debido procedimiento” por parte del Instituto Universitario de la Policía Metropolitana, el hecho de que también se violó otra fase del mismo, prevista expresamente en el artículo 80 del Reglamento Disciplinario, que impone el deber al Instituto, cuando se somete a un Cadete a Consejo Disciplinario, de permitirle un Defensor, que podrá ser un compañero de curso, un superior o un subalterno, y consta en el expediente (folios 248 al 250) que ni siquiera se le notificó que su caso iba a ser sometido a dicho Consejo, y mucho menos se le permitió defensor alguno.

En definitiva, estima esta Corte que el Instituto Universitario de la Policía Metropolitana al imponerle la sanción disciplinaria de expulsión al accionante, infringió su derecho a la defensa, y así lo declara. Esta declaratoria hace innecesario analizar las otras denuncias planteadas por el solicitante.

#### DECISION

Por las consideraciones que anteceden esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara Con Lugar la acción de amparo constitucional interpuesta por el abo-

gado Orlando Aníbal Álvarez, en su carácter de apoderado judicial del ciudadano Simón De Gouveia Lambaz, antes identificado y ordena al Director del Instituto Universitario de la Policía Metropolitana reincorporarlo como alumno regular del Ultimo Semestre del Curso de Formación de Oficiales que se imparte actualmente, y en el caso de que el Instituto considere que el accionante incurrió en una falta, inmediatamente abrirle un procedimiento disciplinario en el cual se le respete estrictamente su derecho a la defensa, mediante la aplicación de las normas del Reglamento Disciplinario y supletoriamente de los principios contenidos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. La reincorporación deberá realizarse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación del presente fallo, y el procedimiento disciplinario concluirse en un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles, contados desde la fecha de reincorporación del accionante al Ultimo Semestre del Curso de Formación de Oficiales.

C. *Instancia del interesado: Notificación*

**CPCA**

**13-8-92**

Magistrado Ponente: José Agustín Catalá

Caso: Agro-Industrial El Peñón vs. República (Ministerio de Fomento).

**En la notificación por carteles en materia inquilinaria, la administración no actúa por propia iniciativa, siendo necesario que algún interesado la pida y al hacerlo se da por notificado del acto. Por otra parte, existen tres actuaciones encaminadas al perfeccionamiento de la notificación a los demás interesados a saber: la publicación de un resumen de la decisión mediante un aviso en un periódico local, la fijación del aviso a la vista del público en el local donde despacha el funcionario, lo cual se verifica en la cartelera que a tal fin se encuentra en la Dirección de Inquilinato y la tercera la fijación del aviso a la puerta de la casa u oficina del interesado.**

D. *Perención*

**CPCA**

**2-7-92**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Varios vs. Inquilinato.

Como punto previo alega la parte apelante que debe declararse la perención del procedimiento, de acuerdo a lo pautado en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Al respecto considera la Corte que, si bien es cierto que después de dictada la decisión administrativa y apelada la misma por los propietarios del inmueble así como por los inquilinos (por lo que resultaba inoficiosa la devolución del expediente al órgano administrativo a fin de proceder a la notificación, pues las partes se habían

puesto a derecho, (el propietario solicitó la notificación mediante carteles fijados en las moradas y locales (aparte c) del artículo 63 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres, en fecha 17 de septiembre de 1980), y desde esa fecha hasta el 28 de febrero de 1983, día en que la parte solicitó la notificación mediante extracto transcurrieron dos (2) años y cinco (5) meses, tiempo en el cual estuvo paralizado el procedimiento, sin embargo tal hecho no le es imputable a las partes, por cuanto no hubo pronunciamiento del órgano administrativo al respecto y era a la Dirección de Inquilinato a quien correspondía emitir los carteles de notificación y fijar los mismos en los lugares que correspondiese, más aún cuando estaban pendientes de resolución las apelaciones interpuestas, en virtud de lo cual y dada la inactividad de la administración, procedieron los interesados a solicitar extracto de comunicación a fin de publicarlos en la prensa y proceder a la fijación de los mismos, carga procesal que fue satisfecha por el interesado en la continuidad en el tiempo. En consecuencia, el artículo citado no es aplicable al caso concreto, pues es claro en su contenido al señalar "...se paraliza durante dos (2) meses por causa imputable al interesado...", y en virtud de que la paralización de la causa lo fue a causa de la administración, no puede sancionarse al interesado con la perención. Por otra parte, el dispositivo señalado sólo es aplicable a la paralización al inicio de una solicitud administrativa, y nunca aplicable una vez decidida al asunto, pues en estos casos no hay perención y así se declara.

## 2. *Los actos administrativos*

### A. *Clases: Actos administrativos de efectos particulares*

**CSJ-SPA (230)**

**9-7-92**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

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

La Sala, en reiterada jurisprudencia ha sostenido la potestad que le corresponde de revisar, en cualquier estado del proceso, el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de las acciones que se intentan ante ella, razón por la cual considera procesalmente prelatório, y por ello necesario, pronunciarse previamente acerca de la causal de inadmisibilidad invocada por los apoderados judiciales especiales que representan a la República, por órgano del Ministerio de Educación, referente a la caducidad de la acción.

Al respecto, el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece un lapso de caducidad de seis (6) meses para intentar los recursos contenciosos de anulación contra actos administrativos de efectos particulares, contados a partir de su publicación o de su notificación al interesado, si fuera procedente y aquélla no se efectuase. El último aparte del artículo mencionado señala un lapso de caducidad de treinta (30) días cuando se trata de un acto de efectos temporales.

Del estudio de las actas procesales se evidencia que la Resolución del Ministerio de Educación mediante la cual se procedió a descontar a los miembros del personal docente que labora en dicho Ministerio, el sueldo correspondiente a los días no trabajados, constituye un acto administrativo de efectos particulares, cuyo lapso de caducidad es el previsto en el encabezamiento del artículo 134 *ejusdem*.

*Voto salvado de la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó*

La suscrita, Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede que declara inadmisibile el recurso interpuesto por los apoderados judiciales de la Federación Nacional de Trabajadores de la Educación de Venezuela (FENATEV) y la Federación Unitaria del Magisterado de Venezuela (FETRAMAGISTERIO), contra la Resolución del Ministerio de Educación N° 205, de fecha 20 de marzo de 1990, por considerar que la acción estaba caduca. Al efecto estima la disidente que el acto recurrido no era de los calificados por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia como de efectos particulares, sino que, por el contrario, corresponde a la categoría de los actos de efectos generales, respecto a los cuales no rige la caducidad de los seis meses prevista en el artículo 134 de la ley antes citada.

La categoría de los actos de efectos generales no se agota, como pareciera ser el criterio seguido por el fallo que antecede con los actos normativos, sino que, bien puede tratarse de un acto general no normativo y, sin embargo, estar sometido al procedimiento previsto en la Sección II del Capítulo II del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Un acto es general cuando se dirige a un número indeterminado de sujetos, por lo cual no se menciona en el mismo a sus destinatarios específicos y, por tal razón, su forma de eficacia no es la notificación, sino la publicación.

Tal es la situación del caso presente en el cual el acto fue publicado en la Gaceta Oficial N° 34.434 de fecha 22 de marzo de 1990. El texto de la Resolución es del tenor siguiente:

“Por disposición del ciudadano Presidente de la República y de conformidad con lo dispuesto en el Título VII y Artículo 85 de la Ley Orgánica de Educación, y Título V de la Ley de Carrera Administrativa.

**CONSIDERANDO:**

Que el Ministerio de Educación mantiene actualmente con las Federaciones Sindicales Nacionales de los Trabajadores de la Educación, la negociación colectiva del Contrato de Trabajo, por vía de la conciliación y concertación en condiciones que permiten llegar a un acuerdo final, con la solución de aplicación de la Cláusula N° 6 de II Contrato Colectivo en vinculación con el Decreto 677 de la Presidencia de la República sobre aumento de sueldo de los funcionarios públicos. Que a pesar de no haberse agotado la instancia de negociación de condiciones de trabajo por el diálogo y el entendimiento, los trabajadores de la educación de todo el país han paralizado desde el día de hoy, 19 de marzo de 1990, el funcionamiento del sistema educativo nacional, obligando con ello al Ministerio de Educación a tomar las medidas correspondientes:

**RESUELVE**

1. Ordenar a todo el personal docente adscrito al Ministerio de Educación la inmediata reincorporación a sus funciones.
2. Instruir el descuento de los sueldos correspondientes a los días no trabajados, a los miembros del personal docente que han interrumpido sus labores ordinarias, a partir del 19-3-90.
3. Suspender de su cargos a los responsables de la paralización de actividades docentes.

4. Tomar todas las providencias necesarias en el ordenamiento jurídico vigente, para garantizar el funcionamiento del servicio educativo”.

El objeto directo de la impugnación fue la medida contenida en el “Resuelve Nº 2” antes transcrito; que es un dispositivo general que habría de aplicarse a quienes se encuentren en el supuesto en el mismo previsto; ya que, en su texto, no determina quienes son los afectados por la medida.

Como se evidencia de los antes dicho, el descuento de los sueldos esta destinado a sujetos indeterminados, esto es, a aquéllo que interrumpieron sus labores habituales a partir del 19-3-90. Este acto ha podido haber dado lugar y, seguramente lo dio, a actos particulares donde se materializó su ejecución y, contra ellos habría podido ejercerse un recurso cuya calificación sí corresponde al que impugna actos de efectos particulares.

Estima la disidente que el acto de efectos generales puede ser también un acto temporal, caso en el cual sí operaría el breve lapso de caducidad previsto en el último aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; por cuanto considera que la tesis de que los actos temporales sólo puedan ser de efectos particulares no tienen fundamento alguno.

Observa la disidente que el solo hecho de que un acto sea publicado en la Gaceta Oficial, o en cualquier otro medio análogo, no le otorga la condición de acto general; pero si su destinatario está constituido por una multiplicidad de sujetos, ello es constitutivo de una presunción de que tenga tal naturaleza. Esta presunción puede ser destruida si se demuestra o verifica que los destinatarios son sujetos perfectamente identificados en el acto, o bien identificables. Cual no era el caso del fallo y, por ello no cabría la declaratoria de inadmisibilidad.

#### B. Principio de Legalidad

CSJ-SPA

2-7-92

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Rafael Fernández H. vs. República (Ministerio de Educación).

**Ningún acto administrativo puede violar lo establecido en otro de superior jerarquía; ni los de carácter particular, vulnerar lo establecido en una disposición administrativa de carácter general, aún cuando sean dictados por una autoridad igual o superior a la que dictó la disposición general.**

En virtud de la denuncia formulada por el recurrente sobre la incompetencia del funcionario que dictó el acto impugnado y siendo la competencia una cuestión de estricto orden público que puede ser relevada por el juez, aún de oficio y que de ser procedente determinaría la nulidad del acto, considera la Sala prelatorio pronunciarse, con carácter previo, acerca de tal planteamiento.

Al respecto se observa que la Resolución recurrida aparece suscrita por el ciudadano Raúl Ramírez Materán, Director General de la Contraloría General de la República, actuando por delegación del Contralor.

Ahora bien, la materia sobre la delegación de atribuciones en dicho Organismo, está regulada, por una parte, en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la

República y, por la otra, por el Reglamento Interno de la Contraloría, publicado en la Gaceta Oficial N° 3.138 Extraordinaria de fecha 12 de abril de 1983.

El artículo 16 de la mencionada Ley prescribe que “El Contralor podrá delegar en funcionarios de la Contraloría, el ejercicio de determinadas atribuciones”.

Por su parte, el artículo 8 numeral 6 del Reglamento Interno, establece que “corresponde al Contralor: 1) Delegar cuando proceda, el ejercicio de sus atribuciones, en el Director General o en cualquier otro funcionario del Organismo” y el artículo 23, numeral 2 del mismo Reglamento Interno, establece que: “El Contralor *se reserva* los siguientes asuntos... 2) El conocimiento y decisión del recurso de revisión y el recurso de reconsideración contra sus propias decisiones y *el conocimiento y decisión del recurso jerárquico*” (Subrayado de la Sala).

De manera que al reglamentar la potestad de delegación de atribuciones que le confiere la Ley al Contralor, éste se reservó, entre otras decisiones, el conocer y decidir los recursos jerárquicos, de tal modo que la delegación de esta competencia en el Director General u otro funcionario, contraviene la normativa general que regula la materia, lo cual vicia de nulidad absoluta las decisiones adoptadas por el delegatorio, al ejercer una competencia privativa del Contralor.

En efecto, como puede fácilmente colegirse, se trata de una limitación impuesta por el propio Contralor General de la República al establecer la normativa general sobre la delegación, la cual invalida cualquier actuación en contrario de carácter particular, inclusive del mismo Contralor, adoptada en contravención de la referida normativa general.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es categórica al establecer en su artículo 13 que “ningún acto administrativo podrá violar lo establecido en otro de superior jerarquía; ni los de carácter particular, vulnerar lo establecido en una disposición administrativa de carácter general, aun cuando fueran dictados por autoridad igual o superior a la que dictó la disposición general”.

De ahí que, aún proviniendo el acto de carácter particular como lo es la delegación de atribuciones, del mismo órgano que estableció la normativa general, o sea, el Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, tal circunstancia no convalida el acto que vulnera la normativa general y, por tanto, los actos adoptados en ejercicio de la delegación ilegalmente otorgada son nulos por incompetencia del funcionario delegatorio, ya que priva el acto de efectos generales que reserva al Contralor General de la República “el conocimiento y decisión del recurso jerárquico”.

En el caso *subjudice* observa la Sala que el actor sólo impugnó la Resolución suscrita por el Director General de la Contraloría General de la República que confirmó, actuando como delegatorio del ciudadano Contralor, la decisión de la Dirección de Averiguaciones Administrativas que declaró la responsabilidad administrativa del recurrente y no la Resolución N° CG-6 de fecha 5 de marzo de 1985, publicada en la Gaceta Oficial N° 33.176 de esa misma fecha, mediante la cual el Contralor General de ese organismo delega en el Director General, Lic. Raúl Ramírez Materán “el conocimiento y decisión de los recursos jerárquicos que se interpongan contra las decisiones de responsabilidad administrativa dictadas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos de ese organismo”; delegación que, como antes se indica, es contraria a lo establecido en el artículo 23, numeral 2 del Reglamento Interno arriba transcrito; es sólo en un escrito posterior a la demanda, cuando el recurrente denuncia la ilegalidad de ese acto.

Ahora bien, como es sabido, la denuncia de ilegalidad planteada en tales circunstancias únicamente puede conducir a descartar la aplicación del acto viciado: si el juez reconoce tal ilegalidad lo desaplica, pero el acto ilegal subsiste hasta que se produzca formalmente su declaratoria de nulidad siempre y cuando se interponga el respectivo recurso de nulidad. Por consiguiente, en el caso de autos, sólo corresponde

a la Sala declarar la nulidad del acto impugnado por haber sido adoptado por un funcionario incompetente, en vista de que el acto de delegación en que se fundamenta, debe ser descartado por ilegal, pues vulnera lo establecido en el artículo 23, numeral 2 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República y así se declara.

C. *Requisitos de validez: Competencia y delegación*

**CPCA**

**6-7-92**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: María Yciar Echave vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

Por el carácter de orden público que ostenta la materia relativa a la competencia del órgano autor del acto impugnado, debe analizar primeramente esta Corte si el acto administrativo de remoción de la querellante ha sido dictado por un órgano incompetente.

En tal sentido consta al folio 35, copias de la Resolución Nº G-293 del 3 de septiembre de 1984 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Por medio de esta Resolución, el Ministro designó al ciudadano Gonzalo Medina Fernández como Director de Administración de Personal de Empleados de la Oficina Sectorial de Recursos Humanos de ese Despacho, delegando en ese funcionario, entre otros asuntos, la firma de:

“1. La correspondencia dirigida a funcionarios públicos subalternos administrativos nacionales, estatales, municipales y judiciales, en materia de la competencia de la Dirección a su cargo”.

Es claro, a juicio de esta Corte, que la delegación operada no comporta una transferencia de facultades de decisión, en tanto no configura una delegación de competencias sino de firmas. Siendo así, y aun en el supuesto de considerar que tal acto delegatorio fuese un medio idóneo para permitir al Director de personal suscribir el acto administrativo de remoción no podría éste en ningún caso ir más allá del alcance que la delegación permite.

Por ello, es preciso indicar que el Ministro no delegó la firma de tal acto, lo que puede comprobarse con la simple lectura del numeral transcrito, en el cual se limita la firma de documentos a aquellos que corresponden a *materias de la competencia de la Dirección a su cargo*, dentro de las cuales no está la relativa a decidir sobre la remoción y retiro de funcionarios o empleados al servicio del Despacho; todo ello conforme a lo pautado por el artículo 6 de la Ley de Carrera Administrativa. Por otra parte, no aparece en autos prueba aportada por la Administración Pública de que tales decisiones han sido efectivamente adoptadas por el Ministro.

Ahora bien, el acto administrativo de aprobación del Consejo de Ministros de la medida de reducción de personal no es el acto de remoción del querellante, sino un requisito de la Ley para que el Ministro pueda tomar o no válidamente la decisión de remover a los funcionarios afectados por la medida de reducción de personal, por lo que en el presente caso el Director de Personal no era competente para remover ni retirar al querellante. En consecuencia los actos impugnados se encuentran viciados de incompetencia y así se declara.

Constatado el vicio de incompetencia que comporta la declaratoria de nulidad de los actos de remoción y de retiro impugnados, considera esta Corte innecesario el análisis de los demás alegatos atinentes a la defensa de la legalidad de los mismos.

*Voto salvado del Magistrado Gustavo Urdaneta Troconis*

El Magistrado que suscribe, Gustavo Urdaneta Troconis, salva su voto en la presente decisión, no por disentir de su dispositivo —el cual, por el contrario, comparte— sino por no estar de acuerdo con una de las consideraciones en que la misma se fundamenta. A continuación se expresan las razones del disenso:

La diferenciación entre dos tipos de delegación es conocida en muchos sistemas positivos de Derecho Administrativo, aunque sus rasgos característicos precisos pueden variar. De acuerdo a la abundante jurisprudencia a que ha dado lugar el tema en Francia, por ejemplo, puede decirse que entre las dos existe en realidad una diferencia de naturaleza: mientras que la “delegación de poder” está dirigida a modificar el orden de las competencias, esto es, la manera como las mismas se encuentran distribuidas entre los órganos administrativos, en cambio la “delegación de firma” sólo busca descargar al delegante de parte de sus tareas materiales (André de Laubadere, *Traité de Droit Administratif*, Tomo I, LGDJ, París, 1976, p. 294).

Entre nosotros, se ha venido delineando cada vez con mayor precisión la diferenciación conceptual entre la delegación de funciones o de atribuciones, por una parte, y la delegación de firmas, por la otra, a pesar de una deficiente y a veces asistemática regulación positiva sobre ambas figuras. Diversos rasgos diferenciales suelen ser puestos de relieve entre ellas, tales como los que señala una connotada tratadista (Hildegard Rondón de Sansó: *Teoría General de la Actividad Administrativa*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV, Caracas, 1981, pp. 114 y 115). Pero lo esencial es la caracterización conceptual que se ha podido hacer de una y de otra.

Así, la delegación de funciones o de atribuciones —denominada “delegación de poder”, en Francia— constituye una verdadera y propia delegación, en el sentido de que por su intermedio el órgano titular de una competencia, que lo es porque una norma así lo ha dispuesto, transfiere mediante un acto de carácter subjetivo su ejercicio a un órgano subalterno; de tal manera que éste puede lícitamente ejercitar dicha competencia, de la misma forma como antes sólo podía hacerlo su superior jerárquico. Por tratarse de un auténtico mecanismo de desviación de la competencia, esta delegación sólo puede producirse cuando una norma expresamente así lo permite.

La delegación de firmas, en cambio, no es apta para transferir ninguna potestad de decidir; el delegatorio de firma no adquiere competencia nueva alguna, puesto que el delegante continúa teniendo la titularidad y el ejercicio de todas sus competencias. Los actos para los que esta competencia es necesaria deben seguir siendo dictados por el superior delegante, en el sentido de que la correspondiente decisión ha de emanar de él mismo; lo único que podrá hacer el delegatorio es realizar la actividad material de suscribir el documento en el que se exprese que el acto ha sido tomado por quien es competente. Es por ello que la delegación de firmas, a pesar de tener ese nombre, no es una verdadera delegación.

En el caso de autos, consta en el expediente como de la Resolución N° G-293 del 3 de septiembre de 1984, dictada por el Ministro de Sanidad y Asistencia Social, por medio de la cual éste designa al ciudadano Gonzalo Medina Fernández como Director de Administración de Personal de Empleados de la Oficina Sectorial de Recursos Humanos y delega en él la firma de, entre otros documentos:

“1. La correspondencia dirigida a funcionarios públicos subalternos administrativos nacionales, estatales, municipales y judiciales, en materia de la competencia de la Dirección a su cargo”.

No hay duda alguna que se trata de una delegación de firma, referida a la correspondencia que verse sobre asuntos de competencia de la señalada dependencia. Sin embargo, en el fallo del cual se disiente se afirma que:

“Es preciso indicar que el Ministerio no delegó la firma de tal acto, lo que puede comprobarse con la simple lectura del numeral transcrito, en el cual se limita la firma de documentos a aquéllos que corresponde a *materias de la competencia de la Dirección a su cargo*, dentro de las cuales no está la relativa a decidir sobre la remoción y retiro de funcionarios o empleados al servicio del Despacho; todo ello, conforme a lo pautado por el artículo 6 de la Ley de Carrera Administrativa”.

Para quien suscribe, es evidente la contradicción entre esta afirmación y lo dispuesto en la Resolución antes transcrita, en la cual sí está prevista una delegación de firma, por parte del Ministro, en favor del mencionado Director. También es evidente que, dentro de los documentos cuya firma ha sido delegada, se encuentran los relativos a “la remoción y retiro de funcionarios o empleados al servicio del Despacho” —lo cual niega la respetable mayoría sentenciadora— por cuanto tales asuntos se encuentran dentro de la “materia de la competencia de la Dirección a . . . cargo (del referido Director)”, tal como expresamente dispone la Resolución.

La contradicción, a juicio de quien disiente, se origina en una confusión entre dos elementos diferentes de la competencia: la materia y el poder jurídico. Así, si bien es cierto que la Dirección de Administración de Personal de Empleados no es competente, en cuanto al poder jurídico, para remover funcionarios de ese Despacho— por cuanto es el Ministro quien ostenta ese poder jurídico—, también es rigurosamente cierto que la materia en que es competente esa Dirección es precisamente la de “administración del personal empleado”, como su propio nombre lo indica, y como lo establece el Reglamento Interno de ese Ministerio de fecha 20 de marzo de 1983, vigente para la época, en su artículo 10; sólo que dentro de esa materia podrá ocuparse, a título propio, de los asuntos que no requieran propiamente de una competencia (actuaciones materiales), así como de aquéllos que sí la requieran, cuando el poder jurídico correspondiente le haya sido legalmente atribuido.

De modo que, en el presente caso, el Ministro delegó en el mencionado Director la firma de todos los documentos que, por razón de la materia, se vinculen a la competencia de la Dirección a su cargo. Resulta obvio que esos documentos, cuya firma ha sido delegada, son los que están referidos a asuntos en los que el Ministro es el competente por el poder jurídico: si el Ministro no lo fuera sino el Director, mal podría aquél haber pretendido delegar en éste tal firma, puesto que dicha firma le correspondería al Director, al ser competente también para tomar la decisión correspondiente. En cambio, de acuerdo con el criterio de la mayoría, la Resolución sólo tuvo por objeto delegar en el Director la firma en aquellos asuntos para los que ya era competente, conclusión con la que el autor de este voto salvado no puede estar de acuerdo.

Para quien suscribe no queda, pues, ninguna duda de que la Resolución comentada sí contiene una delegación de firma de los documentos referidos a la remoción y retiro de los funcionarios del Ministerio. No es la ausencia de tal delegación de firma lo que vicia al acto impugnado. El vicio de que éste adolece deriva del hecho de que el delegatario de firma no se limitó a actuar como tal delegatario de firma, sino que ejerció efectivamente un poder jurídico (el de remover y retirar) del que no dispone, por no ser titular del mismo ni haber recibido delegación de tal atribución. De haberse limitado a ejercer la delegación de firma, suscribiendo una correspondencia en la que simplemente se diera cuenta de un acto tomado por el competente, esto es, el Ministro, en criterio de quien suscribe no habría habido ningún vicio, por que él sí tiene delegación de firma. En cambio, de acuerdo con la afirmación hecha en la sentencia, aun en ese caso el acto habría estado viciado por no disponer el Director

de delegación de firma, conclusión con la que tampoco podría estar de acuerdo quien suscribe.

Quedan expuestas de esta manera las razones del disentimiento con el parecer de la mayoría. Caracas, fecha Ut Supra.

D. *Vicios: Incompetencia manifiesta*

**CPCA**

**6-8-92**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Luis E. Rincón vs. Alcaldía del Municipio La Cañada de Urdaneta. Estado Zulia.

**La Corte analiza el vicio de manifiesta incompetencia de un funcionario para dictar un acto.**

En cuanto a la competencia para dictar el acto impugnado, debe aclarar esta Corte el criterio de que la manifiesta incompetencia de un funcionario para dictar un acto, debe ser entendida como aquella notoria, clara, evidente o grosera, y la rigurosidad de tal interpretación se deduce de la máxima que explica que las nulidades absolutas son excepcionales. Así pues, en los casos en los cuales se presente 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 corresponde porque están asignadas a otros órganos, nos encontraríamos ante una incompetencia directa, y por lo tanto, manifiesta. La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, (Sentencia caso: Edgar Guillermo Valbuena, Exp.: 5.215), ha indicado que "...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 presente. Así, si la incompetencia es "manifiesta", vale decir notoria y patente, de modo que sin particulares esfuerzos interpretativos se comprueba que otro órgano sea el realmente competente para dictarlo, 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*)".

**CSJ-SPA-ET (419)**

**17-9-92**

Conjuez Ponente: Alejandro Osorio

Caso: PROTINAL, C.A. vs. ISLR.

**En materia de competencia del funcionario que expide las planillas de liquidación de Impuesto sobre la Renta y Multa, la incompetencia del funcionario firmante de dichas planillas es un vicio que produce la nulidad absoluta del acto recurrido pero sólo en los casos en los cuales la incompetencia del funcionario sea absoluta o manifiesta.**

Planteadas así la *litis*, para decidir la Corte observa:

En materia de competencia del funcionario que expide las planillas de liquidación de Impuesto sobre la Renta y multa, esta Sala sostuvo por varios años el criterio de que la incompetencia del funcionario firmante de estas planillas es un vicio que produce la nulidad absoluta del acto recurrido, y en consecuencia, declaró que la incompetencia es un vicio que podrá ser alegado en cualquier estado y grado de la causa, inclusive en alzada, sin hacer distinción alguna de la clase de vicio en que pudo haber incurrido el funcionario. Este es el criterio sustentado en la siguiente jurisprudencia de esta Sala: Fábrica de Cristales Opticos, (27-3-84); Romualdo Borda Alvarez, (13-12-84); C.A., de Edificaciones, (12-4-84); Cervecería de Oriente, C.A. (6-8-85); Lorenzo Mendoza Quintero, (19-2-87); C.A. Ron Santa Teresa, (21-3-88); Puertomotores, C.A., (7-7-88); Cumvenca, Inc., (15-12-88).

A partir de 1990 (Caso MARAVEN, S.A.: 9-8-90), la Sala consideró conveniente mantener este mismo criterio, pero sólo para los casos en los cuales la incompetencia del funcionario es absoluta o manifiesta, esto es, flagrante y ostensible, como sería por ejemplo, si el funcionario pertenece a otra rama de la administración pública, o se han firmado planillas sin identificación del funcionario ni de su cargo. Si por el contrario, el funcionario ha actuado en ejercicio de funciones tributarias, aun sin la atribución o autorización correspondiente, pero dentro de un sector de la administración al cual corresponden las funciones ejercidas; si lo hizo adoptando decisiones de las cuales conocieron luego en alzada autoridades administrativas jerárquicamente superiores y con facultades para la revisión de estos actos, entonces la incompetencia se reputa relativa y el acto no es nulo de pleno derecho, sino anulable; y en consecuencia, puede ser convalidado por una autoridad administrativa jerárquica superior que sí sea competente; o en su lugar, declarado nulo por la autoridad judicial si el administrado o contribuyente invoca oportunamente su nulidad. De otro modo, debe entenderse la validez del acto en cuanto a la competencia y el juez que conozca de la causa debe observar tales criterios para no declarar su nulidad de oficio.

Ahora bien, al examinar el caso *subjudice*, la Sala encuentra que para la época en que fueron emitidos los actos impugnados, los funcionarios fiscales que eran competentes para emitir y firmar las planillas de liquidación en esta materia tributaria, los había definido el propio Ejecutivo Nacional en el Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto sobre la Renta, contenido en el Decreto Ejecutivo Nº 344 de 12-8-60, que estuvo en vigencia hasta el 14-11-80, y ninguno de ellos se corresponde con quien intervino en la liquidación del caso *subjudice*.

Coforme al citado Reglamento Orgánico, los únicos funcionarios competentes para la expedición de planillas de liquidación son: *el Inspector Técnico*, quien puede a su vez delegar esta atribución en el Liquidador Fiscal Jefe u otros funcionarios calificados, previa autorización del Administrador General (artículo 21, ordinal 3º y artículo 22, ordinal 3º); *el Liquidador Fiscal Jefe*, cuando hubiere sido autorizado por el Inspector Técnico (artículo 22, ordinal 3); *el Inspector de la División de Control Fiscal*, quien a su vez podrá delegar también esta atribución en funcionarios calificados bajo su dependencia, previa autorización del Administrador General (artículo 31, ordinal 4º); *el Administrador Seccional* dentro de su respectiva circunscripción (artículo 38, ordinal 4º); y *en las Fiscalías del Impuesto*, los funcionarios fiscales que designe el Administrador General (artículo 43, ordinal 3º).

En cuanto a las multas, éstas sólo pueden ser impuestas por el *Administrador Seccional*, (ordinal 5º, artículo 38). También pueden imponer sanciones, en casos especiales, en la División Técnica, *el Inspector Técnico* (artículo 21, ordinal 6º); y en la División de Minas e Hidrocarburos *el Inspector General* (artículo 29, ordinal 4º); en la División de Control Fiscal *el Inspector* (artículo 31, ordinal 5º) y *los Liquidadores Fiscales*, en los casos de faltas de los Agentes de Retención (artículo 41, ordinal 4º).

De modo pues que ciertamente el funcionario firmante de las planillas de Liquidación, Alejandro Rodríguez como Inspector de Impuesto no era competente para emitir las y firmalas, ya que no tenía concedida dicha facultad por el Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto sobre la Renta de 1960.

Sin embargo, se observa que se trata de un funcionario de la Administración General del Impuesto sobre la Renta, que desempeñaba el cargo indicado para el momento de la firma de las expresadas planillas, como se comprueba por la respectiva ficha de personal y la relación de cargos consignadas por la representación fiscal.

Corren a los folios 28 al 32 y 122 al 126 de este expediente, las planillas de liquidación impugnadas, observándose que la firma que allí aparece se corresponde con la del funcionario arriba citado.

Consta igualmente en autos que, al recibir el reparo, la contribuyente interpuso en fecha 19-8-69, dos Recursos Contenciosos Fiscales donde en ningún momento alegó la incompetencia del funcionario firmante de las planillas impugnadas.

En consecuencia, la contribuyente no alegó al iniciar el procedimiento de nulidad de los actos administrativos recurridos, la incompetencia del funcionario, por lo que debe entenderse que se avino a ella y por tanto, resulta extemporánea alegarla antes de los informes de instancia, como lo hizo.

Ante esto la instancia no ha debido declarar Con Lugar la incompetencia del funcionario en el caso *subjudice* porque fue inoportunamente alegada por el contribuyente, y al contrario ha debido desechar por extemporáneo dicho alegato, y por tanto debió entrar a conocer en el fondo la presente controversia tributaria.

*Voto salvado de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó*

La suscrita Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede que declara extemporáneo el alegato de incompetencia hecho valer por la contribuyente en la primera instancia, antes del acto de informes.

En la sentencia que antecede la Sala siguiendo su nueva tendencia, se aparta de la tesis que sostuviera inicialmente de que la incompetencia podía ser hecha valer en cualquier estado y grado de la causa, independientemente de la gravedad de la misma, ciñéndose al nuevo criterio en base al cual tal vicio sólo es denunciabile en tal forma y oportunidad, si acarrea la nulidad absoluta. Define la sentencia la incompetencia que produce la nulidad absoluta como aquella flagrante y ostensible, como sería por ejemplo el caso de que el funcionario perteneciese a otra rama de la Administración Pública o de que hubiesen sido firmadas planillas sin identificación del funcionario. Estima que si el funcionario ha actuado en ejercicio de funciones tributarias, aun sin la atribución o autorización correspondiente, pero dentro del sector de la Administración al cual corresponden las funciones ejercidas; o si lo hizo adoptando decisiones de las cuales conocieron en alzada autoridades administrativas jerárquicamente superiores y con facultades para la revisión de los actos, la incompetencia se reputa relativa.

Estas definiciones, según la disidente, si bien son aparentemente muy gráficas, sin embargo no son técnicamente correctas. En efecto, el ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, al enunciar la incompetencia como vicio de nulidad absoluta establece que se trata de los casos en los cuales los actos han sido dictados "por autoridades manifiestamente incompetentes". La calificación legal no alude, a juicio de la disidente, a una simple cuestión de grado o intensidad, porque el término "manifiestamente" se refiere al hecho de que no plantee dudas la falta de competencia del funcionario. La incompetencia es en sí misma un valor absoluto: se es competente o se es incompetente; no se admiten grados aun cuando se exija la demostración del supuesto que es lo que pretende el citado ordinal 4º del artículo 19. En el campo del derecho estos valores absolutos están constantemente

presentes, como es el caso del consentimiento, que existe y hay en consecuencia voluntad; o, no existe. Es igualmente el caso del quórum exigido para la formación de los cuerpos colegiados que ha de estar presente o no, de acuerdo con el cumplimiento de determinados supuestos de hecho. En consecuencia, se estima que no puede calificarse la incompetencia como absoluta o relativa en base a un criterio cuantitativo.

Por otra parte el considerar, como lo hace el fallo, que la incompetencia sea absoluta o relativa de acuerdo al hecho de que pueda o no ser convalidado el acto afectado por la misma, significa confundir la consecuencia con la causa. En efecto, los actos viciados de incompetencia relativa son convalidables y no así los viciados de incompetencia absoluta; pero no puede buscarse la calificación simplemente a través de la posibilidad o no del saneamiento del acto por el superior. En efecto, podría darse el caso de que el superior jerárquico intentase convalidar un acto nulo de nulidad absoluta y este hecho no convertiría el vicio de nulidad absoluta en una simple anulabilidad.

En criterio de quien disiente, si existe incompetencia, esto es, la inidoneidad de un órgano para dictar un acto, la gravedad del vicio es tal que el recurrente puede hacerlo valer en cualquier estado y grado de la causa, porque la materia es evidentemente de orden público, y que se trata de cuestiones que escapan al poder de disponibilidad de los sujetos del ordenamiento jurídico, es decir, que son ajenos al principio de autonomía de la voluntad y por ello está presente la posibilidad de que tales materias sean objeto del conocimiento del juez en cualquier tiempo.

Con la tesis sostenida por la Sala, la misma, antes de entrar a calificar la naturaleza del vicio, ha hecho un pronunciamiento sobre la admisibilidad de su planteamiento, lo cual significa que está haciendo una calificación apriorística de la misma, esto es, antes de tener suficientes elementos de juicio y, sin dar posibilidad alguna al recurrente de que tal criterio sea objeto de revisión.

Por todas las razones que anteceden se estima peligrosa y contraria a los principios básicos de la tutela del orden público normativo y al derecho a la defensa, la tesis sustentada en el fallo, considerándose que la Sala debería replantearse los fundamentos de tal aplicación.

#### E. Ejecución

CSJ-SPA (295)

16-7-92

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**Es la administración inquilinaria y no los tribunales de la jurisdicción ordinaria, la encargada de ejecutar el acto por ella emitido.**

Planteada en estos términos, resulta evidente que la acción ha sido incoada para lograr, frente a la resistencia del arrendatario, el cumplimiento en vía judicial de un acto administrativo, contenido en la citada Resolución Nº 2.617. En cuanto al punto, la Sala ha dejado establecido su criterio en los siguientes términos:

“...La decisión que autoriza el desalojo del inquilino de una vivienda constituye, en efecto, un acto administrativo de autorización, encaminado a suprimir los obstáculos jurídicos previamente impuestos por la ley al libre ejercicio del derecho propio del arrendador. Concretamente, el acto autorizatorio es un acto constitutivo, entendiéndose por tal el que crea, modifica o extingue una situación jurídica.

Se trata de una forma de intervención de la Administración en el ámbito jurídico de los particulares, fundamentada en que la ley concede potestades al órgano administrativo para producir efectos jurídicos aun en situaciones que afectan a otros individuos. Así dictado el acto administrativo —habilitado su autor por la norma—, obra como título legitimador de un derecho...”.

“...Por estar dotado de ejecutoriedad, *el acto administrativo* adoptado en los términos expuestos, *no requiere de homologación alguna por parte del juez...*”.

“...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...”.

“...Es, en efecto, un órgano de la Administración Pública —la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, en el caso— el competente para proceder a la ejecución forzosa de su propia decisión y, por tanto, el juez carece de jurisdicción para acordarla a través de un proceso judicial, como le ha sido solicitado por el interesado...” (Sentencia N° 332 de 9-11-89, caso: Arnaldo Lovera ratificada; entre otras, en Sentencia N° 271 de 6-6-91, caso Administradora Pavani).

En el presente caso, la Corte ratifica una vez más el criterio sostenido en el precedente jurisprudencial antes transcrito, y así lo declara.

En consecuencia, es la administración inquilinaria —la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, en el caso—, y no los tribunales de la jurisdicción ordinaria, la llamada a ejecutar el acto por ella emitido, aun frente a la resistencia del particular obligado, circunstancia ésta que no puede constituir impedimento para que la Administración haga cumplir su propia decisión, *siendo factible para aquel que, con interés legítimo, pretenda hacer materializar realmente los efectos del acto, acudir a la vía judicial contencioso-administrativa para exigir que la Administración ejecute el acto, legalmente autorizada y obligada como se encuentra a hacerlo valer por sí misma.*

#### *Voto salvado de la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó*

La suscrita, Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede, por estimar que en los casos en los cuales un órgano administrativo o un instituto inquilinario decida un conflicto entre el arrendador y el arrendatario, relativo a la existencia o no de las causales de desalojo, está dictando un acto administrativo de naturaleza especial que la doctrina ha denominado “cuasijurisdiccional”, porque a través del mismo la Administración dilucida un conflicto de derechos subjetivos, designando, correlativamente, al procedimiento que le da origen como “procedimiento cuasijurisdiccional”.

Los procedimientos cuasijurisdiccionales no dan lugar a verdaderos y propios proveimientos administrativos, esto es, a actos dotados de imperatividad y autotutela, idóneos para ser ejecutados por la propia Administración, a menos que la ley que crea el procedimiento, establezca en forma expresa una vía para hacer efectivas las decisiones que del mismo emergen.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos contempla el procedimiento de ejecución forzosa de los actos administrativos. Establece al efecto que esta ejecución forzosa deberá ser realizada por la propia Administración, salvo que por expresa disposición legal deba ser encomendada a la autoridad judicial. La ejecución

forzosa está regulada respecto a la ejecución indirecta y a la ejecución personal. Por lo que atañe a la ejecución indirecta, de conformidad con el artículo 80, ordinal 1º, la misma podrá realizarse por la Administración o por la persona que ésta designe a costa del obligado. Si se trata de una carga personal que el administrado se niega a cumplir, se le impondrán multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía y, de persistir en el incumplimiento, será susceptible de nuevas multas con la concesión de un plazo razonable para que cumpla lo ordenado. La multa podrá ser hasta de diez mil bolívares, salvo que otra ley establezca una mayor, debiendo ser ésta última la que se aplique.

En los casos de las ejecuciones forzosas, a las cuales alude la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, las mismas se originan por cargas que tiene un administrado frente a la Administración, derivados de un acto dictado por ella que ha causado estado, constituida tanto por una prestación de dar como por una prestación de hacer o no hacer. Diferente es la situación en los procedimientos cuasijurisdiccionales en los cuales la Administración no establece ninguna carga u obligación que la beneficie, sino que, la razón de ser de tales procedimientos es dirimir una controversia entre los administrados. Es posible que en vía accesoria, al decidir el conflicto, la Administración establezca, por ejemplo, una multa, la cual si podría ser susceptible de ejecución forzosa por constituir una carga contra el administrado en beneficio de ella.

En los procedimientos cuasijurisdiccionales el acto decisorio consagra o reconoce el derecho de un administrado frente a otro, por lo cual será a las partes a quienes corresponderá obtener de la otra la ejecución de la condena a la cual quedará sometida. Las leyes que establecen estos procedimientos, o bien contemplan la forma de ejecución de las decisiones, o bien no se pronuncian al respecto, con lo cual, las mismas han de ser ejecutadas por los organismos jurisdiccionales.

Ante la inexistencia de un supuesto dirigido específicamente a la ejecución de los actos cuasijurisdiccionales de la Administración y, a menos que exista una acción especial (como es el caso del desalojo), quien fundamente su pretensión, frente a otro sujeto, en el reconocimiento que de la misma hace un acto administrativo, deberá ocurrir a la jurisdicción ordinaria y a la vía del juicio ordinario o del juicio breve, si está previsto para ello (caso del desalojo).

Acoge la disidente parcialmente el criterio sustentado por los Magistrados Pedro Alid Zoppi y Román José Duque Corredor en las sentencias de esta Sala de fechas 9 de noviembre de 1989 y 21 de noviembre del mismo mes y año, en el sentido de que la ejecutividad es diferente de la ejecutoriedad. La primera, es la fuerza obligatoria o exigibilidad de los actos administrativos en virtud de lo cual su contenido no tiene porque ser homologado por ningún otro organismo fuera de su esfera. La ejecutoriedad, por el contrario, es la potestad de la Administración de ejecutar por sí misma sus actos sin recurrir a los tribunales, y es propia sólo de algunos tipos de actos, específicamente de los que imponen cargas en su beneficio a los administrados.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no contempla dentro de los procedimientos de ejecución forzosa la competencia de la Administración para llevar a cabo medidas ejecutivas sobre bienes privados, para hacer cumplir obligaciones de hacer en favor de particulares. En el artículo 80 *ejusdem* no figuran medidas ejecutivas de apremio sobre bienes de particulares.

Por las razones antes expuestas, la disidente estima que la Administración no puede ejecutar directamente su resolución y ha debido declararse improcedente la falta de jurisdicción del tribunal y, por el contrario, afirmarse la jurisdicción del Poder Judicial.

3. *Contratos Administrativos: Condiciones generales de contratación*

CSJ-SPA (207)

15-7-92

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: INBELO, S.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

**Las “condiciones generales de contratación” sólo constituyen un acto administrativo de efectos internos dentro de la Administración Pública Nacional Central y Descentralizada funcionalmente que orientan el proceso de formación y ejecución de los contratos de obras públicas. no siendo normas obligatorias para los contratistas, sino en la medida en que éstos las hayan aceptado expresamente.**

Ahora bien, esta estimación de valor no es oponible a la Municipalidad demandada por carecer, tanto de base legal como contractual. En efecto, es doctrina pacífica que las “condiciones generales de contratación” sólo constituyen un acto administrativo de efectos internos dentro de la Administración Pública Nacional Central y Descentralizada, funcionalmente, que orientan el proceso de formación y ejecución de los contratos de obras públicas. No son normas obligatorias para los contratistas, sino en la medida en que estos las hayan aceptado expresamente. (*Vid.* Luciano Lupini y Gabriel Ruan, *Consideraciones sobre las Condiciones Generales de Contratación para la ejecución de Obras de la Administración Pública*, en *Revista de Derecho Público*, Nº 12 Octubre-Diciembre, 1982 EJV, Caracas, pág. 15). Conceptos estos que la Sala comparte y por tanto los hace suyos. Iguales consideraciones son aplicables en el caso de la contratación de la Administración Municipal. La recepción de las regulaciones y principios contenidos en las condiciones generales de contratación en comentario, sólo serían aplicables al Municipio y a sus contratistas en la medida en que estos los hayan hecho formar parte de la convención de que se trate.

En el caso de autos no procede —como pretende la actora— la cuantificación del daño contractual que demanda por incumplimiento culposo de la Administración Municipal, no habiéndose iniciado las obras, en base a la proporción del diez por ciento (10%) del valor del contrato incumplido, que determinan las “Condiciones Generales de Contratación”, pues éstas no forman parte de la normativa, ni de las cláusulas del contrato incumplido y sometido a litigio. Así se declara.

## IV. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Amparo*A. *Competencia*

CPCA

14-7-92

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

**La Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de las acciones de amparo**

**que se intenten contra autoridades de rango constitucional y de carácter nacional.**

La competencia para conocer de la presente acción de amparo no es de esta Corte sino de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. En efecto ese Organismo Jurisdiccional en sentencia del 13 de agosto de 1991 dejó sentado lo siguiente:

“Reiterando este Alto Tribunal su Jurisprudencia de fecha 11 de noviembre de 1990 (Caso Anselmo Natale contra Cámara de Diputados del Congreso de la República), considera la Sala incluidos a los Presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado, entre las autoridades a que se refiere el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Una interpretación diferente contraría la razón que justifica el fuero especial creado por el propio legislador en dicho artículo, encaminado a que sea este Alto Tribunal el organismo que conozca de las acciones de amparo que se intentan contra autoridades de rango constitucional y de carácter nacional”.

Aplicando el criterio expuesto al caso de autos tenemos que los accionantes señalan que presentaron ante el Congreso Nacional por medio de su órgano representativo la Presidencia de dicho ente, un Proyecto de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio que fue firmado por un total de 20.256 ciudadanos votantes e inscritos en el Registro Electoral, sin que hasta ahora hayan recibido respuesta alguna violándose así el artículo 67 de la Constitución. Como presunto agravante señalan al Congreso de la República en la persona de su presidente ciudadano senador Pedro París Montesinos, mayor de edad y de este domicilio, Congreso de la República, Presidencia, Sede Administrativa, Esquina de Pajaritos, Edificio José María Vargas, Piso: Mezzanina, a fin de que rinda informe en este amparo”.

Observa esta Corte, que de conformidad con lo establecido en el fallo transcrito es la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia la competente para conocer de las acciones de amparo que se intenten contra autoridades de rango constitucional y de carácter nacional. En este caso es, como se dijo al Presidente del Congreso a quien se atribuye el haberse abstenido de dar oportuna respuesta y, por consiguiente es a ese Organismo Jurisdiccional a quien corresponde el conocimiento de la acción de amparo propuesta y no a esta Corte y así se declara.

**CSJ-SPA (211)**

**15-7-92**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Comité Campesino Provisional Corocito vs. República (Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables).

**La competencia en cuanto al amparo autónomo se determina por la materia afín con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucional presuntamente violada o amenazada de violación.**

La competencia, en cuanto al amparo autónomo, conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo, se determina por la materia afín con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucional presuntamente violado o amenazado de violación.

El artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo, respecto a la competencia genérica (artículo 7), que es la de la *rationae materiae*, establece una competencia específica a la Corte Suprema de Justicia, en razón de la persona u órgano del cual emana el acto que se presume lesivo, entre los cuales se incluyen a todas las altas autoridades del Estado. (En este sentido, sentencia SPA del 21 de mayo de 1992, caso Reinaldo Ochoa Díaz).

En el presente caso, el Acto (Decreto de Expropiación) como tal y su Ejecución, fue dictado por la Presidencia de la República, en Consejo de Ministros y de su ejecución quedó encargado el Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, como se señaló con anterioridad.

Se concluye entonces que conforme al artículo 8 citado esta *Sala es competente* para conocer de la presente acción de amparo por tratarse de un acto que emana de la Presidencia de la República y del señalado despacho ministerial y de un asunto afín a su propia competencia. *Así se declara.*

**CSJ-SPA (296)**

**30-7-92**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Asociación Civil y Aeroclub Valencia vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones).

**Las normas contenidas en la Ley Orgánica de Amparo, le atribuyen competencia a la Corte Suprema de Justicia en la Sala de competencia afín con el derecho o garantía violados o amenazados, de violación, para resolver la acción de amparo que se intente contra el hecho, acto u omisión emanados de algunos órganos de la Administración Pública, dentro de los que se incluyen los ministerios.**

Los actos que el accionante reputa lesivos están referidos a las providencias administrativas dictadas por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, contenidas en los Resueltos Nros. 1.257 y 014 del 9 de noviembre de 1981 y 17 de enero de 1991, respectivamente, así como también, los acuerdos celebrados entre el referido ministerio, la gobernación del Estado Carabobo y Funda Alegría, contra los cuales se ha interpuesto acción de amparo constitucional conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad, conforme lo permite el artículo 5, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Corresponde a esta Sala pronunciarse en primer término, respecto de la competencia para resolver la acción planteada. Para ello, precisa analizar las disposiciones de la ley de la materia que le atribuyen competencia.

En este sentido se observa que la norma que directamente atribuye competencia a la Corte Suprema de Justicia para conocer de las acciones de amparo se encuentra contenida en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el cual es del siguiente tenor:

“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 emparo contra los hechos, actos u omisiones emanados del Presidente de la República, de los Ministros. . .” (*omissis*). (Resaltado de la Sala).

La precitada norma legal, atribuye competencia a la Corte Suprema de Justicia en la Sala de competencia afín con el derecho o garantía violados o amenazados de violación, para resolver la acción de amparo que se intente contra el hecho, acto u omisión emanados de algunos órganos de la Administración Pública, dentro de los que se incluyen los ministros.

La acción constitucional interpuesta, tiene como fundamento la violación por parte de los actos del Ministro de Transporte y Comunicaciones, contenidos en las Resoluciones Nros. 1.257 y 014 y los acuerdos celebrados entre el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, la Gobernación del Estado Carabobo y Funda Alegría, para la administración del Aeropuerto de Valencia, de los derechos de petición, protección a las asociaciones y protección a la iniciativa privada, consagrados en los artículos 67, 72 y 98 de la Constitución, los cuales resultan afines con la competencia que por razón de la materia ha sido atribuida a esta Sala.

Ahora bien, en el presente caso visto que la acción de amparo ha sido ejercida conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad, la competencia de esta Sala se fundamenta en el artículo 42, ordinal 10º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por ser la nulidad la acción principal, y los actos impugnados emanan del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Así se declara.

**CSJ-SPA (397)**

**14-8-92**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Inversora Paglilober, C.A. vs. República (Ministerio de Energía y Minas) y Corporación Venezolana de Guayana.

**Corresponde a la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de las acciones de amparo intentadas contra el hecho, acto u omisión emanados de los Ministros.**

Del texto transcrito puede colegirse que el solicitante intenta el amparo teniendo por legitimados pasivos a la Corporación Venezolana de Guayana y el Ministerio de Energía y Minas. En tal sentido debe señalarse que el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, recoge un fuero especial o extraordinario asignado a esta Sala en atención a la competencia natural que por el rango y la materia le corresponden. En efecto, la atribución de competencia a la Corte que consagra la norma citada se fundamenta en elementos orgánicos derivados de la jerarquía de los funcionarios allí legitimados pasivamente, y en elementos materiales primordiales para la atribución de competencia interna de la Corte cuando la norma expresamente la asigna a "la Sala de competencia afín con el derecho o garantía constitucional violados o amenazados de violación". Así las cosas, cuando el artículo 194 del texto constitucional regula por igual la figura de los Ministros de Estado y la de los Ministros del Despacho, sin establecer ninguna distinción sustancial o formal e igualmente ubica ambas figuras en el Capítulo Tercero del Título VI, no quedó autorizado el legislador del amparo a establecer por sí mismo distinción alguna, y no hubiere podido hacerlo por no existir ningún margen de configuración orgánica, material o formal que le permita la Constitución. Por tanto, corresponde a la Sala Político-Administrativa el conocimiento de las acciones de amparo intentadas contra el hecho, acto u omisión emanados de los Ministros. El criterio expresado fue ya aco-

gido por la Corte en el caso Diario El Expreso vs. Ministro de Estado, Presidente de CVG, de fecha 22 de enero de 1991.

En el orden de ideas expuesto debe la Sala señalar que legitimados pasivamente el Ministro de Estado, Presidente de la CVG y el Ministro de Energía y Minas, y dada la materia que constituye objeto de la supuesta transgresión de las normas constitucionales ella es, la violación presunta del derecho a la libertad económica y de industria previsto en el artículo 96 y, causada en esta, la violación del derecho al trabajo previsto en el artículo 84, no caben dudas respecto a la competencia material de la Sala, en atención al carácter netamente administrativo del derecho de libertad de industria y comercio consagrado constitucionalmente. Adicionalmente cabe afirmar que, dependiendo el análisis que tocaría eventualmente a la Sala hacer sobre la presunta violación del derecho al trabajo, del examen previo y necesario de la violación alegada respecto del derecho a la libertad de industria y comercio, *por constituir esta violación fundamento causal y antecedente necesario de aquella*, compete a la Sala el conocimiento de la presente acción dada la imposibilidad de entrar a analizar la *violación fundamento causal y antecedente necesario de aquella*, compete a la Sala el conocimiento de esta Sala Político-Administrativa se declara Competente para conocer del recurso de amparo interpuesto por la empresa Paglilober contra la CVG y el Ministerio de Energía y Minas.

*Voto salvado de la Magistrada Cecilia Sosa Gómez*

La Magistrada Cecilia Sosa Gómez, disiente de la sentencia que antecede, y salva su voto con fundamento en las razones siguientes:

Ratifica su criterio contenido en el voto salvado de la sentencia de amparo dictada el 7 de febrero de 1990 (caso José Manuel Guzmán Gómez), en relación a la competencia de la Sala en el sentido de que el conocimiento de las acciones de amparo intentadas contra hechos, actos u omisiones emanadas de los Ministros (artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo), le corresponde efectivamente, cuando los derechos invocados como conculcados le son afines, pero no así cuando se la extiende a actuaciones gerenciales y de administración de un Presidente de Instituto Autónomo (CVG) por el solo hecho de que también para el momento en que las realiza es un Ministro de Estado.

**CPCA**

**16-7-92**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

**No puede, por la vía interpretativa referida a la competencia de la Sala Político-Administrativa para conocer de otros tipos de recursos, ampliarse la competencia extraordinaria y excepcional de la Corte Suprema de Justicia para conocer de las acciones de amparo pues se trata de un fuero especialmente establecido para autoridades nacionales de rango constitucional.**

En primer lugar, debe esta Corte determinar si es competente para conocer de la presente acción de amparo y, luego, si así fuera, examinar los requisitos de admisibilidad de la misma.

Respecto a la competencia para conocer de las acciones de amparo constitucional, el artículo 7 de la Ley de la materia estableció que la misma viene determinada por la afinidad que guarde la competencia de los Tribunales de Primera Instancia del

lugar donde ocurriere el hecho, acto u omisión que origina la acción, *con la naturaleza del derecho o del a garantía constitucionales violados o amenazados de violación.*

En consecuencia, debe esta Corte determinar si en el caso de autos se denuncian derechos o garantías constitucionales que sean afines con la jurisdicción contencioso administrativa y, si tal fuere el caso, concretar cuál es el Tribunal de Primera Instancia competente para conocer de la presente acción de amparo.

Al respecto se observa:

Entre los derechos constitucionales denunciados por la actora está el de petición, o derecho de obtener oportuna respuesta. Resulta concluyente, por tanto, que tal derecho es de índole netamente administrativa. Por tanto, la naturaleza y contenido de tal derecho se corresponde con la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, o, en otras palabras, la competencia de los tribunales contencioso administrativos es afín con el derecho que se dice vulnerado y así se declara.

Ahora bien, determinado como ha quedado que la competencia corresponde, conforme al criterio material de afinidad predominante en la ley, a la jurisdicción contencioso-administrativa, debe esta Corte precisar cuál es, dentro de esta jurisdicción, el tribunal competente para conocer en primera instancia del presente caso y al efecto se observa:

Una primera interpretación pudiera conducir al criterio de que el órgano competente, dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa, es la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, ya que es a ésta a quien corresponde conocer de al abstención de los funcionarios nacionales a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes.

Sin embargo, esta Corte debe desestimar tal criterio y, por tanto, tal asignación de competencia a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, por las siguientes razones:

1. No puede asimilarse una acción de amparo constitucional con un recurso por abstención, y ello ni siquiera por la vía de la afinidad. Cuando más, tal aplicación pudiera tener lugar por vía analógica, pero, como se verá más adelante, tal aplicación analógica obraría contra una disposición expresa de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

En consecuencia, la competencia de un tribunal contencioso-administrativo en particular no puede determinarse e función de la que corresponde a un recurso cuyo objeto es similar (reparación del gravamen que produce la abstención), sino en general, a la competencia que corresponde a ese órgano jurisdiccional contencioso administrativo. Por ello, la Sala Político-Administrativa ha recurrido a la competencia genérica asignada en base al recurso contencioso-administrativo de anulación y, concretamente, por lo que respecta a esta Corte, a la competencia residual prevista en el artículo 185 numeral 3 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (V. sentencia de principio del 16 de noviembre de 1989, caso Partido Social Cristiano Copei).

2. El artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece:

“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”.

Con tal disposición no quiso otra cosa el legislador que dar un tratamiento especial a algunos órganos o autoridades atribuyendo el conocimiento de las acciones

de amparo que se intenten contra ellos al Máximo Tribunal de la República. De esta manera se consagró un fuero especial que se justifica en virtud de la jerarquía de dichas autoridades y la naturaleza, importancia y trascendencia que pudieran justificar las acciones de amparo propuestas contra ellos.

Tal competencia es estrictamente *rationae personae* y ha sido ampliada por la Sala Político-Administrativa a los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados (sentencia de la Sala Político-Administrativa del 8 de noviembre de 1990) y al Consejo de la Judicatura (sentencia de la Sala Político-Administrativa del 19 de junio de 1991), pero siempre bajo el criterio *rationae personae*, por tratarse de autoridades nacionales de rango constitucional.

En consecuencia, no puede, por la vía interpretativa referida a la competencia de la Sala Político-Administrativa para conocer de otros tipos de recursos, ampliarse la competencia extraordinaria y excepcional de la Corte Suprema de Justicia para conocer de acciones de amparo, pues se trata de un fuero especialmente establecido —se insiste— para autoridades nacionales de rango constitucional.

Por las razones expuestas, considera esta Corte que, en base a la competencia residual que ostenta para conocer del recurso contencioso-administrativo de anulación, y por ser el sujeto que presuntamente aparece como agravante de derechos constitucionales Jefe de Personal del Congreso de la República, es a esta Corte a quien corresponde la competencia para conocer de la presente acción de amparo y así se declara.

*Voto salvado de los Magistrados Alexis Pinto D'Ascoli y Gustavo Urdaneta Troconis*

Los Magistrados Alexis Pinto D'Ascoli y Gustavo Urdaneta Troconis salvan su voto en el presente fallo por las razones que a continuación se expresan:

1. En el presente caso ha sido incoada una acción de amparo contra la conducta omisiva de una autoridad nacional, cuyo conocimiento —a juicio de los Magistrados disidentes— corresponde a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, por las razones que más adelante exponen. Ello no significa, tal como lo afirma la mayoría sentenciadora, que pretenda "...asimilarse uan acción de amparo constitucional con un recurso por abstención...", sino que esa es la consecuencia a la cual fatalmente se arriba luego de seguir un proceso lógico en la determinación del tribunal de primera instancia competente en la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de una acción de amparo, cuando lo impugnado es la conducta omisiva de una autoridad administrativa nacional.

2. El hecho de que la Sala Político-Administrativa haya "...recurrido a la competencia genérica asignada en base al recurso contencioso-administrativo de anulación para determinar la competencia de un tribunal cotencioso-administrativo...", —tal como lo afirma la mayoría sentenciadora— no significa que los otros recursos contencioso-administrativos consagrados en la Ley de la Corte, vgr., el recurso por abstención, no sean también una competencia genérica atribuida a dicha Sala.

3. El artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales no puede ser entendido —tal como se hace en el fallo del cual se disiente— como una norma atribuida de una competencia extraordinaria y excepcional para la Corte Suprema de Justicia para conocer de acciones de amparo, y que esta competencia excepcional pretende ampliarse por vía interpretativa referida a la competencia de la Sala Político-Administrativa para conocer en otros tipos de recursos.

A juicio de los disidentes, la competencia atribuida a la Corte Suprema de Justicia para conocer de los amparos incoados contra las autoridades señaladas en el citado artículo 8, no constituye un obstáculo para que la Corte conozca de las acciones de amparo ejercidas contra otras autoridades nacionales. De hecho, la propia Corte ha interpretado en forma extensiva la mencionada norma al conocer de amparos ejercidos

contra autoridades distintas a las que aparecen allí señaladas, vgr., las conductas omisivas provenientes de las autoridades del Congreso Nacional (Sentencia del 29-4-86. Caso Héctor Valverde A. vs. Presidente de la Cámara de Diputados). En consecuencia, a juicio de los disidentes, el citado artículo 8 de la Ley de Amparo lo que hace es establecer un fuero especial para ciertas autoridades en razón de su alto rango, lo cual se traduce en que será la Corte Suprema de Justicia el tribunal que conocerá de las acciones de amparo que se interpongan con motivo de sus actos y abstenciones; y no establecer una competencia exclusiva y excluyente al máximo tribunal que le imposibilita conocer las acciones de amparo ejercidas contra otras autoridades, tal como se desprende del criterio asumido por la mayoría sentenciadora.

4. En cuanto a la referencia que se hace —en el texto del fallo del cual se disiente— a la sentencia de principio del 16 de noviembre de 1989, Caso Partido Social Cristiano Copei, los Magistrados disidentes consideran necesario precisar que su opinión contraria a la de la mayoría está rigurosamente sustentada en la doctrina sentada en dicha sentencia.

En efecto, en ella la Corte Suprema de Justicia dejó claramente establecido “que la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece por vía general un criterio material o sustantivo en materia de competencia, en detrimento del criterio orgánico”, señalando que ese régimen legal de competencia para el amparo “es producto de una evolución jurisprudencial que acogió el criterio de la afinidad”. Muy atinadamente explica ese Supremo Tribunal la razón de ser de tal opción: con ese criterio quiso el legislador “—al menos como principio general— que el amparo fuese conocido por un juez especializado y familiarizado con el contenido del derecho o garantía lesionados”; más adelante reitera que “la idea fue la de que el amparo sea conocido por el juez idóneo, familiarizado y especialista en la materia objeto de la institución protectora”.

Ese criterio de la Corte equivale a decir que el legislador de amparo quiso establecer, por vía de principio, una suerte de paralelismo competencial: será competente en vía de amparo el mismo tribunal que lo sería en el caso concreto si el interesado hubiese utilizado las vías jurisdiccionales ordinarias.

Ahora bien, en el caso de la jurisdicción contencioso-administrativa, a fin de terminar de definir cual es el tribunal de primera instancia para conocer del caso concreto —siempre según la comentada sentencia de la Corte— es preciso acudir a “la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que confió esa jurisdicción especial contenciosa, en primera instancia, tanto a los Tribunales Superiores (artículo 181 de dicha ley) o a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (artículos 181 y 184 *ejusdem*), como a la propia Sala Político-Administrativa”.

En el caso del que concretamente conocía la Corte en esa oportunidad, determinó ésta —aplicando las reglas de distribución de competencia contenidas en la ley que la rige— que el tribunal de primera instancia competente para conocer del mismo lo era la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de acuerdo con la competencia residual prevista en el ordinal 3 del artículo 185 de dicha ley. Pero es preciso observar que, en el caso concreto, se trataba de una actuación positiva emanada del organismo pretendidamente agravante; natural era, pues, que se aplicara la regla de repartición de competencias referente a los recursos de nulidad contra actos.

En cambio, en el caso decidido mediante el fallo del cual se disiente, se trata de una conducta omisiva y siendo coherentes con la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia, llevada hasta sus últimas consecuencias lógicas, estiman los Magistrados disidentes que deben aplicarse las reglas de repartición de competencias referidas en tales conductas omisivas, quedando así demostrada la coherencia de la posición disidente con la doctrina de principio establecida por la Suprema Corte.

5. Por lo antes expuesto, ratifican los disidentes las razones por las cuales salvaron su voto en una situación similar (Expediente N° 92-13227. Caso “Jesús Renault y otros vs. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y otros), a saber:

a) el criterio de afinidad establecido en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales para determinar del tribunal de primera instancia competente para conocer de una determinada acción de amparo, es insuficiente cuando se trata de amparos cuyos conocimiento corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, pues, como se sabe, a la distribución de competencia en esta jurisdicción no está fundada en el tradicional criterio de distinción por grados de instancias, por lo que resulta imperativo aplicar la Ley de la Corte Suprema de Justicia ya que en ella están contenidas las normas atributivas de competencias en la referida jurisdicción;

b) dentro de nuestro sistema contencioso-administrativo contemplado en la citada ley, se aprecia claramente la existencia de un contencioso de anulación de los actos administrativos y de un contencioso contra las conductas omisivas de la Administración, es decir, sus abstenciones y omisiones;

c) de estos recursos conocen los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa conforme al criterio orgánico establecido como regla de principio por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para la distribución de competencias entre los diferentes tribunales integrantes de dicha jurisdicción;

d) sin embargo, este criterio no fue adoptado de manera uniforme por la citada ley; por el contrario, lo hizo de una manera diferente para cada una de esas categorías de recursos. Así, a la Sala Político-Administrativa se le otorgó competencia para conocer —en primera y única instancia— de las omisiones o negativas de las autoridades administrativas cuando ellas emanen de funcionarios nacionales obligados a cumplir por las leyes con determinados actos (artículo 42, ordinal 23 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia); y a los Tribunales Superiores Contenciosos-Administrativos, cuando se trate de abstenciones o negativas de las autoridades estatales o municipales (ordinal 1 del artículo 182 *ejusdem*). Queda claro, por tanto, que a esta Corte no le fue atribuida competencia para conocer, en primera instancia, de las abstenciones, omisiones o negativas derivadas de ninguna autoridad;

e) siendo ello así, es necesario respetar el principio consagrado en la ley de la Corte, al momento de aplicar tal sistema diferencial de distribución de competencias en la materia de amparo, a fin de determinar el tribunal de primera instancia competente para conocer de determinada acción.

5. Por lo expuesto, estiman los Magistrados disidentes que siempre que se impugne una conducta omisiva de la Administración, sea por vía del recurso por abstención o recurso en carencia, o mediante la acción de amparo por que tal conducta viola o amenaza violar un derecho o garantía constitucional, o a través de ambas acciones ejercidas conjuntamente, el Tribunal de Primera Instancia será la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, si la conducta omisiva proviene de una autoridad nacional, o, los Tribunales Superiores Contencioso-Administrativos, si ella deriva de autoridades estatales o municipales; por lo que en el caso en concreto, el conocimiento de esta acción de amparo ha debido ser declinado en la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

**CPCA****3-9-92**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Varios vs. Colegio de Profesionales de la Enfermería del Estado Barinas.

Conforme a la decisión de principio de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 16 de noviembre de 1989, es a esta Corte a quien corresponde conocer en primer instancia de la violación de derechos políticos cuando se trata de amparos ejercidos en forma autónoma, aun cuando la presunta violación no provenga de entes públicos dotados de la potestad de dictar actos administrativos. Tal doctrina ha sido admitida por esta Corte en diversos fallos.

**CPCA****3-9-92**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Varios vs. Colegio de Profesionales de la Enfermería del Estado Barinas.

**La Corte Suprema de Justicia únicamente puede entrar a conocer en apelación cuando se trate de una decisión dictada en primera instancia por un tribunal con competencia en lo contencioso administrativo especial o cuando la sentencia de 1ª Instancia ha sido dictada por un tribunal superior con competencia en lo contencioso-administrativo.**

Sin embargo, este órgano jurisdiccional no puede asumir la competencia que le ha sido declinada por el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil, del Trabajo, del Tránsito, de Menores y de lo Contencioso-Administrativo de la Circunscripción Judicial del Estado Barinas en virtud de que éste se ha declarado incompetente para conocer en segunda instancia de la acción de amparo incoada, considerando así que esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es la Alzada y, por tanto, revisora de los fallos que dicte en primera instancia el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, del Trabajo y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del Estado Barinas.

A este respecto es conveniente precisar que esta Corte no es superior de los tribunales de primera instancia como el citado y, por tanto, es incompetente para revisar los fallos dictados por ellos. Distinto hubiera sido el caso si el Tribunal promovente hubiese declarado la incompetencia del Tribunal de Primera Instancia —como efectivamente le correspondía— y anulado las actuaciones procesales que tuvieron lugar en el tribunal *a quo* pues, evidentemente, el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo, de Menores y de lo Contencioso-Administrativo de la Circunscripción Judicial del Estado Barinas sí es el tribunal competente para conocer de las decisiones de los Tribunales de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, del Trabajo, del Tránsito y Estabilidad Laboral de la Circunscripción Judicial del Estado Barinas, independientemente del contenido de las mismas, correspondiéndole, precisamente, la competencia aun para declarar la incompetencia del inferior.

En efecto, la determinación del superior respectivo de cada tribunal viene dada por la organización funcional del Poder Judicial. En el caso de autos resulta claro que esta Corte no puede entrar a revisar la sentencia apelada en razón de no ser superior del Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, del Trabajo y del Tránsito y Estabilidad Laboral de la Circunscripción Judicial del Estado Barinas. Conforme a lo previsto en el artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Poder Judicial se ejerce por medio de la Corte Suprema de Justicia, los tribunales de la jurisdicción ordinaria y los tribunales de la jurisdicción especial. A su vez, la jurisdicción ordinaria se ejerce en todas las materias civiles, mercantiles y penales, y los tribunales que la comprenden son los Juzgados Superiores, los juzgados de Primera Instancia, los Juzgados de Distrito y los Juzgados de Municipio o Parroquia, todo ello conforme a lo previsto en los artículos 7 y 74 *ejusdem*. Así, corresponde a los Juzgados Superiores en materia civil e igualmente en materia mercantil, de acuerdo a lo previsto en los numerales 1 del literal B y 1 del literal C del artículo 77 de dicha ley, conocer en apelación de las causas e incidencias decididas por los Tribunales de Primera Instancia en lo Civil y también en lo Mercantil. Por tanto, resulta claro que por razón del grado los tribunales competentes para conocer de la presente apelación son los Juzgados Superiores en lo Civil y en lo Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Barinas, dado que por ley, son los superiores respectivos del *a quo*.

En cambio, esta Corte puede conocer en alzada, de conformidad con el artículo 185, numeral 4 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de las apelaciones "contra las decisiones dictadas, en primera instancia, por los tribunales a que se refiere el artículo 181 de esta ley o que conozcan de recursos especiales contencioso-administrativos". El primer supuesto se refiere a los fallos dictados por los tribunales superiores con competencia en lo contencioso-administrativo, pero conociendo éstos en primera instancia, y el segundo se contrae al contencioso-administrativo especial, vale decir, aquél para cuyo conocimiento se ha creado por ley un tribunal especial, como por ejemplo, los casos relativos a la carrera administrativa, o agrarios, para los que fueron creados el Tribunal de la Carrera Administrativa y el Juzgado Superior Agrario.

Derivado de las consideraciones antes señalada, resulta claro para esta Corte que ella no puede entrar a revisar en apelación una decisión emanada de un Tribunal de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, del Trabajo y del Tránsito y Estabilidad Laboral de la Circunscripción Judicial del Estado Barinas, ya que no existe norma atributiva de competencia al respecto. Únicamente puede esta Corte entrar a conocer en apelación cuando se trate una decisión dictada en primera instancia por un tribunal con competencia en lo contencioso-administrativo especial, o cuando la sentencia de primera instancia ha sido dictada por un Tribunal Superior con competencia en lo contencioso-administrativo. Por tanto, dado que la sentencia en este caso fue dictada por el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, del Trabajo y del Tránsito y Estabilidad Laboral de la Circunscripción Judicial del Estado Barinas, no puede esta Corte considerarse competente para revisarla dado que no es el superior respectivo de dicho juzgado. Así se declara.

**CPCA****10-9-92**

Magistrado Ponente: José Peña Solís

Caso: Juan de Jesús Jiménez vs. Universidad Experimental del Táchira.

**Cuando los hechos, actos u omisiones constitutivos de la violación del derecho o garantías constitucionales se produzcan en un lugar donde no funcionen tribunales de Primera Instancia, la acción de amparo se puede interponer ante cualquier juez de la localidad, quien decidirá conforme a la ley, y dentro de las 24 horas siguientes a la adopción de la decisión, el juez la enviará en consulta al Tribunal de Primera Instancia competente.**

En primer lugar corresponde a esta Corte pronunciarse sobre la declinatoria de competencia descrita en el capítulo anterior, y al respecto conviene formular las siguientes observaciones: Como lo ha sostenido la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, nuestro Ordenamiento Procesal, además de los criterios atinentes a la materia, el territorio y la cuantía, permite hacer referencia a la competencia por grado o funcional, que se deriva de la estructura organizativa de los tribunales. Esta competencia postula el principio de que el respectivo tribunal superior revise los fallos dictados por su correspondiente inferior, porque la ley le establece el deber de conocer las apelaciones o consultas ejercidas contra tales sentencias.

El análisis del caso *subjudice* a la luz del anterior criterio conduce a sostener que el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo, de Menores y de lo Contencioso-Administrativo de la Circunscripción Judicial del Estado Barinas, no es superior del Juzgado Tercero de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil del Estado Táchira, porque conforme a lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley Orgánica del Poder Judicial pertenecen a dos Circunscripciones Judiciales distintas, y por lo tanto, carece de competencia funcional para conocer las apelaciones que se interpongan contra las decisiones del mencionado Juzgado del Estado Táchira.

Por otro lado, en este caso la competencia por grado sufre una derogatoria, por disposición expresa del artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, debido a que, en la citada disposición se consagra en aras de eliminar obstáculos, sobre todo los de orden geográfico y económico, para el ejercicio de la acción de amparo, que cuando los hechos, actos u omisiones constitutivos de la violación del derecho o garantías constitucionales se produzcan en un lugar donde no funcionen Tribunales de Primera Instancia, la acción de amparo se puede interponer ante cualquier juez de la localidad, quien decidirá conforme a la ley, y dentro de las veinticuatro horas siguientes a la adopción de la decisión, *el juez la enviará en consulta al Tribunal de Primera Instancia competente.*

Ahora bien, el tribunal ante quien se formula la consulta, no necesariamente tiene que ser el superior respectivo, como ocurre en el presente caso. En efecto, conforme a la competencia residual delineada en el artículo 185, ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en razón de que el acto que se considera infractor de un derecho constitucional emanó de una Universidad Nacional, es a esta Corte quien corresponde en primera instancia conocer las acciones autónomas de amparo, o mejor dicho, es el Tribunal de Primera Instancia competente para conocer ese tipo de acciones y ante ella debía elevar la consulta al Juzgado Tercero de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil del Estado Táchira. Por lo tanto, cuando el Juzgado Superior se declaró incompetente, aunque no precisó el motivo en los términos anteriormente ex-

---

puestos, y declinó la competencia en esta Corte, se ajustó a lo dispuesto en el artículo 9 de la ley que regula el amparo, y así se declara.

**CPCA****10-9-92**

Magistrado Ponente: José Peña Solís

Caso: Varios vs. Consejo Nacional de Universidades y la Universidad Santa María.

**La competencia de los tribunales de la jurisdicción Contencioso-Administrativa para conocer de las acciones de amparo es determinada no sólo por la afinidad que guarden los tribunales de Primera Instancia del lugar donde ocurre el hecho, acto u omisión, con la naturaleza del derecho o de la garantía violadas o amenazadas de violación, sino también en razón del órgano del cual emana el acto que se pretenda atentatorio contra derechos o garantías constitucionales, en razón de que tal criterio contribuye a definir cuál es el Tribunal de Primera Instancia dentro de esa jurisdicción.**

El artículo 7º de la Ley que regula el amparo establece que la competencia de los órganos jurisdiccionales para conocer este tipo de acciones, es determinada por la afinidad que guarden los Tribunales de Primera Instancia del lugar donde ocurra el hecho, acto u omisión, con la naturaleza del derecho o de la garantía violados o amenazados de violación. Por lo tanto, a los fines de determinar la competencia de esta Corte en el caso *subjudice*, debe determinar si en el mismo se denuncian como infringidos derechos constitucionales que sean afines con la jurisdicción contencioso-administrativa.

En tal sentido cabe observar que esos derechos son: el derecho a la educación, a fomentar y desarrollar la educación privada bajo el control del Estado, y la finalidad perseguida con la materialización del derecho a la educación, los cuales no pueden ser calificados como de índole administrativa, y se acercan a los que la jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal ha denominado como "neutros", en virtud de que atendiendo al criterio de la afinidad no son ubicables *a priori* en la esfera de competencia específica de ningún tribunal, sino que resulta necesario analizar la situación de la cual se deriva su presunta violación, para poder determinar el órgano jurisdiccional competente.

En el caso de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, la tarea se facilita porque su competencia para conocer las acciones de amparo viene determinada no sólo en razón del criterio de la afinidad, anteriormente mencionado, sino también en razón del órgano del cual emana el acto que se pretenda atentatorio contra derechos o garantías constitucionales, en razón de que tal criterio contribuye a definir cuál es el Tribunal de Primera Instancia dentro de esta jurisdicción.

Ahora bien, en el presente caso la acción se dirige fundamentalmente contra un acto del Consejo Nacional de Universidades, por lo que su conocimiento corresponde a esta Corte, conforme a la competencia residual que le atribuye el artículo 185, ordinal 3º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

**CSJ-SPA (385)****13-8-92**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: SIPRO-TRA-GAS vs. República (Ministerio del Trabajo).

El artículo 85 de la Constitución que, al prever una protección especial para los trabajadores establece la irrenunciabilidad de tales derechos, y el de la libertad de organizarse en el sindicato de su profesión. Denuncian igualmente la violación del artículo 91 que prevé la libre contratación colectiva.

Expuesto lo anterior se pasa a verificar la competencia para conocer del amparo interpuesto. Se observa al efecto que el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales señala la competencia de esta Corte Suprema de Justicia en la Sala de competencia afín con el derecho o garantías constitucionales violados o amenazados de violación, para conocer de las acciones de amparo ejercidas contra los Ministros del Despacho del Poder Ejecutivo Nacional. A su vez el artículo 11 de la Ley Orgánica del Trabajo atribuye el conocimiento de los amparos en materia laboral a los jueces de Primera Instancia de la jurisdicción del trabajo; sin embargo, en los casos como es el supuesto planteado, en los cuales la acción está dirigida directamente contra el Ministro del Trabajo, la competencia para conocer de la misma no corresponde a esta Sala, sino a la Sala de Casación Civil, por disponerlo así el citado artículo 8 en concordancia con la competencia afín con la materia.

**B. Objeto****CSJ-SPA (397)****14-8-92**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Inversora Paglilober, C.A. vs. República (Ministerio de Energía y Minas) y Corporación Venezolana de Guayana.

Declarada la competencia de la Sala, pasa ésta a pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso de amparo interpuesto, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Al respecto se observa que el numeral 5 del artículo 6 mencionado, consagra una verdadera carga procesal en cabeza del actor, en cuanto a que, atendiendo a la naturaleza de la acción de amparo, tiene éste la carga de utilizar el procedimiento normal establecido en los respectivos textos legales a fin de no desnaturalizar la vía judicial que corresponde a cada pretensión particular. En consecuencia, no resulta suficiente a los fines de descartar esta carga procesal, oponer los calificativos conceptuales de "ordinarias" —que caracterizan a las otras vías de accionar diferentes del amparo—, y el carácter "breve y sumario" de esta acción, para concluir en la necesidad de acudir a ella. Por el contrario, tal y como lo señaló la Sala en el caso Fincas Algaba vs. República (Ministerio de Justicia), de fecha 23 de mayo de 1988,

"De las propias disposiciones de derecho positivo venezolano se desprende el principio que caracteriza al amparo como acción extraordinaria, prevista para supuestos determinados y limitada a sus específicos propósitos y requerimientos. No sólo es el calificativo de «ordinarias» que por oposición al amparo, da el legislador a las vías procesales mediante las cuales se pueden obtener los mismos efectos reparatorios de la lesión a derechos y garantías constitucionales (artículo

6, ordinal 5 de la Ley Orgánica de Amparo), sino también, y principalmente, la improcedencia de la acción de amparo (artículo 5 *ejusdem*), cuando exista «un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional, vale decir un procedimiento especial y que resulte idóneo para lograr los mismos fines del amparo, pero a través de aquél».

Semejante criterio fue ratificado por la Sala en el caso Pedro F. Grespan vs. República (Ministerio de Hacienda), de fecha 14 de agosto de 1990 y en el caso José Barcala Riveiro, decidido en Sala de Casación Civil en fecha 29 de abril de 1992.

En el orden de ideas expuesto, aprecia la Sala que la acción de amparo interpuesta persigue la preservación de una situación jurídica subjetiva, cual es la intangibilidad de la posesión y ocupación del área que constituye la Concesión denominada Cristina 5, situación jurídica subjetiva que encuentra fundamento en la existencia del derecho a la explotación que eventualmente pudiere corresponder a la solicitante. Ahora bien, de los documentos que corren insertos en autos se aprecia que el Ministro de Energía y Minas en fecha 7 de febrero de 1989, dictó la Resolución 096, mediante la cual declara extinguidos los derechos derivados de la Concesión Cristina 5, entre otras. Ante tal situación, obviamente quedaba a los particulares afectados la facultad de accionar por la vía de los recursos administrativos, a fin de impugnar el acto lesivo a sus derechos e intereses, respetándose así las cualidades esenciales de oportunidad y carácter extraordinario de la acción autónoma de amparo. En el presente caso, de admitirse la acción de amparo interpuesta se conformaría una situación en virtud de la cual la acción adquiriría un carácter cautelar indefinido en el tiempo por cuanto no habría manera, al no haberse intentado los recursos procedentes, de fijar ni determinar el alcance y la duración de la abstención que los solicitantes pretenden se declare.

No es posible mediante la acción de amparo, en el presente caso, restablecer la situación jurídica infringida por cuanto ella consiste en la actualización de la titularidad y eficacia de un derecho y, por vía de consecuencia, en la reconstitución de las situaciones materiales que hacen evidente el ejercicio de tal derecho. En el caso de autos, de admitirse el amparo, su efecto se reduciría a ordenar una abstención carente de causa jurídica por no haber utilizado la empresa Paglilober, C.A., las vías idóneas para “causar” la restitución de su situación de hecho, esto es, enervar la carencia sobrevinida de título jurídico como consecuencia de la Resolución 096 dictada.

Por las razones expuestas, considera la Sala que la accionante debió hacer uso de otros medios procesales idóneos para lograr el restablecimiento de su situación jurídica, antes o paralelamente a la presente acción de amparo, no siendo posible por la presente vía el restablecimiento de la situación jurídica infringida. Esta omisión, transgresora del supuesto de hecho que posibilita la acción de amparo, a tenor de lo dispuesto en el numeral 5 citado, hace improcedente la acción intentada y por ello, la presente acción debe ser declarada Inadmisible y así efectivamente lo declara esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

**CPCA**

**24-8-92**

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Varios vs. Universidad de Carabobo.

**El amparo constitucional, por su naturaleza, no tiene por objeto satisfacer pretensiones pecuniarias, cuestiones éstas que**

**sólo se pueden lograr a través de los medios judiciales ordinarios y no a través de un recurso judicial extraordinario o especial como lo es una acción de amparo.**

Sobre la base de las anteriores consideraciones, estima la Corte que no existe presunción grave de violación de los derechos constitucionales denunciados en la presente acción de amparo contra el Dr. Elis Simón Mercado Matute, en su condición de Rector de la Universidad de Carabobo. En atención a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, señala expresamente la Corte que no considera temeraria la acción propuesta advirtiendo, igualmente, que no se pronuncia sobre los señalamientos de ilegalidad y de indemnización por concepto de daños y perjuicios formulados por los actores, ya que como lo ha asentado nuestro Máximo Tribunal "...el amparo constitucional, por su naturaleza, no tiene por objeto satisfacer pretensiones pecuniarias, cuestiones éstas que sólo se pueden lograr a través de los medios judiciales ordinarios y no a través de un recurso judicial extraordinario o especial como lo es una acción de este tipo...". (Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 11-7-91. Caso Pedro A. Uzcanga vs. República, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas).

### C. *Requisitos del libelo*

**CPCA**

**10-9-92**

Magistrado Ponente: José Peña Solís

Caso: Juan de Jesús Jiménez vs. Universidad Experimental del Táchira.

**Uno de los requisitos fundamentales de la acción de amparo es el señalamiento del derecho o la garantía constitucional violados o amenazados de violación (art. 18, ord. 4 Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías.**

La errónea tramitación del juicio por el Juzgado Tercero de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil del Estado Táchira condujo a que los autos llegaran a esta Corte, que es el Tribunal de Primera Instancia competente, mediante la utilización de un medio procesal no previsto en el artículo 9º de la Ley de Amparo, no obstante, atendiendo a los principios de sumariedad, brevedad y efectividad que preside la acción de amparo, y atendiendo al fin útil que deben tener los actos procesales, pues en este caso la apelación permite que esta Corte revise la decisión del mencionado Juzgado del Estado Táchira, que sería la misma función que realizaría en el caso de que dicho juzgado hubiera elevado la consulta que le imponía la ley, pasa a examinarlo, y así se observa que la solicitud de amparo presentada por el Ing. Juan de Jesús Jiménez, carece de uno de los requisitos fundamentales previstos en el artículo 18, numeral 4º, de la Ley Orgánica sobre Derechos y Garantías Constitucionales, como lo es, el señalamiento del derecho o la garantía constitucionales violados o amenazados de violación. Así lo reconoce el tribunal en la sentencia cuando declaró como violados los artículos 43, 67 y 68 de la Constitución. Para ello acudió al principio *iure novit curia* de indudable aplicación en la jurisdicción ordinaria, mas no en la Constitucional de Amparo, puesto que el legislador le establece imperativamente al presunto

agraviado la carga de señalar el derecho o garantías constitucionales que estima le han sido violados, para de esa manera permitirle al juzgador la adopción de una decisión, que consistirá en confrontar los hechos constitutivos de la presunta violación con el derecho denunciado como infringido. Por lo tanto, no podía el tribunal subsanar de oficio el referido defecto de la solicitud, sino aplicar el artículo 19 de la Ley de Amparo, ordenando al solicitante hacer la debida corrección en el plazo allí indicado.

Ahora bien, ante esta situación la Corte puede, atendiendo a los principios que presiden la acción de amparo y así como el derecho a la defensa, también de rango constitucional, optar por una de las siguientes vías: Entrar a examinar la decisión del Juzgado Tercero de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira, y emanar un pronunciamiento, sobre la base del análisis de los hechos que constan en el expediente, a la luz de los dispositivos que dicho juzgado de oficio consideró como violados. Pero esta alternativa podría lesionar el derecho a la defensa del accionante, en razón de que el juez conocedor del derecho, pudo equivocarse al señalar los artículos no invocados por el primero, que estimó habían sido violados, y en ese caso la Corte tendría que anular la sentencia y declarar sin lugar la Acción de Amparo. La segunda alternativa se fundamenta en el respeto del derecho a la defensa, y consiste en reponer la causa al estado de que el Juzgador Tercero de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira, actuando de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la ley que rige la materia, notifique al solicitante del amparo para que corrija el defecto concerniente a la falta de señalamiento del derecho o garantía constitucionales violados, en un plazo de cuarenta y ocho horas, so pena de ser declarada inadmisibile. Esta alternativa admitiría la modalidad de que fuera la propia Corte la que hiciera la referida notificación a la accionante; pero la misma encontraría la objeción de que obligaría al solicitante a entablar la acción fuera de la localidad, que es precisamente lo que pretende evitar el artículo 9 de la Ley de Amparo.

Por lo tanto, estima esta Corte que la alternativa que mejor se ajusta a los principios constitucionales y legales precedentemente señalados, es la relativa a la reposición de la causa al estado de que el juzgado ante el cual se interpuso la acción, notifique al solicitante para que corrija el defecto de la solicitud en el plazo indicado en la ley.

Conviene destacar que la anterior declaratoria, en el caso que el accionante logre una sentencia favorable, ésta permitirá el restablecimiento de la situación jurídica infringida, en virtud de que la ubicación en la categoría de Profesor Asociado, que es lo que él solicita, permita que los efectos académicos y administrativos que se derivan de la citada ubicación, se puedan lograr en cualquier tiempo mientras permanezca en el servicio activo.

**CPCA**

**24-8-92**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Melbin Matos C. vs. UCV.

**La omisión de alguno de los requisitos formales de la solicitud de amparo, no causar la inadmisión de la acción. La acción será declarada inadmisibile sólo en el caso de que el solicitante no proceda a corregir el defecto u omisión dentro del lapso indicado en la Ley de Amparo.**

La Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías establece una serie de circunstancias que deben ser estudiadas por el Tribunal ante el cual se introduzca una acción de amparo, pues de concurrir cualquiera de ellas en el caso concreto, la acción deberá ser declarada inadmisibile.

Ahora bien, dentro de esas causales de inadmisibilidad a las que se refiere el artículo 6 de la citada ley, no se encuentra la circunstancia de que en el escrito correspondiente se haya omitido alguna de las menciones que obligatoriamente debe llenar el escrito contentivo de la solicitud de amparo, por exigirlo así el artículo 18 de dicha ley. La consecuencia de la omisión de algunos de esos requisitos formales no es, pues, la inadmisión de la acción: dispone el artículo 19 *ejusdem* que, en tales casos, deberá notificarse al solicitante del amparo para que corrija el defecto u omisión dentro del lapso de cuarenta y ocho horas. La acción será declarada inadmisibile sólo en el caso de que el solicitante no procediere a corregir el defecto u omisión dentro del lapso indicado.

Observa la Corte que en el escrito de solicitud de amparo presentado a su consideración, el accionante no indica cuál es el derecho o garantía constitucionales que considera le ha sido violado o está amenazado de violación, conforme lo exige el numeral 4 del citado artículo 18.

Constatada así la presencia de un defecto formal en la solicitud de amparo, es procedente la aplicación del mecanismo de corrección previsto en el artículo 19 *ejusdem*, y así se declara.

#### DECISION

En atención a las consideraciones que preceden, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, ordena notificar al accionante para que corrija el defecto en que incurrió al omitir en su solicitud de amparo la mención a que se refiere el numeral 4 del artículo 18 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, advirtiéndole que, en el plazo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su notificación, la acción de amparo será declarada inadmisibile.

#### D. *Requisitos de admisibilidad*

##### a. *Violación de derechos constitucionales*

CSJ-SPA (398)

14-8-92

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**A fin de la admisión de la acción de amparo es necesario que la violación de los derechos y garantías constitucionales sea una consecuencia directa e inmediata del acto, hecho u omisión objeto de la acción sin que sea posible que se le atribuyan o imputen al agente perturbador menciones o resultados distintos a las que en si mismo produce o pueda producir. La violación a los derechos, debe ser producto del acto, hecho u omisión perturbadores.**

La acción de amparo tiene por objeto el resguardo, la protección de los derechos y las garantías constitucionales, tal como lo establece el artículo 49 de la Constitución de la República y ha sido desarrollada luego por la ley.

Como bien se establece en el artículo 2º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la violación o amenaza de violación a estos derechos y garantías constitucionales puede consumarse por un acto, hecho u omisión proveniente de cualquiera de los órganos del Poder Público, de los ciudadanos, personas jurídicas, grupos u organizaciones privadas.

Necesario es que la violación de estos derechos y garantías constitucionales sea una consecuencia directa e inmediata del acto, hecho u omisión objeto de la acción, sin que sea posible que se le atribuyan o imputen al agente perturbador menciones o resultados distintos a las que en sí mismo produce o pueda producir. La violación a los derechos, debe ser producto del acto, hecho u omisión perturbadores.

Corresponde por tanto al juez, vistos los alegatos de las partes, decidir objetivamente si en efecto se viola algún derecho constitucional con la acción u omisión cuestionada. Por tanto, no procedería al amparo si ante un supuesto no viole por sí mismo un derecho o garantía constitucional el actor, que se siente perjudicado, atribuya al acto consecuencias, interpretaciones o resultados diferentes a los que el acto o a la omisión son inherentes, o de los que razonablemente sean capaces de producir.

En el presente caso, los accionantes aducen que la proposición surgida de la Cámara de Diputados, que consiste, como quedó establecido, en una recomendación para que se les haga a la policía de Aragua la prueba antidoping, los cataloga de consumidores de drogas y hasta de traficantes, por lo que alegan que se violó el derecho a la protección de su honor, reputación o vida privada, contemplado en el artículo 59 de nuestra Carta Magna.

Entiende esta Sala que los accionantes le están atribuyendo a la proposición, consecuencias que ésta no tiene. El hecho de que se les recomiende hacer la prueba antidoping, debido a los hechos acontecidos en ese Estado, en ese momento, no significa que se les esté catalogando de consumidores o de traficantes de drogas, por lo que la proposición en sí misma, sin las consecuencias atribuidas por los presentes accionantes, no constituye una violación de ese derecho constitucional, y así también se declara.

**CSJ-SPA (319)**

**5-8-92**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Carlos R. Madera vs. República (Ministerio de la Defensa).

**Existe la posibilidad de que un hecho nuevo o innovador modifique a tal extremo una situación, ya conocida y declarada improcedente por un Juez de Amparo, que permita un nuevo planteamiento con resultados distintos o contrarios a los anteriores.**

Ha sido planteada en muchas ocasiones, tanto por doctrina nacional como extranjera, la posibilidad de que un hecho nuevo o innovador modifique a tal extremo una situación, ya conocida y declarada improcedente por un Juez de Amparo, que permita un nuevo planteamiento con resultados distintos o contrarios a los anteriores. En otras palabras, como el Juez de Amparo conoce de una situación específica, actual y determinada, resulta probable que un hecho no ocurrido para el momento de su conocimiento pueda modificar o alterar esa situación, de manera que permita la procedencia de una acción que fuera desechada inicialmente.

Sin embargo en el presente caso la Sala no ha encontrado que se haya producido cambio o alteración alguna para modificar su decisión anterior, por lo que se debe declarar inadmisibles la presente acción de amparo constitucional, y así se declara.

Efectivamente, en la acción propuesta no se encuentra el elemento de actualidad, de lesión inminente, presente o reciente, esencial e indispensable para la admisión del amparo constitucional, ya que los actos administrativos indicados, objeto de esta acción, fueron emitidos en los años 1978 y 1979, es decir, con una anterioridad de más de 12 años a la interposición de la presente acción. No siendo infringido, además, el orden público o las buenas costumbres, única excepción prevista por el legislador para que no operen los lapsos de caducidad.

Igualmente, se observa la inadmisibilidad de esta acción porque el accionante hizo uso de los medios judiciales ordinarios, según él mismo lo manifiesta, al haber intentado un recurso contencioso-administrativo de nulidad contra los mismos actos administrativos objeto de la presente acción. Recurso que fue admitido por el Juzgado de Sustanciación de la Sala Político-Administrativa de esta Corte Suprema de Justicia el 6 de diciembre de 1990.

Por las razones expuestas, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara Inadmisible la presente acción de amparo, conforme a los ordinales 4º y 5º del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

**CPCA**

**15-9-92**

Magistrado Ponente: José Peña Solís

**La acción de amparo sólo resulta procedente cuando a juicio del órgano jurisdiccional los hechos imputados al presunto agravante violan un derecho expresamente previsto en la Constitución o uno fundamental de la persona humana aun cuando no esté contemplado en el texto constitucional. Por lo tanto, para decidir una acción de esta naturaleza comporta la necesidad de confrontar los hechos constitutivos de la presunta violación constitucional con la norma contentiva del derecho o garantía constitucional denunciados como infringidos.**

En rigor lógico, la acción de amparo sólo resulta procedente cuando a juicio del órgano jurisdiccional los hechos imputados al presunto agravante, violan un derecho expresamente previsto en la Constitución, o uno fundamental de la persona humana, aun cuando no esté contemplado en el texto constitucional; por lo tanto, decidir una acción de esta naturaleza comporta la necesidad de confrontar los hechos constitutivos de la presunta violación constitucional, con la norma contentiva del derecho o garantías constitucionales denunciados como infringidos.

El análisis del caso *subjudice* a la luz del anterior marco jurídico y metodológico, revela que el hecho que se incrimina a la Registradora como violatorio del derecho constitucional, es su negativa verbal a protocolizar el acta judicial de remate, mediante la cual la accionante adquirió un inmueble en acto público celebrado en el Juzgado Quinto de Parroquia del Distrito Federal, del Circuito Judicial Nº 1, en fecha 12 de noviembre de 1991, y la norma denunciada como infringida es el artículo 99 de la Constitución, que es del tenor siguiente:

“Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones y obligaciones que establezca la ley como fines de utilidad pública o de interés general”.

Ahora bien, la gran mayoría de los derechos constitucionales tienen un carácter relativo, en razón de que están sujetos a reglamentación mediante ley, siempre que ello sirva a los fines de su mejor desenvolvimiento o de colocarle límites para compensar la garantía de otros derechos constitucionales; por consiguiente, en el presente caso resulta necesario establecer la regulación que del derecho de propiedad ha realizado el legislador, sobre todo en lo concerniente a su contenido, el cual en el Código Civil mantiene el trazado clásico del Derecho Romano, esto es el *jus utendi* (uso), el *jus fruendi* (derecho de percibir los frutos) y el *jus sabutendi* (poder de disposición) debido a que en el artículo 545 se define como el derecho de “usar, gozar y disponer de una cosa de manera exclusiva, con las restricciones y obligaciones establecidas en la ley”.

Quizás el atributo más impotrante de este derecho es la facultad de disposición del bien, que sería lo que hipotéticamente estaría afectado en el presente caso, pues la negativa de la Registradora a protocolizar el acta de remate, mediante la cual la accionante adquirió el inmueble no lesiona su derecho de propiedad, dado que de conformidad con el artículo 796 del Código Civil, la adquisición en remate es un medio legal de adquirir la propiedad, lo que quiere decir en estricta puridad jurídica que, aun cuando el acta de remate no se registre, el derecho de propiedad se mantiene incólume, porque el traslado del dominio se deriva precisamente de dicha Acta, y no del acto de registro. No obstante como se indicó anteriormente, pudiera pensarse que con la referida negativa se afecta la propiedad, por cuanto se impide al propietario ejercer la facultad de disposición que tiene sobre el inmueble, en virtud de que se le imposibilita para trasladar voluntariamente el dominio del bien, así como someterlo a gravamen hipotecario, e inclusive, conforme a las previsiones contenidas en los ordinales 5º y 6º del artículo 1.924, del Código Civil, le afectaría también las facultades de uso y disfrute, pues si no registra el acta de remate del inmueble, pese a ser legalmente propietario del mismo, no podría celebrar válidamente contratos de arrendamientos que excediesen de seis años, ni suscribir contratos de sociedad que tengan por objeto el goce del bien, cuando la duración de la sociedad exceda de seis años o sea indeterminada.

En suma, si en el presente caso se admite que la negativa de la Registradora pudiera afectar parcialmente el derecho de propiedad, corresponde ahora determinar si esa afectación o restricción se inscribe en el carácter relativo del mencionado derecho, esto es, si la reglamentación a que está sujeto el mismo fue respetada por la funcionaria que se negó a la protocolización del acta de remate, y así se observa que el esquema normativo regulador del registro de los actos mediante los cuales se adquiere la propiedad en remate judicial, está contenido en el artículo 40 numeral 9, de la Ley de Registro Público, que expresamente pauta:

“Se *prohibe* a los Registradores Subalternos

1. *Omissis*

9. El registro de actos o documentos contra prohibición previa y expresa de un juez con facultades para ello, salvo que se trate de *actas judiciales de remates* efectuados en ejecución de créditos hipotecarios o quirografarios, siendo necesario en ambos casos, que de las propias actas de remate aparezca que el crédito era legalmente *exigible* y que, además constara en *documento de fecha cierta* anterior a la prohibición...” (las cursivas son de la Corte).

Por otro lado, el numeral 10, parte *in fine* de ese mismo artículo establece que “los actos o documentos protocolizados en contravención a lo dispuesto en este artículo se tendrán como no registrados”.

Ahora bien, el análisis del Acta de Remate que corre inserta en los folios que van del 6 al 8 del expediente, revela que en la misma se deja constancia de la certeza del crédito que tiene la apoderada de la part ejecutante, que además es líquido y

exigible, más se omite totalmente la referencia a que constaba en documento de fecha cierta anterior a la prohibición de enajenar y gravar. Esto es tan cierto que la abogada de la accionante en diligencia estampada el 17 de febrero de 1992, solicitó al juzgado donde se realizó el acto público de remate que oficiase el Registrador Subalterno del Segundo Circuito del Municipio Libertador, del Distrito Federal, a los fines de informar la fecha cierta del crédito que dio origen al remate de fecha 12 de noviembre de 1991, no obstante, dicho juzgado se abstuvo de emitir un pronunciamiento en ese sentido.

Queda pues demostrado, en criterio de esta Corte, que la Registradora al negarse a registrar el Acta de Remate se ajustó a las disposiciones imperativas de la ley de Registro Público, y dado que el derecho de propiedad previsto en el artículo 99 de la Constitución tiene un carácter relativo, ya que admite para su mejor desenvolvimiento, así como para hacerlo compatible con otras garantías constitucionales, reglamentación mediante ley, siendo expresión de la misma el citado 40 de la Ley de Registro Público, cuyo acatamiento y respeto no puede considerarse en ningún caso como infracción del dispositivo constitucional, pues dicha reglamentación no es más que un desarrollo, a través de normas de menor jerarquía, del referido derecho de propiedad. Luego, si la negativa de la Registradora Subalterna del Segundo Circuito del Municipio Libertador del Distrito Federal, encuadra perfectamente en el dispositivo contenido en el artículo 40, numerales 9 y 10 parte *in fine* de la Ley de Registro Público, que a su vez constituye un desarrollo del artículo 99 de la Constitución, dicha negativa no puede violar el citado artículo de la Constitución, salvo que se considerare que la regulación legal contrariare el dispositivo constitucional; pero en ese caso lo que procedería sería el “amparo contra norma”, y así se declara.

*Voto salvado de los Magistrados Alexis Pinto D'Ascoli y Gustavo Urdaneta Troconis*

Los Magistrados Alexis Pinto D'Ascoli y Gustavo Urdaneta Troconis salvan su voto en el presente fallo por las razones que a continuación se expresan:

1. En el presente caso ha sido incoada una acción de amparo contra la conducta omisiva de una Registradora Subalterna, es decir, una autoridad nacional. Por lo tanto, a juicio de los Magistrados disidentes y no obstante haber suscrito la decisión por la cual se admitió la presente acción de amparo, el conocimiento de la misma corresponde a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

2. En consecuencia, ratifican el criterio que respecto a la competencia en materia de amparo han sostenido en otras oportunidades (Caso Jesús Renault y otros vs. IVSS. Caso Iraida Rebolledo vs. Directora de Personal del Congreso Nacional), a saber:

a) En la sentencia emanada de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en fecha 16 de noviembre de 1989 (Caso Partido Social Cristiano Copei), el Máximo Tribunal dejó claramente establecido “que la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece por vía general un criterio material o sustantivo en materia de competencia, en detrimento del criterio orgánico”, señalando que ese régimen legal de competencia para el amparo “es producto de una evolución jurisprudencial que acogió el criterio de la afinidad”. Muy atinadamente explica ese Supremo Tribunal la razón de ser de tal opción: con ese criterio quiso el legislador “—al menos como principio general— que el amparo fuese conocido por un juez especializado y familiarizado con el contenido del derecho o garantía lesionados”; más adelante reitera que “la idea fue la de que el amparo sea conocido por el juez idóneo, familiarizado y especialista en la materia objeto de la institución protectora”.

Ese criterio de la Corte equivale a decir que el legislador de amparo quiso establecer, por vía de proncipio, una suerte de paralelismo competencial: será competente

en vía de amparo el mismo tribunal que lo sería en el caso concreto si el interesado hubiese utilizado las vías jurisdiccionales ordinarias.

Ahora bien, en el caso de la jurisdicción contencioso-administrativa, a fin de terminar de definir cuál es el tribunal de primera instancia para conocer del caso concreto —siempre según la comentada sentencia de la Corte— es preciso acudir a “la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que confió esa jurisdicción especial contenciosa, en primera instancia, tanto a los Tribunales Superiores (artículo 181 de dicha ley) o a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (artículos 181 y 184 *ejusdem*) como a la propia Sala Político-Administrativa”.

En el caso del que concretamente conocía la Corte en esa oportunidad, determinó ésta —aplicando las reglas de distribución de competencia contenidas en la ley que la rige— que el Tribunal de Primera Instancia competente para conocer del mismo lo era la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de acuerdo con la competencia residual prevista en el ordinal 3 del artículo 185 de dicha ley. Pero es preciso observar que, en el caso concreto, se trataba de una actuación positiva emanada del organismo pretendidamente agravante; natural era, pues, que se aplicara la regla de repartición de competencias referente a los recursos de nulidad contra actos.

En el caso decidido mediante el fallo del cual se disiente, se trata de una conducta omisiva y siendo coherentes con la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia, llevada hasta sus últimas consecuencias lógicas, estiman los Magistrados disidentes que deben aplicarse las reglas de repartición de competencias referidas en tales conductas omisivas.

b) En efecto, el criterio de afinidad establecido en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales para determinar el tribunal de primera instancia competente para conocer de una determinada acción de amparo, es insuficiente cuando se trata de amparos cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, pues, como se sabe, la distribución de competencia en esta jurisdicción no está fundada en el tradicional criterio de distinción por grados de instancias, por lo que resulta imperativo aplicar la Ley de la Corte Suprema de Justicia ya que en ella están contenidas las normas atributivas de competencias en la referida jurisdicción.

c) Ahora bien, dentro de nuestro sistema contencioso-administrativo contemplado en la citada ley, se aprecia claramente la existencia de un contencioso de anulación de los actos administrativos y de un contencioso contra las conductas omisivas de la Administración, es decir, sus abstenciones y omisiones. De estos recursos conocen los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa conforme al criterio orgánico establecido como regla de principio por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para la distribución de competencias entre los diferentes Tribunales integrantes de dicha jurisdicción.

d) Sin embargo, este criterio no fue adoptado de manera uniforme por la citada Ley; por el contrario, lo hizo de una manera diferente para cada una de esas categorías de recursos. Así, a la Sala Político-Administrativa se le otorgó competencia para conocer —en primera y única instancia— de las omisiones o negativas de las autoridades administrativas cuando ellas emanen de funcionarios nacionales obligados a cumplir por las leyes con determinados actos (artículo 42, ordinal 23 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia); y a los Tribunales Superiores Contenciosos-Administrativos, cuando se trate de abstenciones o negativas de las autoridades estatales o municipales (ordinal 1 del artículo 182 *ejusdem*). Queda claro, por tanto, que a esta Corte no le fue atribuida competencia para conocer, en primera instancia, de las abstenciones, omisiones o negativas derivadas de ninguna autoridad.

e) Siendo ello así, es necesario respetar el principio consagrado en la Ley de la Corte al momento de aplicar tal sistema diferencial de distribución de competencias

en la materia de amparo, a fin de determinar el tribunal de primera instancia competente para conocer de determinada acción.

3. Por lo expuesto, estiman los Magistrados disidentes que siempre que se impugne una conducta omisiva de la administración, sea por vía del recurso por abstención o recurso en carencia, o mediante la acción de amparo porque tal conducta viola o amenaza violar un derecho o garantía constitucional, o a través de ambas acciones ejercidas conjuntamente, el Tribunal de Primera Instancia será la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, si la conducta omisiva proviene de una autoridad nacional, o los Tribunales Superiores Contencioso-Administrativos, si ella deriva de autoridades estatales o municipales; por lo que en el caso en concreto, el conocimiento de esta acción de amparo ha debido ser declinado en la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

**CPCA****16-9-92**

Magistrado Ponente: José Peña Solís

Caso: Pablo Piermattei vs. COPEL.

**La acción de amparo sólo resulta procedente cuando los hechos imputados al agraviante violan un derecho expresamente previsto en la Constitución, o uno fundamental de la persona humana aun cuando no figure en la misma.**

Pasa ahora la Corte a analizar las violaciones constitucionales que simplemente fueron enunciadas por el accionante. Pero dicho análisis requiere que previamente se reitera que en estricto rigor lógico y jurídico, la acción de amparo sólo resulta procedente cuando los hechos imputados al agraviante violan un derecho expresamente previsto en la Constitución, o uno fundamental de la persona humana aun cuando no figure en la misma. Por lo tanto, para que un órgano jurisdiccional decida una acción de esta naturaleza se requiere impretermitiblemente confrontar los hechos constitutivos de la presunta violación constitucional, con la norma contentiva del derecho o garantía constitucionales denunciados como infringidos. Ello impone desde el punto de vista metológico que en la solicitud de amparo se establezca una vinculación entre esos hechos y la norma o normas presuntamente violadas, pues no basta narrar un conjunto de situaciones y en otro capítulo limitarse a enunciar la violación de uno o varios artículos de la Constitución para considerar bien formulada la solicitud de amparo, en razón de que no corresponde al órgano jurisdiccional suplirle argumento a una de las partes, dado que su poder inquisitivo está restringido, conforme al artículo 17 de la Ley de Amparo, a ordenar de oficio la evacuación de las pruebas que juzgue necesarias para el esclarecimiento de los hechos que aparezcan oscuros o dudosos, porque de lo contrario colocaría en indefensión a la otra parte, e inclusive podría llegar hasta colocar en esa misma posición al accionante, si no logra hacer una correcta vinculación entre los hechos y los derechos constitucionales invocados como violados. En suma, esta Corte no puede entrar a conocer aquellas acciones de amparo formuladas de tal manera que no exista relación entre los hechos narrados y los derechos invocados como violados, invocación esta que se limita a una simple enunciación de la norma constitucional

**CPCA****16-9-92**

Magistrado Ponente: José Peña Solís

Caso: Pablo Piermattei vs. COPEI.

**El amparo se acuerda sólo por violación de las garantías y los derechos constitucionales. Estas garantías y derechos pueden estar recogidas en normas de menor rango, pero no son tales normas las que han de alegarse como conculcadas, sino que debe 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 establecidas en normas que no sean de rango constitucional, lo cual puede ventilarse por vía de las acciones ordinarias.**

Antes de entrar a examinar el fondo de la situación controvertida, la Corte estima que resulta necesario previamente ratificar que “el amparo se acuerda sólo por violación de las garantías y los derechos constitucionales. Estas garantías y derechos bien pueden estar recogidas 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 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” (Sentencia del 6 de diciembre de 1989. Julio César Moreno y otros —Comisión Electoral Nacional de Copei—). Conforme a la anterior doctrina que en esta oportunidad se ratifica, queda claro entonces que en el presente esta Corte analizará únicamente las denuncias atinentes a la violación de normas constitucionales, mas no las de menor rango por no corresponder a esta jurisdicción. Antes de pasar a realizar dicho análisis conviene dejar sentado, como quedó demostrado en el capítulo anterior, que en su solicitud el accionante narra extensamente los hechos que presuntamente originaron la violación de los derechos denunciados; pero sólo vincula esos hechos a algunos de los dispositivos constitucionales denunciados como infringidos. En cambio, en relación a otras denuncias no utiliza la misma técnica, sino que se limita prácticamente a enunciarlas. Por lo tanto, dicha forma de presentar la solicitud incidirá en el análisis que se realizará de las violaciones constitucionales precedentemente indicadas.

**CSJ-SPA (334)****6-8-92**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**Las normas fundamentales del régimen jurídico que la Constitución establece que son determinantes del llamado Estado de Derecho, no constituyen por sí mismas disposiciones creadoras de derechos y garantías, aun cuando su violación pueda indirectamente producir la lesión o lesiones en la esfera jurídica de los ciudadanos.**

Las normas que denuncia conculcadas el actor en la acción de amparo constitucional son las de los artículos: 84, 208, 118 y 119 de la Constitución.

Por lo que atañe a los artículos 84, 208 y 217, el actor señala que han sido violados porque se le ha suspendido del cargo por un caso no previsto en la ley, ya que el procedimiento que se le abiera fue única y exclusivamente por haberse remarcado un 12 sobre un 13 en la nota de presentación, en un escrito consignado por Secretaría el cual no lleva su firma, que no fuera salvado o enmendado por el Secretario del Tribunal, conforme a los artículos 109 y 27 del Código de Procedimiento Civil y no por observar su persona una conducta censurable que comprometa la dignidad del cargo, tal como lo indica la decisión del Consejo de la Judicatura de fecha 7 de mayo de 1992.

En relación a los artículos 118 y 119 considera que el Consejo de la Judicatura usurpó funciones que corresponde única y exclusivamente a los Tribunales Superiores y a esta Corte.

Observa esta Sala que el artículo 208 cuya violación se denuncia establece:

“Los jueces no podrán ser removidos ni suspendidos en el ejercicio de sus funciones sino en los casos y mediante el procedimiento que determine la ley”.

Del texto transcrito se evidencia que la garantía constitucional es la estabilidad del juez, en el sentido de que no pueden ser removidos ni suspendidos, sino por las causas previstas en la ley y en el procedimiento que ella contempla. En el caso presente, el acto sancionatorio se fundamenta en una causal específicamente contemplada en la Ley de Carrera Judicial e independientemente de su procedencia o no, ello constituyó el fundamento jurídico del acto. Igualmente se dio cumplimiento a un procedimiento que la ley prevé, sin que esta Sala pueda pronunciarse sobre el eventual incumplimiento de algunos lapsos o actuaciones. Por todo lo anterior estima esta Corte que no hay elementos determinantes de que la norma anteriormente citada hubieran sido violados y así se declara.

Por lo que respecta al artículo 84 que textualmente dice:

“Todos tienen derecho al trabajo. El Estado procurará que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y decorosa”.

Se aprecia al efecto que, en el caso presente se trata de una sanción disciplinaria que establece la suspensión del ejercicio del cargo por un breve período, por lo cual los hechos narrados por el actor no se revelan como flagrantemente violatoria de la norma transcrita y así se declara.

Por lo que atañe al artículo 117 que reza:

“La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio”.

De la transcripción que precede se desprende que se trata de una norma organizativa, que prevé los objetivos, forma y estructura del Consejo de la Judicatura, por lo cual la misma no constituye por sí sola un derecho vulnerable mediante una medida sancionatoria, y por ello se desestima la denuncia del solicitante del amparo y así se declara.

Los artículos 118 y 119 establecen respectivamente:

“Cada una de las ramas del Poder Público tienen sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”.

“Toda autoridad usurpada es ineficaz, y sus actos son nulos”.

Estas normas fundamentales del régimen jurídico que la Constitución establece que son determinantes del llamado Estado de Derecho, no constituyen por sí mismas

disposiciones creadoras de derechos y garantías, aun cuando su violación pueda indirectamente producir la lesión o lesiones en la esfera jurídica de los ciudadanos. En el caso específico el solicitante del amparo ha señalado que las normas citadas, fueron violadas por la incompetencia del órgano, materia esta que sólo puede ser dilucidada a través del recurso contencioso-administrativo de nulidad y por tanto resulta improcedente respecto a la acción de amparo propuesta y así se declara.

Por las consideraciones antes expuestas, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara Sin Lugar la acción de amparo constitucional interpuesta por el ciudadano Ezequiel Monsalve Casado, hijo contra la decisión del Consejo de la Judicatura de fecha 7 de mayo de 1992, mediante la cual se le impuso la sanción de suspensión del cargo de Juez Primero de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil del Segundo Circuito de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar por un lapso de tres (3) meses, y establece de conformidad con el artículo 33 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales que no proceden las costas procesales.

Pásese el expediente al Juzgado de Sustanciación para que este decida sobre la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de nulidad.

b. *Actualidad de la lesión*

**CPCA**

**14-8-92**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: José V. Colmenares vs. UNEXPO.

**La actualidad de la lesión es requisito fundamental para la admisibilidad de la acción de amparo.**

La acción de amparo interpuesta tiene su origen en la abstención del Ingeniero Amael Castillo, Director del Instituto Universitario, hoy Vice-Rector de la UNEXPO, de incorporar como docente al Dr. José Vicente Colmenares, no obstante la existencia de un Acto Administrativo de efectos particulares emanado de la Dirección Sectorial de Educación Superior del Ministerio de Educación signado con el N° 04186 del 22 de noviembre de 1990 donde se le ordenó "tomar las previsiones del cargo para incorporarlo por traslado, a partir del 16 de noviembre de 1990, con la obligación de incluirlo en la nómina a partir del 1° de enero de 1991".

En primer lugar se ha de determinar si existe todavía la obligación del director, hoy Vice-rector de la Universidad Nacional Experimental Antonio José de Sucre de cumplir la orden emanada del Ministerio de Educación:

Consta en el expediente al folio 49, consignado por el apoderado de la UNEXPO en las conclusiones a la audiencia constitucional, que en fecha 12 de noviembre de 1991 mediante oficio N° 4.625, dirigido por Clemente Quintero Rojo, para la época Director General Sectorial del Ministerio de Educación al Vice-rector de la UNEXPO, la notificación de la Revocatoria del Acto Administrativo de traslado, con fundamento en la incapacidad de esa Universidad de cubrir el sueldo, demás beneficios del docente José Vicente Colmenares durante el ejercicio fiscal de 1992.

Interesa precisar los efectos que produce la revocatoria del Acto Administrativo que acordó el Traslado del profesor Colmenares, independientemente si se ajusta a no

a la legalidad, a los efectos de determinar la procedencia de la acción interpuesta y, *en este sentido se observa:*

En cuanto a la vigencia del acto: la revocatoria lo hace desaparecer del mundo de derecho y, es ajeno a la materia en debate precisar si ello ocurrió por razones de oportunidad o de ilegitimidad pues el control de la legalidad no le compete al Juez de Amparo. Lo relevante en este caso es que el acto mediante la revocatoria fue extinguido.

El objeto del amparo es garantizar el disfrute de los derechos y garantías que la Constitución establece o que sin estar expresamente consignados en ellos son inherentes a la persona humana.

El artículo 1 de la Ley de Amparo sobre Derechos y Garantías en la parte *in fine* del encabezamiento establece que su finalidad es: el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida o de la situación que más se asemeje a ella.

La actualidad de la lesión es pues requisito fundamental para la admisibilidad de la acción de amparo, y en este orden de ideas, el numeral 1 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías establece que no se admitirá la acción de amparo cuando haya cesado la violación o amenaza de algún derecho o garantía constitucional que hubiere podido causarlo.

Ahora bien, para la fecha de admisión de la acción de amparo, existía el requisito de actualidad de la lesión que en el devenir del tiempo perdió vigencia en virtud de la Revocatoria del Acto Administrativo que acordó el traslado del docente y, en consecuencia, acordar un mandamiento de amparo en este caso sería improcedente y así se declara.

#### CPCA

24-8-92

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Varios vs. Universidad de Carabobo.

**Siendo la acción de amparo un recurso extraordinario de protección a los derechos constitucionales violados o amenazados de violación dirigido al restablecimiento de la situación jurídica infringida por el presunto autor de la violación o amenaza de violación que se denuncia, la actualidad de la lesión constituye una premisa básica, fundamental, para la procedencia de la acción de amparo.**

#### c. Reparabilidad de la lesión

#### CPCA

10-9-92

Magistrado Ponente: José Peña Solís

Caso: Varios vs. Consejo Nacional de Universidades y la Universidad Santa María.

**Es inadmisibile el amparo (art. 6º Nº 3 Ley Orgánica de Amparo) cuando el derecho presuntamente infringido constituye una evidente situación irreparable, no siendo posible el resta-**

**Restablecimiento de la situación jurídica violada, aun en el supuesto de que la acción fuere declarada con lugar.**

Una vez declarada la competencia de esta Corte para conocer el presente caso, corresponde ahora pronunciarse sobre la admisibilidad de la acción de amparo, y en tal sentido se observa que con la misma se pretendía el restablecimiento de la situación jurídica infringida por el acto del Consejo Nacional de Universidades, que impidió la inscripción de los accionantes en la Universidad Santa María para el año lectivo 1991-1992, por no haber presentado la prueba de aptitud académica correspondiente al primero de los citados años. De lo expuesto se colige que el derecho presuntamente infringido constituye una evidente situación irreparable, no siendo posible el restablecimiento de la situación jurídica violada, dado que aun en el supuesto de que la acción fuere declarada con lugar no resultaría posible ordenar que se inscriban a los solicitantes en la Universidad Santa María, para cursar el año lectivo 1991-1992, en virtud de que el mismo concluyó en julio de 1992.

Por la razón anteriormente expuesta y, conforme a lo preceptuado en el artículo 6º numeral 3, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, se declara Inadmisible la presente acción de amparo.

d. *Amenaza de violación*

**CPCA**

**16-7-92**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Varios vs. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y otros.

**La Corte señala la distinción entre “violación” y “amenaza inminente de violación” de derechos constitucionales.**

De la análisis de tal argumentación observa esta Corte, en primer lugar, que en la misma se hace una inexacta apreciación del problema, la misma que se hace también en el voto salvado al auto de admisión que consiste en no diferenciar la violación con la amenaza inminente de violación de derechos constitucionales. Los presuntos agraviados han denunciado que se encuentran frente a una amenaza inminente. Amenaza significa hacer temer a otros un daño, o avecinarse un peligro. La violación, en cambio, es la situación en que el hecho está cumplido y no cabe amenaza alguna. Es decir, la Administración aún no se ha abstenido de prestar el servicio; por ende, no existe abstención alguna por parte de la administración y de allí que no es correcto asimilar el presente caso a una abstención de la administración que aún no se ha producido, lo cual se hace tanto en el voto salvado, para llegar a la conclusión de que esta Corte era incompetente para conocer de la acción propuesta, como en el informe para llegar a afirmar que no se había producido la violación. Observa esta Corte, sin embargo, que aun cuando no existe abstención de la Administración con respecto a los accionantes, pues se les ha continuado prestando el servicio, hay el peligro de que se produzca, por cuanto el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, tal como se desprende del oficio que consignan los accionantes anexo a su solicitud marcado “A” que dirige Hospitalar, C.A., se señala que desde julio del año pasado no ha recibido el correspondiente pago del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y se encuentran ante la imposibilidad de seguir importando el material para las unidades de diálisis por no tener los recursos financieros necesarios. Es decir, tal como lo señalan los accionan-

tes se encuentran frente a una amenaza inminente de violación constitucional y así se declara.

Ahora bien, de tal amenaza de violación tal como lo señala el Ministerio Público, es responsable el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, el cual ha de dar cumplimiento a las obligaciones contraídas con las empresas con las cuales ha celebrado contratos de suministro y contratos de servicio a fin de prestar asistencia médica a los asegurados que padecen afección renal, entre ellos los solicitantes en amparo.

*Voto salvado de los Magistrados Alexis Pinto D'Ascoli y Gustavo Urdaneta Troconis*

Los Magistrados Alexis Pinto D'Ascoli y Gustavo Urdaneta Troconis disienten del fallo que antecede y, en consecuencia salvan su voto, por las razones que a continuación se expresan:

1. Estiman los Magistrados disidentes que la distinción entre violación y amenaza de violación sostenida por la mayoría sentenciadora es inútil, puesto que en nada ayuda a resolver la cuestión de fondo por la cual salvaron su voto en la oportunidad de admitir la presente acción de amparo, esto es, cuál es el tribunal de primera instancia competente en la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de una acción de amparo cuando la lesión denunciada proviene de una abstención, negativa u omisión de una autoridad administrativa. Trátese de una violación o de una amenaza de violación lo importante, a los efectos de la determinación de la competencia, en que tanto la una como la otra tengan su origen en una conducta omisiva de una autoridad administrativa.

2. En consecuencia, los Magistrados disidentes ratifican las razones por las cuales salvaron su voto en la oportunidad de admitirse la presente acción de amparo, a saber:

a) el artículo 7 de la Ley de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales estableció que la competencia en materia de amparo viene determinada por la afinidad que guarden los Tribunales de Primera Instancia del lugar donde ocurriere el hecho, acto u omisión que origina la acción, con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucionales violados o amenazados de violación;

b) si bien es cierto que tal criterio de afinidad permite determinar si corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa conocer o no de una determinada acción de amparo, no es menos cierto que el mismo resulta insuficiente a la hora de definir cuál es —dentro de dicha jurisdicción— el Tribunal de Primera Instancia competente para conocer de dicha acción, habida cuenta de que la distribución de competencia en la jurisdicción contencioso-administrativa no viene dada por el tradicional criterio de división por grados de instancia, sino que ella deriva tanto de la naturaleza del acto o conducta sometido a su control, como de la del órgano del cual emana, que fueron los criterios acogidos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para distribuir la competencia entre los distintos órganos que conforman dicha jurisdicción;

c) sentado lo anterior se observa que, en el presente caso, la afinidad natural del derecho cuya violación se denuncia con las competencias atribuidas a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa es indudable, pues el derecho a la salud consagrado en el artículo 76 de la Constitución es un derecho que se tiene frente a los órganos del Estado, el cual está correlativamente obligado a velar por la efectiva prestación de los servicios que garantizan tal derecho;

d) en cuanto al Tribunal de Primera Instancia competente para conocer de dicha acción, ha estimado la mayoría sentenciadora que lo es esta Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo, en atención a que el presunto agravante es el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, "cuyos actos están sometidos al control de este Órgano Jurisdiccional, en virtud de la competencia residual que le está atribuida en

el artículo 185, ordinal 3º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia” (el subrayado es nuestro);

e) en criterio de los autores del presente voto salvado, la conclusión a que llega la mayoría sentenciadora obedece a una errónea aplicación del criterio orgánico establecido como regla de principio por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para la distribución de competencias entre los diferentes tribunales contencioso-administrativos. En efecto, la competencia residual a que se alude en el texto de la sentencia —prevista en el artículo 185, ordinal 3, de la citada ley— existe para los recursos de anulación de actos administrativos; pero no es ese el único recurso consagrado dentro de nuestro sistema contencioso-administrativo. En efecto, también existe un contencioso contra las conductas omisivas de la Administración, es decir, sus abstenciones y omisiones. De tales recursos conocen los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa conforme al criterio orgánico establecido como regla de principio por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sólo que la señalada Ley adoptó tal criterio de una manera diferente para cada una de esas categorías de recursos. Así, cuando se trata del control contencioso-administrativo de actos la competencia está repartida de una forma y, cuando se trata del control contencioso-administrativo de abstenciones u omisiones, el reparto de competencia se hizo en forma diferente. Ante tal sistema diferencial de distribución de competencias, estiman los autores de este voto salvado que, al aplicarlo para la materia de amparo, es necesario respetar el principio consagrado en la ley;

f) de ello resulta que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia otorgó competencia a la Sala Político-Administrativa, en primera y única instancia para conocer de las omisiones o negativas de las autoridades administrativas cuando tales abstenciones o negativas emanen de funcionarios nacionales obligados a cumplir por las leyes con determinados actos (artículo 42, ordinal 23, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia); y a los Tribunales Superiores Contenciosos-Administrativos cuando se trate de abstenciones o negativas de autoridades estatales o municipales (ordinal 1 del artículo 182 *ejusdem*), quedando claro, por tanto, que a esta Corte no le fue atribuida la competencia para conocer, en primera instancia, de la omisiones o negativas derivadas de ninguna autoridad;

g) en el caso de autos, se ha ejercido una acción de amparo en contra del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, órgano descentralizado de la Administración Pública Nacional, consistente en el “no cumplimiento, sea de forma directa o indirecta, de la obligación de prestar el servicio de diálisis a los enfermos renales crónicos que tiene a su cargo el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales”;

3. Por lo anteriormente expuesto, tratándose de una amenaza de violación a un derecho constitucional derivado de una conducta omisiva por parte de una autoridad nacional, estiman los Magistrados disidentes que su conocimiento corresponde a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en quien ha debido declinarse el conocimiento de la presente causa.

**CPCA**

**16-7-92**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Varios vs. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y otros.

**No se admite la acción de amparo cuando la violación o amenaza contra el derecho o garantías constitucionales no sea inmediata, posible y realizable por el imputado.**

Los requisitos de admisibilidad, por ser una cuestión de orden público, pueden ser revisados por el juez en cualquier tiempo, aun cuando la acción haya sido ya admitida. Por tanto, pasa esta Corte a examinarlos como cuestión previa. En este sentido se observa que la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales en su artículo 6 numeral 2 dispone que no se admitirá la acción de amparo cuando la violación o amenaza contra el derecho o garantías constitucionales no sea inmediata, posible y realizable por el imputado. En el presente caso se observa que quien tiene la obligación de garantizar el derecho a la salud es el Estado quien cumple esta misión, en gran parte, a través del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, a quien le está atribuida esta tarea por la ley que lo rige.

En efecto dispone el artículo 76 de la Constitución cuya amenaza de violación se denuncia:

“Todos tienen derecho a la protección de la salud.

*Las autoridades velarán por el mantenimiento de la salud pública y proveerán los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos. . .”* (subrayado de la Corte).

Por ende, en el caso de las compañías a quienes se denuncia como presuntas agraviantes, no pueden violar en este caso concreto el derecho a la salud, pues ninguna de ellas está obligada con los trabajadores que cotizan para el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales a prestar servicio alguno de hemodiálisis o diálisis peritoneal. En todo caso, la obligación de estas compañías se reduce a cumplir un contrato con el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, problema que no es revisable en la presente acción de amparo y así se declara.

Conforme a lo expuesto, concluye esta Corte, que las Compañías denunciadas no pueden realizar la amenaza de violación del derecho a la salud y, consecuencialmente, poner en peligro la vida de los enfermos renales, puesto que ellos no son los obligados a garantizar esos derechos y por tanto, con respecto a las mismas, la presente acción de amparo resulta inadmisibile y así se declara.

**CSJ-SPA (398)**

**14-8-92**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

La acción de amparo constitucional procede igualmente, conforme al artículo 2 de la ley, cuando a causa de un hecho, acto u omisión exista una amenaza inminente a los derechos o garantías constitucionales.

Características fundamentales de esta amenaza es que debe ser inmediata, posible y realizable por el imputado. En caso de no cumplirse estos requisitos se entenderá que aquélla no es viable, hasta el punto de constituir una de las causales de inadmisibilidad contempladas en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Al respecto, la Sala observa:

Como se dejó expuesto precedentemente, el Congreso de la República, como órgano del Poder Público Nacional, no tiene competencia para desplegar su acción normativa o contralora sino en función del ámbito nacional, es decir, no puede legislar o controlar a los Poderes Públicos de los Estados o de los Municipios, salvo que la misma Constitución lo establezca, como en los casos de la organización del Poder Municipal (artículo 26), de la coordinación del situado constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional (artículo 229), o en lo referente al crédito público de los Estados (artículo 17, ordinal 4º), entre otros.

Igual que con la función normativa sucede con la actividad de control que ejerce el Congreso Nacional igualmente, conforme al artículo 2 de la ley, cuando a causa de un hecho, acto u omisión exista una amenaza inminente a los derechos o garantías constitucionales.

Características fundamentales de esta amenaza es que debe ser inmediata, posible y realizable por el imputado. En caso de no cumplirse estos requisitos se entenderá que aquella no es viable, hasta el punto de constituir una de las causales de inadmisibilidad contempladas en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Al respecto, la Sala observa:

Como se dejó expuesto precedentemente, el Congreso de la República, como órgano del Poder Público Nacional, no tiene competencia para desplegar su acción normativa o contralora sino en función del ámbito nacional, es decir, no puede legislar o controlar a los Poderes Públicos de los Estados o de los Municipios, salvo que la misma Constitución lo establezca, como en los casos de la organización del Poder Municipal (artículo 26), de la coordinación del situado constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional (artículo 229), o en lo referente al crédito público de los Estados (artículo 17, ordinal 4º), entre otros.

Igualmente que con la función normativa sucede con la actividad de control que ejerce el Congreso Nacional, la cual, conforme al artículo 139 de nuestra Carta Magna, será sobre la Administración Pública Nacional, razón por la cual no puede convertirse en contralor de la Administración Pública Estatal o Municipal.

Consecuente con lo expuesto, y visto el carácter de recomendación que cuando más podría tener la proposición de la Cámara de Diputados aprobada el 25 de junio de 1991, resulta concluyente para la Sala que para que la proposición cuestionada surtiera efectos hubiera sido necesario que las autoridades competentes, es decir, las del Estado Aragua, en el ejercicio de la atribución que le es otorgada por el ordinal 5º del artículo 17 de la Carta Fundamental, realizaran los conducente para llevar a cabo el mencionado examen antidoping al cuerpo policial del Estado, ya que de no haber sido así, no era posible la concreción del mismo en los hechos.

Y observa la Sala que la situación descrita contraría uno de los requisitos indispensables para que este medio procesal especial pueda desplegar su protección ante la amenaza a derechos o garantías de rango constitucional, como lo es que el agravio, en este caso la amenaza, debe ser realizado por el imputado no en forma casual, secundaria, indirecta o incidental.

Como no es posible la realización del examen antidoping por la Cámara de Diputados, parte imputada en este proceso de amparo, debe entenderse que no se cumpliría el requisito de existencia de una amenaza inminente, como lo exige el artículo 2º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales; por lo que tampoco, y consecuentemente, la proposición cuestionada puede representar una amenaza válida para la procedencia de la presente acción de amparo constitucional, y así se declara.

Analizados y desechados por esta Sala los alegatos de los accionantes referentes a la violación o posible amenaza de violación a sus derechos o garantías constitucionales por la "Recomendación" de la Cámara de Diputados de fecha 25 de junio de 1991, consistente en que se le haga a los integrantes de la Policía de Aragua la prueba antidoping, no es necesario entrar a examinar adicionalmente si mediante este medio especial, el del amparo constitucional, se pueden satisfacer las peticiones de los accionantes.

Por las razones expuestas, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara Improcedente la presente acción de amparo constitucional.

E. *Legitimación*a. *Legitimación activa: Carácter subjetivo*

CSJ-SPA (571)

13-8-92

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**El amparo es una acción subjetiva y por lo tanto sus efectos son siempre relativos.**

Al respecto pasa la Sala a decidir en los términos siguientes:

La jurisprudencia de esta Corte ha ido delineando, de manera bastante acertada, aun con anterioridad a la existencia de la ley en la materia, las características fundamentales de la extraordinaria acción de amparo constitucional.

Entre estas características, una muy importante es la relacionada con los efectos producidos por un mandamiento de amparo. Ha sido constante al respecto, en mantener que la acción no tiene efectos absolutos o *erga omnes*, como sí los acarrea la de inconstitucionalidad de un precepto de rango legal o de un recurso contencioso-administrativo de anulación por ilegalidad, sino que por el contrario, los efectos que produce son siempre relativos, *inter partes*, por lo que el mandamiento de amparo estará sólo dirigido a los sujetos intervinientes en el proceso, afectándolos a ellos únicamente.

La Sala, entonces ha entendido, en consecuencia, la necesidad de exigir una singularidad en la legitimación activa para el proceso de amparo, ya que "aceptar lo contrario, esto es, la posibilidad de su ejercicio por parte de una o varias personas que se atribuyan la representación genérica de toda la ciudadanía, sería desvirtuar el objeto fundamental del amparo que es la restitución a un sujeto de derecho de una situación o garantía jurídica tutelada por la Constitución, otorgando así a la acción de amparo los efectos generales propios de una acción de nulidad, cuya competencia, procedencia y tramitación procesal son radicalmente distintas" (sentencia de esta Sala de fecha 6-8-87, Caso: Registro Automotor Permanente, Nº 369).

Acogió la Corte, entonces, la posición doctrinaria sostenida por Angel Francisco Brice en su libro *El Decálogo del Amparo* donde expresa que "la sentencia debe limitarse a amparar y proteger al individuo quejoso, sin hacer una declaración general respecto a la ley o acto que la motive, ya que es de la esencia del amparo que la decisión final que recaiga no tenga efectos en otros caso ni que afecte a personas que no hayan tomado parte en la controversia".

Este criterio jurisprudencial acerca del carácter subjetivo o *inter partes* de la acción de amparo constitucional ha sido reforzado con la promulgación de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Así, entre otros, en el artículo 18, en los dos primeros numerales, se dispone:

En la solicitud de amparo se deberá expresar:

- 1) Los datos concernientes a la *identificación de la persona agraviada* y de la persona que actúe en su nombre, y en este caso con la suficiente identificación del poder conferido.
- 2) Residencia, lugar y domicilio, tanto del *agraviado* como del *agraviante*. (Subrayado de la Sala).

Igualmente, en el artículo, en el artículo 36 de la misma ley se establece:

La sentencia firme de amparo producirá efectos jurídicos respecto al derecho o garantía objetos del proceso, *sin perjuicio de las acciones o recursos que legalmente le corresponde a las partes*. (Subrayado de la Sala).

No queda duda alguna, actualmente, que el amparo es una acción subjetiva y por lo tanto sus efectos serán siempre relativos. De otro modo sería posible que se incurriera en la contradicción, que admirablemente previó la jurisprudencia citada, donde “accionado en nulidad ante este Supremo Tribunal un acto general del Poder Público, la declaratoria de este órgano jurisdiccional fuese desestimatoria del recurso y, por ende, confirmatoria de la legalidad o constitucionalidad del acto impugnado, con fuerza de cosa juzgada absoluta y, que con anterioridad, a través de un mandamiento de amparo se hubiere ordenado restituir o indemnizar genéricamente a toda la ciudadanía o a un sector cuantificable importante de ella que no intervino en el procedimiento de amparo, en un derecho o garantía que para el juez de amparo resulta violado”.

En el presente caso el solicitante pretende, mediante un mandamiento de amparo, que se “ordene al Servicio Autónomo de Cartografía Nacional que cese de publicar los mapas de Venezuela con el expresado error” lo cual viene a desvirtuar totalmente el principio fundamental de la acción de amparo constitucional analizado precedentemente.

Una orden de esta especie al Servicio Autónomo de Cartografía Nacional equivaldría a otorgarle al mandamiento de amparo efecto *erga omnes*, es decir, involucraría a sujetos no intervinientes en el presente proceso, pues resulta imposible que el cese en la publicación de estos mapas sea dirigido única y exclusivamente a una persona, en este caso al solicitante, sin que afecte al resto de la colectividad no participante en la controversia.

Con la presente petición el accionante está, aun cuando no de manera expresa, atribuyéndose una representación genérica de toda la ciudadanía lo que, como se dejó establecido con anterioridad, desvirtúa uno de los principios fundamentales o esenciales de una acción de amparo constitucional por lo que evidentemente ésta no puede proceder, y así se declara.

Por las razones precedentes, esta 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 Inadmisibile la presente acción de amparo intentada por el abogado Oscar Vila Masot.

Remítase el expediente al Juzgado de Sustanciación para que se pronuncie sobre la admisibilidad de la acción por inconstitucionalidad.

**CPCA**

**21-8-92**

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

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

**La legitimación activa en materia de amparo reside en el propio agraviado o en su apoderado legítimamente constituido, quienes son los facultados para ejercer la misma.**

En el escrito contentivo de la acción de amparo autónoma textualmente se señala:

“...En Venezuela existen normas que rigen la calidad del producto elaborado a través de un control en la producción, muy estricto por lo demás. En el caso de la fabricación de cauchos existe la Norma Venezolana COVENIN N° 663-89... (que) no están dirigidas tan sólo a obtener una certeza de buena calidad, *pues el fin ulterior que se persigue, y ello en extremo importante, es un factor preventivo para la salud colectiva, ya que sobre esos productos elaborados se desplazan ciudadanos y residentes del país, cuya salud e integridad física es tarea insosla-*

*yable del Estado*. Con causa en lo antes expuesto el Artículo 14 del Decreto de Arancel de Aduanas, establece que para aquellos productos que contengan Normas de obligatorio cumplimiento, es decir que atentan contra la vida y seguridad de las personas, los importadores deben traerlos acompañados de una serie de requisitos...". Se hace en extremo necesario llamar la atención al hecho cierto que la importación de llantas de desecho es la importación de *riesgos gravísimos a la salud colectiva...*"; sosteniendo los accionantes que el amparo "viene a beneficiar *toda la colectividad venezolana*", añadiendo que "en estas circunstancias de grave peligro no queda excluido ningún venezolano de cualquier edad, *por estar afectada la salud colectiva...*" (Sic) (los subrayados son de la Corte).

De los párrafos transcritos estima esta Corte que la presente acción de amparo ha sido incoada en los términos de una acción popular, criterio este que ha sido desechado tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, que han exigido que sea el propio agraviado o su apoderado legítimamente constituido los que interpongan la acción de amparo.

En efecto, ha sostenido parte de nuestra doctrina que "...de acuerdo con el artículo 15 de la Ley Orgánica, la acción de amparo constitucional puede ser interpuesta ante el juez competente por cualquier persona natural o jurídica, por representación o directamente siempre que, por supuesto, sea la persona lesionada en su derecho o garantía constitucional por la violación o amenaza de violación de las mismas. La legitimación activa corresponde, por tanto a la persona agraviada, quien puede interpretar la acción directamente o mediante representantes, en cuyo caso, debe acreditarse tal carácter bien sea por el órgano de una persona jurídica, o por actuar mediante poder..." (Brewer-Carías, Allan R.: *Introducción General al Régimen del Derecho de Amparo a los Derechos y Garantías Constitucionales*, en Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Colección Textos Legislativos. Editorial Jurídica Venezolana, pág. 88. Caracas, 1988).

En similar sentido se ha pronunciado esta Corte en otras oportunidades, habiendo llegado a afirmar:

"El recurso de amparo, conforme a la ley, es un recurso tendiente a restablecer la situación jurídica que ha sido infringida. Obvio es, que tal recurso debe ser solicitado necesariamente por aquél cuyos derechos hubieren sido menoscabados. Ella es la legitimación activa que exige el artículo 1 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales" (Sentencia de fecha 5-5-88. Caso: Sindicato Unico de Profesores del Instituto Universitario de Mejoramiento Profesional del Magisterio, citada en sentencia del 14-9-89. Caso: Norma Medina vs. Gobernación del Distrito Federal. Magistrado ponente: Héctor Paradisi. Revista de Derecho Público. Nº 40. Octubre-Diciembre, 1989, pág. 106).

De lo anteriormente expuesto se concluye que la legitimación activa en materia de amparo reside en el propio agraviado o en su apoderado legítimamente constituido, quienes son los facultados para ejercer la misma.

Ahora bien, en el caso de autos el hecho dañoso estaría supuestamente representado por el incumplimiento por parte del Director de Arancel de la Dirección General Sectorial de Aduanas del Ministerio de Hacienda, del Decreto Nº 1.518 contentivo del Arancel de Aduanas, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 4.271 Extraordinario, de fecha 7 de mayo de 1991. Sin embargo, los presuntamente agraviados no han demostrado como tal posible incumplimiento los afecta de manera específica y concreta, a los fines de la obtención de una sentencia de amparo destinada a producir efectos particulares respecto a ellos; es decir, no está probado el interés legítimo y directo de quienes pretenden el restablecimiento de la situación supuestamente infringida, pues pareciera que los accionantes se están atribuyendo la re-

presentación genérica de toda “la colectividad venezolana” sin ni siquiera ser depositarios de los intereses difusos de la misma, con miras a la obtención de un mandamiento de amparo con efectos absolutos, pretensión que desvirtúa el objetivo fundamental de la acción de amparo.

b. *Legitimación Pasiva: Carácter personalísimo*

**CPCA**

**17-9-92**

Magistrado Ponente: Andrey Gromiko Urdaneta

**La acción de amparo constitucional, por su naturaleza especialísima, es una acción dirigida directamente contra la autoridad administrativa que lesiona o amenaza lesionar un derecho constitucional, y no en abstracto contra la persona jurídica denominada República de Venezuela, cuya representación ejerce el Procurador General de la República.**

Esta Corte para decidir observa:

La no presentación por la parte accionada del informe que le fuere requerido, tal como lo establece el artículo 23 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, trae como consecuencia jurídica la aceptación de los hechos incriminados; pero esto en modo alguno equivale a la aceptación del derecho, correspondiéndole al juzgador precisar si la acción está ajustada a derecho, si ésta es procedente y si los hechos se traducen en violación de derechos y garantías constitucionales. En el caso *subjudice*, y por las razones expuestas, aun cuando los hechos hayan sido aceptados en virtud de que el informe no fue presentado, sin embargo, debe esta Corte analizar los siguientes puntos para decidir sobre la cuestión de derecho: Afirma el accionante en su escrito de solicitud de Amparo Constitucional: “. . . Desde hace diez y seis (16) años soy empleado adscrito a la Gobernación del Estado Zulia, ocupando actualmente, en la *Oficina de Programación*, el cargo de Operador de Máquina, Presupuesto y Ordenación de Pago, ejerciendo como mi función específica, el control de Presupuesto del Plan de Inversiones del Estado. . . (Sic)” (Subrayado de la Corte). Asimismo esta Corte observa, que el supuesto agraviado solicita, de conformidad con la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales se le ampare en sus derechos constitucionales consagrados en los artículos 85, 87 y 88 de la Constitución Nacional, y se repare el orden legal subvertido, pidiendo al tribunal que ordene: 1) Se le reintegre la diferencia de salario vigente desde el primero de enero de 1991; 2) Se le cancele el salario retenido desde el 15 de abril de 1991; y 3) Se le ponga al puesto de trabajo con el cargo que desempeña de Operador de Máquina. En tal sentido, solicita el accionante, que para ese procedimiento, y *en razón de que el agraviante es el Ejecutivo del Estado Zulia* (Sic) (Subrayado nuestro), se notifique al Procurador General de esa entidad Dr. Raymundo Echeverría. Al respecto, cabe destacar, que según Memorándum de fecha 23 de mayo de 1991, cursante al folio cinco (5) del expediente contentivo de la acción de amparo; dirigido al ciudadano Marlon Aviles, el Jefe de la Oficina de Programación, Presupuesto y Ordenación de Pago de la Gobernación del Estado Zulia, es el economista Tubalcain Oliveros Rosales, quien suscribe dicho memorándum, por el cual se le comunica a aquel que “queda exento de toda responsabilidad y actividad inherente a la Oficina de Programación, Presupuesto y Ordenación de Pago”, y que por tal razón, “pasará a disposición del Despacho de la Secretaría de Administración, para la consideración de su posible ubicación”; es

decir, de ello se desprende, a los efectos de determinar el sujeto pasivo de la acción de amparo, que el responsable de las decisiones emanadas de dicha Oficina es Tubalcáin Oliveros Rosales, Jefe de la misma, y no el Ejecutivo del Estado Zulia como ente abstracto.

No obstante lo señalado, el accionante afirma que el agravante es el Ejecutivo del Estado Zulia, y en tal sentido pide se notifique al Procurador General del Estado, Dr. Raymundo Echeverría. En tal virtud la Corte debe apuntar que ha sido jurisprudencia reiterada del máximo tribunal de la República y de la doctrina más calificada, la cual compartimos plenamente, que: "la acción de amparo constitucional, por su naturaleza especialísima, es una acción dirigida directamente contra la autoridad administrativa que lesiona o amenaza lesionar un derecho constitucional, y no en abstracto contra la persona jurídica denominada República de Venezuela, cuya representación la ejerce el Procurador General de la República". Por eso en el caso de autos el Ejecutivo del Estado Zulia, no es ni puede ser el sujeto pasivo de la acción de amparo, y así se declara.

Analizada así la situación planteada en autos, esta Corte considera que el *a quo* ha debido inadmitir la acción de amparo; y por tal motivo resulta innecesario entrar a analizar las supuestas violaciones a derechos constitucionales que denuncia el accionante, pues el amparo tal como se propuso es inadmisibile por las razones que anteceden, y así se declara.

**CPCA**

**30-7-92**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

**Dada la consecuencia individualizadora de la acción de Amparo la representación de la República de Venezuela a través de la presencia del Procurador General de la República y de sus sustitutos no es relevante a los fines procesales cuando el amparo está dirigido contra un órgano perfectamente identificado de la Administración Pública Nacional y no contra la República.**

Los abogados Maritza Pino Villegas y William Benshimol se presentan como sustitutos del Procurador General de la República, ahora bien, en el presente caso se señala como presunto agraviado al Instituto de Previsión Social del Ministerio de Educación, pero no a la República.

En este sentido ha dicho la Corte en reiterados fallos —dada la consecuencia individualizadora de la acción de amparo—, que "La representación de la República de Venezuela a través de la presencia del Procurador General de la República y de sus sustitutos no es relevante a los fines procesales cuando el amparo está dirigido contra un órgano perfectamente identificado de la Administración Pública Nacional y no contra la República".

En este caso es un Instituto con personalidad jurídica propia, perfectamente identificado, quien pretende ostentar la condición de agraviado, por ende, aplicando la doctrina anterior al caso de autos, siendo la acción de amparo personalísima, no puede admitirse a los sustitutos del Procurador General de la República solicitando se ampare a un órgano distinto de la República. Es decir, quienes se presentan como actores no poseen legitimación procesal para accionar y, en consecuencia la acción propuesta resulta inadmisibile y así se declara.

Por las razones expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la ley declara Inadmisible la acción autónoma de amparo interpuesta.

CPCA

21-8-92

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

**La sentencia que acuerde el amparo constitucional debe mencionar concretamente a la autoridad del ente privado o la persona contra cuya resolución, acto u omisión se conceda el Amparo.**

De la lectura del texto transcrito se infiere claramente que si bien la acción de amparo fue incoada contra el Cuerpo Técnico de Policía Judicial, en persona de su Director ciudadano, Mauro Yáñez Pasarella, no obstante las violaciones constitucionales se atribuyen a funcionarios distintos a éste. Ahora bien, el carácter personalísimo de la acción de amparo obliga a esta Corte a declarar improcedente la acción de amparo incoada contra Mauro Yáñez Pasarella, por presuntas violaciones constitucionales que se le atribuyen a los Comisarios Generales Tito Guillermo Vera Ruiz y Carlos Arraiz Yépez.

En este sentido, el artículo 32 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, señala al juez de Amparo que: “La sentencia que acuerde el amparo constitucional deberá cumplir las siguientes exigencias formales:

A) Mención concreta de la autoridad, del ente privado o de la persona *contra cuya resolución o acto u omisión se concede el amparo*” (subrayado de la Corte).

Es evidente, pues, que en el presente caso ninguna resolución, acto u omisión se le atribuye al presunto agravante, sino a personas distintas a éste y, en consecuencia, mal puede el juez de amparo acordar un amparo contra persona distinta a la autora de los actos que se dicen violatorios de derechos constitucionales.

#### F. Procedimiento

##### a. Auto de admisión: Inapelabilidad

CPCA

3-9-92

Magistrado Ponente: José Peña Solís

**Las decisiones mediante las cuales un tribunal en “*liminis litis*” admite la acción de amparo, no son apelables.**

Siendo la oportunidad *para decidir esta Corte observa*: La acción de amparo constitucional está presidida por los principios de sumariedad, brevedad y efectividad, tal como se desprende de los artículos 4º, aparte único, 5, primer aparte y 13, aparte único, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

La consagración de tales principios en el citado texto legislativo obedece, a la necesidad de lograr, como lo prescribe el artículo 1º *ejusdem*, *el restablecimiento de las situación jurídica infringida o la situación que más se asemeja a ella*, luego, pretender utilizar cualquier figura procesal no prevista en la ley, que contraría los referidos principios desnaturalizaría la finalidad de la acción de amparo.

El marco conceptual anterior conduce a postular que las decisiones mediante las cuales un tribunal en *liminis litis* admite la acción de amparo; no son apelables. A esa misma conclusión se llega cuando se analiza la ley que regula el amparo, pues la misma prevé en su artículo 35 que sólo será apelable, en un solo efecto, la decisión sobre la solicitud de amparo dictada en primera instancia. Esto es, la que declara procedente o improcedente dicha solicitud.

A mayor abundamiento, aun cuando se considere que la situación de admisión del amparo en *liminis litis*, no aparece regulada en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, y a los efectos de la impugnación de las decisiones recaídas en esta materia, se pretenda aplicar el artículo 48 *ejusdem*, que otorga carácter supletorio al ordenamiento procesal en vigor, de todas maneras se llegaría a la conclusión anterior, bien si se acude al Código de Procedimiento Civil, que en su artículo 289 estatuye que de las sentencias interlocutorias se admitirá apelación solamente cuando produzcan gravamen irreparable, puesto que resulta evidente que tales decisiones tienen ese carácter y, en la admisión de una acción de amparo constitucional, no constituye un gravamen irreparable para el presunto agravante, en virtud que a partir de dicha decisión va a tener a su disposición todos los medios legales de defensa previstos en el ordenamiento, para demostrar en el desarrollo del proceso, que no ha incurrido en la violación del derecho constitucional que se le imputa, e inclusive el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, si le resultare desfavorable.

Si se acude a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se llega a una conclusión equivalente, debido a que se aplicaría supletoriamente el artículo 124, parte *in fine*, que prescribe que sólo se oirá apelación del auto que declare indamisible la demanda, lo que ha originado una tesis jurisprudencial mayoritaria, que postula que los autos mediante los cuales se admiten las demandas a que se contrae el referido dispositivo, no son susceptibles de apelación.

El análisis del caso *subjudice* a la luz de los anteriores lineamientos doctrinarios, normativos y jurisprudenciales, conduce a declarar inadmisibile el recurso de apelación interpuesto por la ciudadana Tulia Adrián, contra la decisión de fecha 6 de agosto de 1992, mediante la cual admitió la acción de amparo constitucional interpuesta por la abogada Yraida Rebolledo.

La anterior declaratoria hace innecesario que la Corte se pronuncie sobre el argumento de la extemporaneidad de la apelación, en el cual fundamentó su oposición a la misma, la accionante, y así se declara.

Sobre la base de las consideraciones anteriores esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara Inadmisibile la apelación interpuesta por la ciudadana Tulia Adrián contra la decisión de fecha 6 de agosto de 1992, mediante la cual admitió la acción de amparo constitucional incoada por la abogada Yraida Rebolledo contra la mencionada ciudadana, en su carácter de Jefe de Personal del Congreso Nacional.

b. *Procedimiento breve y sumario*

CPCA

24-8-92

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Varios vs. Universidad de Carabobo.

**El procedimiento de amparo es un procedimiento breve, reducido a los trámites estrictamente necesarios y sin las numero-**

**sas incidencias que pueden presentarse en el procedimiento ordinario, a fin de que su resolución se produzca en el menor tiempo posible dado su carácter restitutorio de las garantías constitucionales supuestamente violadas.**

En tal sentido, observa esta Corte, que por definición el procedimiento de amparo debe ser un procedimiento breve, reducido a los trámites estrictamente necesarios y sin las numerosas incidencias que pueden presentarse en el procedimiento ordinario, a fin de que su resolución se produzca en el menor tiempo posible dado su carácter restitutorio de las garantías constitucionales supuestamente violadas. Ello, sin embargo, no puede llevar a obviar las cuestiones que se planteen en relación a la legitimidad de las partes en el proceso, sea esta activa o pasiva, respecto a las cuales nuestro máximo Tribunal y esta misma Corte han exigido que se personalicen en un sujeto específico y que éste se encuentre legítimamente representado en juicio.

Entiende esta Corte que en el caso de autos se ha pretendido impugnar la representación del presunto agravante al solicitar el apoderado judicial de los recurrentes la exhibición de los documentos originales donde conste la representación que aquél se atribuye, fundamentándose en el artículo 156 del Código de Procedimiento Civil. Se observa, sin embargo, que tal solicitud no se hizo ni verbalmente durante el acto de exposición oral de las partes —audiencia constitucional—, ni tampoco en el escrito que con sus conclusiones presentó el apoderado de los accionantes al término del acto oral y en el cual dedica todo un capítulo —el cuarto— a hacer observaciones al informe que con fecha 24 de junio de 1992 presentó el abogado Leonel Pérez Méndez, en su carácter de apoderado judicial de la parte presuntamente agravante, al cual anexó el poder que le fuera sustituido por el Consultor Jurídico de la Universidad de Carabobo para que ejerciera la representación de dicha institución en juicio, lo que indica que el apoderado judicial de los presuntos agravados ha podido denunciar la pretendida ilegalidad del representante del organismo universitario en la oportunidad de hacer su exposición en la audiencia constitucional, o en el escrito contentivo de sus conclusiones ya que para tales momentos sin duda conocía quien era el representante del presunto agravante y la documentación aportada para acreditar tal representación.

No lo hizo así sin embargo el apoderado actor, sino a través de diligencia estampada una vez concluida la audiencia constitucional por lo que esta Corte, en el entendido que la exhibición solicitada es a los efectos de impugnar la representación del presunto agravante y sus actuaciones, debe desestimar dicha solicitud por cuanto esta no fue formulada en la primera oportunidad en que el apoderado de los agravados se hizo presente en autos luego de conocida la representación de la parte accionada, esto es, durante la audiencia constitucional, por lo que se entiende que quedó subsanada la eventual ilegitimidad del presunto agravante, a tenor de lo dispuesto en el artículo 213 del Código de Procedimiento Civil. Así se decide.

*c. Amparo provisional*

**CSJ-SPA (296)**

**30-7-92**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Asociación Civil Aeroclub Valencia vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones).

La accionante ha solicitado que se dicte mandamiento provisional de amparo sin intervención del accionado o presunto agravante, conforme lo establece el artículo

22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Respecto de ello, observa la Sala que la referida disposición de la Ley de Amparo exige —en estos casos—, que la medida de amparo se fundamente en un medio de prueba que constituya presunción grave de la violación o de la amenaza de violación, por lo que al no existir en autos prueba alguna que cumpla con tales requerimientos, la solicitud formulada resulta improcedente, y así se declara.

**CPCA**

**24-8-92**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

En relación con la solicitud formulada por el accionante, en el sentido de que se aplique la previsión contenida en el artículo 22 *ejusdem*, esta Corte reafirma el criterio de que tal mecanismo —dado su carácter excepcional y en atención a que opera *inaudita parte*— sólo puede proceder en casos extremos, en los que el juzgador tenga la absoluta convicción derivadas de las características extraordinarias del caso y de los elementos de la solicitud, de que no hay posibilidad de utilizar el procedimiento previsto en el artículo 23 de la misma ley. En opinión de la Corte, no se dan en el presente caso ese tipo de circunstancias extraordinarias que justifiquen la aplicación del procedimiento excepcional solicitado, y así lo declara.

d. *Suspensión del procedimiento*

**CSJ-SPA (335)**

**6-8-92**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**La petición de suspensión del procedimiento de una acción de amparo no puede prosperar nunca así la invoque la misma accionante, pues de ser posible tal posibilidad el amparo perdería su condición de acción urgente y extraordinaria. No estando vedado para el agravante la posibilidad de desistir de la acción.**

En lo concerniente a la solicitud formulada por la presunta agraviada para que se suspenda el procedimiento hasta tanto ocurra el pronunciamiento del Ministerio de Energía y Minas en relación a las pruebas realizadas en la nueva planta, debe la Sala, nuevamente, insistir en el carácter urgente y sumario que reviste la tramitación del amparo, el cual se justifica al perseguir la acción el restablecimiento de una situación jurídica infringida por la violación de un derecho o garantía de rango constitucional. De modo que la consagración de tan especial medida judicial obedece al interés del constituyente primero, y luego del legislador, por dotar al interesado de un mecanismo idóneo que resguarde efectivamente derechos y garantías constitucionales, en cuya protección existe un especial celo dada su importancia fundamental.

Por lo demás, la consagración del amparo como un medio procesal breve, sumario y eficaz, se manifiesta unas veces expresamente, otras de manera implícita a lo largo del instrumento normativo que lo regula (V. gr. artículos 1, 5, 10, 11, 12 etc.). Se desprende entonces, que la petición de suspensión de una acción de amparo no puede nunca prosperar así la invoque la misma accionante, pues, de aceptarse esa posibilidad, perdería el amparo irremediablemente su condición de acción urgente y extraordinaria, lo que a todas luces contraría la intención claramente plasmada en el texto legal.

Ello, sin embargo, en modo alguno significa que le esté vedado a la supuesta agraviada desistir de la acción intentada cuando considere que ha cesado la violación denunciada y siempre que no esté en juego un derecho de eminente orden público o que afecte las buenas costumbres (artículo 25 Ley Orgánica de Amparo). Lo que si limita la ley, son otras posibilidades de autocomposición procesal, prohibición que una vez más ratifica el carácter extraordinario y de orden público que informa todo el procedimiento de amparo (artículo 14 *ejusdem*). Luego, no estando contemplado expresamente en la ley la posibilidad de suspender el procedimiento, no puede por tanto, prosperar la petición de la empresa actora. Así se decide.

**CSJ-SPA (396)**

**14-8-92**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

*Para decidir, se observa:*

Por escrito de fecha 10 de agosto de 1992, el apoderado de Asfalto de Petróleo (ASFAPETROL, C.A.) presentó escrito en el cual señala que por cuanto su representada ha llegado a un acuerdo comercial satisfactorio con la empresa LAGOVEN, S.A., para el suministro regular y permanente de la materia prima que requiere para desarrollar su actividad industrial y, considerando que el referido acuerdo se verá reflejado en el contrato de suministro que será suscrito entre las partes en las próximas horas, tiene así plenamente satisfecha su pretensión, pues logra lo que pretendió al intentar la acción de amparo, es decir, que se le suministrara la materia prima que necesitaba para desarrollar su actividad y, en consecuencia, ya no están siendo violados sus derechos y garantías constitucionales, por lo que su representada le ha dado expresas instrucciones de desistir de la acción de amparo interpuesta, de conformidad con lo previsto en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Ahora bien, el señalado artículo 25 de la Ley Orgánica de Amparo, dispone:

“Quedan excluidas del procedimiento constitucional del amparo todas las formas de arreglo entre las partes, sin perjuicio de que el agraviado pueda, en cualquier estado y grado de la causa, desistir de la acción interpuesta, salvo que se trate de un derecho de eminente orden público o que pueda afectar las buenas costumbres. . . *omissis*”.

Se establece entonces, como principio general en materia de amparo, la exclusión de los modos de auto-composición procesal, con la sola excepción del desistimiento de la acción por parte del presunto agraviado, salvo cuando se trate de derechos de eminente orden público o que puedan afectar las buenas costumbres.

Por la motivación anterior, resulta irrelevante para esta Sala el que la solicitud de declaratoria de desistimiento fuese presentada antes o después de haber sido publicado el fallo suscrito por todos sus Magistrados el 6 de agosto de 1992 y publicado con voto salvado el 12 del mismo mes; en el cual se anula el mandamiento de amparo acordado a la accionante por el Juez Octavo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y del Tránsito, ya que —como se dijo— desde el inicio de este juicio en Sala, por avocamiento, este Supremo Tribunal ha estimado que están en juego intereses de orden público eminente.

En consecuencia de lo expuesto, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley, niega la homologación del desistimiento presentado por la empresa ASFAPETROL, C.A., a través de su apoderado judicial, en escrito de fecha 10 de agosto de 1992.

*Voto salvado de la Magistrado Cecilia Sosa Gómez*

La Magistrado Cecilia Sosa Gómez, disiente de la decisión que antecede, y salva su voto con fundamento en las razones siguientes:

1. La sentencia de esta Sala de fecha 12 de agosto de 1992, resolvió admitir el amparo intentado por la empresa Asfalto de Petróleo (ASFAPETROL, S.A.), luego de haber anulado el mandamiento de amparo decretado por el Juzgado Octavo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y de Tránsito de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, (20 de febrero de 1992).

2. El artículo 25 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, prohíbe en el procedimiento constitucional del amparo todas las formas de arreglo entre las partes, sin embargo, el presunto agraviado puede en cualquier estado o grado de la causa, desistir de la acción interpuesta. Esta facultad de desistir, está restringida cuando "se trate de un *derecho* de eminente orden público o que pueda afectar las buenas costumbres". (Subrayado de la disidente).

3. La decisión de la cual disiento, niega la homologación del desistimiento solicitado por la empresa ASFAPETROL, S.A., por cuanto considera que la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos declara como de utilidad pública y de interés social, la materia de hidrocarburos y sus derivados, lo cual reviste, dice la decisión "carácter de eminente orden público, en los términos previstos por el legislador de amparo, por lo que no procede a homologar el desistimiento del accionante, a tenor de la citada norma y así se declara".

Ahora bien, el artículo 25 de la Ley de Amparo establece efectivamente que, la solicitud de desistimiento podría no acordarse, si los *derechos* invocados como conculcados por el solicitante del amparo son de eminente orden público o puedan afectar con ello las buenas costumbres; pero de allí a concluir que la utilidad pública y el interés social declarado por una ley lo impide, es una interpretación que no se ajusta a lo establecido en el artículo 25 *eiusdem*.

4. En el presente caso se observa además, que los efectos de la homologación del desistimiento no generan para las partes ningún tipo de efectos jurídicos, por cuanto de acuerdo al criterio de la Sala el momento procesal del amparo es el de la admisión, sin que ningún otro acto procesal se halla realizado.

5. Por último, ciertamente esta Sala estimó para avocarse que estaban en juego intereses de orden público, razonamiento válido a tales fines, mas no para impedir la homologación de un desistimiento, sin que inclusive se hayan examinado los derechos que pudieren comprometer el eminente orden público que invoca la sentencia.

Queda así expuesto, el criterio de la Magistrado disidente.

*G. Efectos de la sentencia***CSJ-SPA (211)****15-7-92**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Comité Campesino Provisional Corocito vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

**Los efectos de la acción de amparo no pueden ser anulatorios y tampoco crear nuevas situaciones.**

Suficiente sería, para los fines procesales estrictos, la señalada declaratoria para sentenciar y fundamentar el fallo. No obstante, considerando toda la problemática planteada en torno a la expropiación decretada y efectuada, o su pretendida colisión con la normativa agraria, en cuanto a las indemnizaciones y reubicación de la población así como de las alegadas violaciones constitucionales, la Sala observa que aunque no hubiese transcurrido el lapso de 6 meses previsto en la norma citada o si se considerase la excepción que en ella se prevé (se trata “de violaciones que infrinjan el orden público o las buenas costumbres”), tampoco procedería la presente acción.

En efecto, por medio del amparo no puede lograrse ninguno de los tres tipos de sentencia conocidos: declarativa, constitutiva o de condena ni por supuesto, una sentencia interpretativa conforme al artículo 42 ordinal 24 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

El único efecto de la sentencia es restitutorio y así lo prevé expresamente el artículo 49 de la Constitución y el artículo 1º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. (En este sentido, sentencia de 11 de mayo de 1992 caso Manuel Sosa Deneaux).

Se pretende por medio de la presente acción de amparo anular el Decreto Expropiatorio por colidir con la Reforma Agraria y se alega que no ha habido una justa indemnización y adecuada reubicación de la población del Asentamiento Campesino El Huete. Todo ello, observa la Corte, constituyen pretensiones incompatibles con la naturaleza de la acción de amparo, porque dicha acción no puede tener efectos anulatorios y tampoco crear nuevas situaciones (Vid. sentencia SPA de 11 de julio de 1991).

Observa la Sala que el recurrente en el marco del proceso expropiatorio utilizó vías que consideró compatibles con ese procedimiento, apelando al ejercicio de las atribuciones que la ley le confiere a la Procuraduría y Fiscalía General de la República y al Instituto Agrario Nacional. Estos organismos actuaron a solicitud del accionante pero quedaron insatisfechas sus aspiraciones. De nuevo, observa la Corte, que no es el amparo la vía para compeler a las autoridades estatales para actuar y crear nuevas situaciones jurídicas.

Finalmente se observa que la expropiación se efectuó y también se procedió al pago de indemnizaciones, por lo cual difícilmente la situación puede restablecerse, resultando también por esta razón el amparo intentado inadmisibles (ordinal 3º artículo 6º *ejusdem*). En este sentido, sentencia SPA de 3 de junio de 1992 caso Miguel López Martínez.

#### *Voto salvado de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó*

La suscrita Dra. Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede que declarara improcedente la demanda de amparo constitucional ejercida, fundándose exclusivamente en el criterio de que los efectos de una acción de amparo no pueden ser anulatorios.

Al efecto observa la disidente que, por una parte resulta contradictoria la afirmación contenida en el fallo de que, “. . . Los efectos de una acción de amparo son restablecedores de la situación jurídica infringida y nunca anulatorios”, señalando así, que existe una contraposición entre el efecto anulatorio y el efecto restablecedor, cuando, por el contrario, este último comprende al primero, ya que al ejercerse el amparo contra un acto formal de la Administración la única vía para restablecer la situación lesionada es su anulación.

La presente disquisición nos plantea uno de los temas fundamentales en materia de amparo, porque va a la esencia misma de la institución. En efecto, el artículo 49 de la Constitución consagratorio de la acción de amparo, le otorga un efecto de “restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida”, lo cual choca con el

carácter de provisionalidad que le atribuye la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales a tal medida, como lo es la consagrada en el primer aparte del artículo 5 al referirse al efecto de la decisión del amparo ejercido conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación. Indudablemente, que en la hipótesis prevista en la norma señalada el efecto del amparo es cautelar, provisorio, temporal, por cuanto se produce "mientras dure el juicio".

La tendencia primigenia ante la acción de amparo fue la de estimar que la misma no tiene efecto anulatorio, tal como lo señala el fallo que antecede y como lo ha venido sosteniendo esta Sala en decisiones anteriores, incluso en algunas de particular importancia como lo fuera el del amparo ejercido contra el Registro Automotor Permanente (RAP). Esta tesis se presentaba pacíficamente aceptada también por la doctrina; pero ella tropieza contra la expresa disposición de varios artículos de la Ley Orgánica de Amparo que establecen que el amparo procede contra los actos y, específicamente el artículo 5 que alude "al acto administrativo".

¿Cómo restablecer en el sentido del artículo 49 de la Constitución la situación jurídica infringida por un acto sin eliminar la causa que la produce, que no es otra que el acto mismo? De negarse el efecto anulatorio del amparo, consiguientemente se estaría negando la procedencia del amparo contra el acto formal de la Administración y con ello, desaplicándose los artículos que lo consagran.

Las consideraciones que anteceden llegan a plantear la duda sobre la constitucionalidad misma del primer aparte del artículo 5 cuando alude al amparo-suspensión, por cuanto tal figura estaría desvirtuando el concepto que surge del artículo 49 de la Constitución.

A juicio de quien disiente no puede negarse a priori el efecto anulatorio del amparo, sino que corresponde al juez, caso por caso, determinar cuál es el alcance que ha de atribuirle a la decisión que constata en un acto, vicios que lesionan los derechos o las garantías constitucionales del actor.

Por lo anterior, la disidente estima que la declaratoria de improcedencia de una acción de amparo, como fuera el caso presente, no puede valederamente fundamentarse en la sola constatación de que la pretensión deducida es el efecto anulatorio.

## 2. *Amparo contra conductas omisivas*

CSJ-SPA (372)

13-8-92

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Navio J. Salas vs. República (Ministerio de la Defensa).

**La Corte señala los principios jurisprudenciales sobre la procedencia de una acción de amparo para el caso de silencio o conductas omisivas de la administración en la resolución de un asunto o recurso.**

Característica de la acción de amparo, prevista en el artículo 49 de la Constitución de la República y desarrollada posteriormente en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, ha sido la de su extraordinariedad, es decir, que sólo procede cuando a través de la vía procesal *ad hoc*, se hace imposible el restablecimiento inmediato de la situación jurídica existente con anterioridad a las actuaciones, omisiones o vías de hecho que vulneren o amenacen de violación un derecho de rango constitucional.

La jurisprudencia de este Máximo Tribunal ha establecido los supuestos en los cuales una acción de amparo constitucional es procedente para evitar la violación del derecho consagrado en el artículo 67 de la Carta Magna, en el cual se dispone que: “todos tienen el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público, sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos, y a obtener oportuna respuesta”.

Efectivamente, los principios que se desprenden de la jurisprudencia sobre la materia respecto de la procedencia de una acción de amparo para el caso de silencio o conductas omisas de la Administración en la resolución de un asunto o recurso, son las siguientes:

1º La conducta omisiva de la Administración debe ser absoluta y total, es decir, no procede la extraordinaria acción de amparo sobre la base de una supuesta violación del derecho de representar y de obtener oportuna respuesta, cuando aquélla se hubiere pronunciado mediante un acto administrativo expreso, ya sea en el procedimiento constitutivo o al resolver la interposición de los recursos administrativos internos. Consecuentemente:

2º Ha de ocurrir la omisión ante una obligación genérica de pronunciarse, a cargo de la Administración, pero no ante una obligación específica que le haya sido impuesta por la ley, ya que en este último caso habría de recurrirse más bien al recurso por abstención, contemplado en el artículo 42, ordinal 23, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

De esta manera, la acción de amparo procedería ante el silencio, la omisión o la abstención de pronunciamiento del superior jerárquico —caso de autos—, pero sólo en los casos en que éste no se hubiere pronunciado acerca de la ficción de acto denegatorio prevista en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativos, no desvirtuada ni confirmada por una decisión expresa del jerarca. Así se obligaría a la Administración a responder a la solicitud o petición planteada, para que posteriormente el peticionante pueda ejercer su derecho a la defensa ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que, de lo contrario, no habría materia sobre la cual el juez pudiera decidir el recurso.

Observa la Sala:

En el presente caso —como puede observarse de lo expuesto— no se dan los requisitos necesarios para la procedencia de la acción. Existe en efecto, un pronunciamiento expreso, mediante el cual el Consejo de Escuela de la Escuela de Aviación Militar dio de baja al accionante por una medida disciplinaria, acto administrativo dictado el día 12 de julio de 1991. Esta situación haría inútil —porque en nada contribuiría al restablecimiento de la situación jurídica infringida— un mandamiento del juez de amparo para que el Ministro de la Defensa se pronuncie sobre un caso, donde ya existe una decisión de la autoridad inferior, confirmada en virtud del silencio ocurrido en los sucesivos recursos administrativos, lo que, en su momento, dejó o deja abierta, en principio, la vía contencioso.

En efecto, casos como el presente, donde en la interposición del recurso jerárquico ante un acto administrativo expreso, el Ministro no responde en el lapso establecido por la ley, el ordenamiento legal venezolano le ofrece al recurrente el beneficio del silencio administrativo, que en el caso consiste en permitirle que pueda hacer uso del recurso contencioso que corresponda, tal como se encuentra regulado en los artículos 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Aún más: si el acto expreso violare o amenazare de violación un derecho constitucional susceptible de restablecimiento inmediato, el administrado cuenta con la posibilidad de interponer, sin necesidad del agotamiento previo de la vía administrativa, una acción de amparo conjunta con el recurso contencioso-administrativo correspon-

diente, todo conforme a las prescripciones del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Por estos motivos es imposible sostener actualmente —conforme a nuestro Derecho positivo y con base en la progresiva evolución de la jurisprudencia— que la abstención de pronunciamiento del superior jerárquico, cuando exista acto expreso del inferior, pueda lesionar el derecho de representar y obtener oportuna respuesta contemplado en el artículo 67 de la Constitución. Así se declara.

### 3. *Amparo contra sentencias*

**CPCA**

**16-9-92**

Magistrado Ponente: José Peña Solís

**Resulta posible interponer acción de amparo contra decisiones judiciales, aun cuando se traten de sentencias pronunciadas para resolver una solicitud de amparo, pero la acción debe interponerse por ante un tribunal superior al que emitió un pronunciamiento.**

La acción de amparo se ejerció en este caso contra el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo, Menores y de Amparo Constitucional de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida, que declaró Con Lugar la apelación interpuesta contra la decisión que había declarado inadmisibile la solicitud presentada por la abogada Eloísa Angulo Flores, en su carácter de apoderada judicial de los directivos sindicales antes mencionados, por ante el juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil del Tránsito y Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida, y por ende, libró mandamiento de amparo solicitado.

Ahora bien, conforme a lo preceptuado en el artículo 4º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, resulta posible interponer acción de amparo contra decisiones judiciales, aun cuando se traten de sentencias proferidas para resolver una solicitud de amparo, como ocurre en el presente caso. Pero la acción debe interponerse por ante un Tribunal Superior al que emitió un pronunciamiento. Luego, a los fines de determinar la competencia de esta Corte en caso bajo análisis, resulta necesario dilucidar previamente la relación existente, en el contexto de la Organización Judicial Venezolana, entre la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y el Juzgado Superior del Estado Mérida, que profirió la sentencia de la cual se solicita amparo.

Para ello los criterios atinentes a la competencia material y funcional resultan fundamentales. En efecto, en relación al primero es menester precisar que el Juzgado Superior del Estado Mérida tiene competencia en materia civil, mercantil, tránsito, trabajo, menores y amparo constitucional, más no en lo contencioso-administrativo. A lo anterior se debe añadir que conoció en apelación de una sentencia dictada por el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Tránsito y Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida, quien a su vez había conocido una acción de amparo interpuesta contra unos particulares. Por otro lado, el artículo 185, ordinal 4º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, permite inferir que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es superior respectivo de aquellos tribunales de cuyas decisiones dictadas en primera instancia, conoce en apelación, es decir, los Tribunales Superiores en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo, creados mediante el Decreto Nº 31.201 de fecha 23 de marzo de 1977 y de aquéllos que conozcan de recursos especiales contenciosos-administrativos.

Luego, a la luz de lo expuesto anteriormente, resulta evidente que el Juzgado Superior que dictó la sentencia de amparo contra el cual interpuso la acción el ciudadano Rafael Antonio Salazar, no pertenece a la categoría de los indicados en el citado artículo 185, ordinal 4º, de la ley que regula al Máximo Tribunal y, por consiguiente, esta Corte no es el Tribunal Superior a que alude el artículo 4º de la Ley que rige la materia. También si se analiza el asunto atendiendo al criterio de la competencia funcional se llega a la misma conclusión, pues pese a que dicho criterio no está expresamente contemplado en el ordenamiento procesal, se infiere de dicho Ordenamiento, como lo ha sostenido en reiteradas decisiones la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de que se deriva de la estructura organizativa de los Tribunales. El referido criterio permite postular el principio de que el respectivo Tribunal Superior debe revisar los fallos, dictados por sus correspondientes inferiores, en razón de que la ley le impone el deber de conocer las apelaciones o consultas ejercidas contra tales sentencias. Por lo tanto al no ser la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo el Tribunal Superior del Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo, Menores y de Amparo Constitucional de la Circunscripción del Estado Mérida, desde el punto de vista de la competencia funcional, debe concluirse que ni material ni funcionalmente esta Corte es el Tribunal a que alude el artículo 4º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y, por esa razón carece de competencia para conocer la presente causa, y así lo declara.

## V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### 1. *El Contencioso-Administrativo de los actos administrativos (anulación)*

#### A. *Objeto*

##### a. *Actos de efectos generales. Acción popular*

**CSJ-SPA (208)**

**15-7-92**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Varios vs. Gobernación del Estado Anzoátegui.

Como bien lo señalan los recurrentes, el acto impugnado es de efectos generales por cuanto afecta, indistintamente, a cualquier persona que transita por el territorio del Estado Anzoátegui y como tal no individualiza a sus destinatarios. Asimismo, no es un acto emanado del cuerpo legislativo estatal, sino un acto administrativo de efectos generales, dictado por el Gobernador del Estado. Nos encontramos, por tanto, en presencia de un acto de efectos generales tal como está previsto en el artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, con la posibilidad de su impugnación en vía contenciosa en los términos previstos en la citada norma, por la vía que la doctrina reconoce como la acción popular, y cuya competencia es de esta Sala, según el ordinal 11 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con su artículo 43.

Vista la naturaleza del acto impugnado y el alcance de la nulidad solicitada y con base a la doctrina citada, en el caso *subjudice* estamos en presencia de una acción popular y los recurrentes detentan la legitimación activa requerida por el artículo 112 de la Ley de la Corte. Así se declara.

b. *Actos administrativos de la Administración Laboral. Competencia***CSJ-SPA (345)****23-9-92**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Luis H. Bustamante vs. República (Ministerio del Trabajo).

El tribunal declinante consideró que la competencia para conocer de la presente demanda de nulidad corresponde a esta Sala Político-Administrativa por cuanto la Resolución fue dictada por el Director General del Ministerio del Trabajo por delegación de su titular, criterio este que ha sido aceptado por este organismo jurisdiccional en sentencia de fecha 13 de febrero de 1992.

Al efecto se observa que la sentencia de esta Sala cuya fecha de publicación fue realmente el 9 de abril de 1992 (caso Corporación Bamundi, C.A.), que sirviera de fundamento a la del tribunal declinante establece:

“...la decisión impugnada fue dictada después de la entrada en vigencia de la actual Ley Orgánica del Trabajo, y porque la presente demanda de nulidad fue interpuesta también ya vigente dicha ley. Por ello existe duda si es a los Tribunales del Trabajo o a esta Corte a quienes compete el conocimiento de la demanda de nulidad ejercida en contra de dicha decisión. A este respecto se advierte (*omissis*) que la normativa que sirvió de fundamento a dicha decisión es la Ley del Trabajo derogada así como los Decretos vigentes para antes del 1-5-91... (*omissis*) la competencia de los Juzgados Laborales relativa a las demandas de nulidad contra decisiones administrativas de las autoridades del trabajo en materia de inamovilidad, a que se contrae el artículo 456 *ejusdem*, no tiene efecto para las situaciones resueltas o decididas conforme a la ley derogada, aunque las respectivas demandas se presenten con posterioridad a la vigencia de la actual ley...”.

En el caso *subjudice* se constata que la Resolución impugnada fue dictada el 9 de septiembre de 1991, fecha en la cual ya había entrado en vigencia la nueva Ley Orgánica del Trabajo; sin embargo se desprende de la misma que fue dictada sobre hechos ocurridos con anterioridad a ella y, con fundamento en la derogada ley. En consecuencia, siguiendo los lineamientos establecidos en la sentencia antes referida, resulta procedente, aceptar la declinatoria de la competencia y así se declara.

Por las razones antes expuestas, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, Acepta la declinatoria de competencia que le hizo el Juzgado Noveno de Primera Instancia del Trabajo y de Estabilidad Laboral de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda para conocer del presente recurso de anulación interpuesto por el abogado José Manuel Pacheco Morales en representación del ciudadano Luis Heberto Bustamante Carrillo propietario de la empresa “Luis Bustamante” en contra de la Resolución N° 2.060 de fecha 9 de septiembre de 1991 dictada por el Director General del Ministerio del Trabajo por delegación del Ministro titular de dicho Despacho y ordena remitir el expediente al Juzgado de Sustanciación para que éste decida sobre cualquier otro extremo de admisibilidad; y de ser procedente, sustancie el proceso con arreglo de los trámites procesales pertinentes.

*Voto salvado del Magistrado Alfredo Ducharne Alonzo*

Data venia del criterio de la mayoría, el Magistrado Alfredo Ducharne Alonzo, salva su voto de la anterior sentencia, por las razones que a continuación expresa:

1. Básicamente, el criterio de la Sala se fundamenta en la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 206 de la Constitución y artículo 42, ordinal 10 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) y en la circunstancia de que las situaciones jurídicas fueron resueltas por las autoridades administrativas, conforme a la ley derogada, por lo que no rige el principio *perpetuatio iurisdictionis* a que se contrae el artículo 3 del Código de Procedimiento Civil, aun para las demandas presentadas después de la vigencia de la nueva ley. En este sentido, los Tribunales del Trabajo sólo serían competentes, en materia de nulidades de actos administrativos en los casos de demandas de nulidad ejercidas en contra de las decisiones de la Administración del Trabajo, dictadas en aplicación de la nueva ley (vid. sentencia SPA del 9 de abril de 1992, caso Bamundi).

2. Del criterio en referencia, se apartó el Magistrado Dr. Luis H. Farías Mata, al sostener que los tribunales contencioso-administrativos conservan la jurisdicción, aun para los actos administrativos, dictados por la Administración (en aplicación de las normas de derecho administrativo), bajo el régimen de la vigente Ley Orgánica del Trabajo. En su esencia, los argumentos son los siguientes:

—En los artículos 5 y 655 de la Ley Orgánica del Trabajo, base de la argumentación de la ponencia sobre la integridad y exclusividad de la jurisdicción laboral, nada aporta al respecto. La primera de las citadas normas se refiere a la celeridad, eficacia y gratuidad que deben regir los procesos y asuntos laborales y, la segunda, “excluye del conocimiento de los tribunales laborales los asuntos contenciosos del trabajo cuyo conocimiento haya sido atribuido por la ley a la conciliación o al arbitraje o a las Inspectorías del Trabajo”;

—Los asuntos referentes a la naturaleza administrativa de las normas de la Ley del Trabajo que contemplan la intervención de la administración (salvo cuando actúa como ente de Derecho Privado, formando parte de la relación laboral) le competen a la jurisdicción contencioso-administrativa, cuya integridad debe salvaguardarse, de conformidad con el artículo 206 de la Constitución.

En opinión del autor del voto salvado, con la tesis que se sostiene “se impide una fractura de la jurisdicción contencioso-administrativa, y se evita que una doble jurisdicción (la contencioso-administrativa y la laboral), llegue a pronunciarse indistintamente en casos análogos”.

3. Con el debido respeto, el Magistrado que suscribe el presente voto salvado, *en esta ocasión*, sostiene una opinión que difiere de los anteriores criterios, del fallo referido y del mencionado voto salvado y, de inmediato expone su parecer:

El artículo 44 de la Constitución prevé:

Artículo 44. Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia, aun en los procesos que se hallaren en curso; pero en los procesos penales las pruebas ya evacuadas se estimarán, en cuanto beneficien al reo, conforme a la ley vigente para la fecha en que se promovieron.

Asimismo, el artículo 3 del Código Civil dispone:

La ley no tiene efecto retroactivo.

Y el artículo 1º *ejusdem* reza:

“La ley es obligatoria desde su publicación en la Gaceta Oficial o desde la fecha posterior que ella misma indique”.

Finalmente el artículo 3 del Código de Procedimiento Civil, dispone:

Artículo 3º. La jurisdicción y la competencia se determinan conforme a la situación de hecho existente para el momento de la presentación de la demanda, y no tienen efecto respecto de ellas los cambios posteriores de dicha situación, salvo que la ley disponga otra cosa”.

Ahora bien, si la Carta Magna (art. 44) expresamente dispone que la nueva ley se aplicará aun en los procesos que se hallaren en curso, a *fortiori*, tendría que aplicarse dicha ley para los juicios cuyo proceso judicial no se haya iniciado, con lo cual, en este contexto, puede sostenerse que las leyes de procedimiento se aplican desde el momento mismo de entrar en vigencia sin diferenciaciones de naturaleza judicial-procesal y menos aún de índole pre-judicial (administrativa).

En la sentencia del 9 de abril de 1992, caso Bamundi, esta Sala estableció, respecto a la jurisdicción contencioso-administrativa, después de la vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo (1-5-91), lo siguiente:

“En efecto, en primer término, su artículo 5º consagra la integridad y la exclusividad de la jurisdicción laboral para conocer de toda disputa de derecho sobre las normas de dicha ley, o de los contratos de trabajo, salvo las que la misma ley atribuye a los procedimientos de conciliación y de arbitraje, lo cual ratifica en su artículo 655. Y en segundo término, de manera expresa, por excepción, excluye de la jurisdicción laboral, por ejemplo, el conocimiento de los recursos que puedan ejercerse contra las decisiones del ministro del ramo, específicamente, en los casos de negativa de registro e inscripción de organizaciones sindicales; o en los casos de oposiciones a convocatorias para negociaciones de convenciones colectivas (vid. artículos 425, 465 y 519). Mientras que, en tercer término, en los casos de otras decisiones de autoridades del Trabajo, como las dictadas en los procedimientos de calificación de despido, o de solicitudes de reenganche, por motivo de las inamovibilidades que la misma ley contempla (art. 456), en lo que se refiere a los recursos que pueden intentarse en su contra, la misma ley, por el contrario, se limita a establecer, que dichos recursos se deberán ejercer por ante los tribunales, sin precisar, como sí lo hace en los casos antes señalados, que se trata de los Tribunales Contencioso-Administrativos. Tribunales aquellos, que por lo expuesto, no pueden ser otros que los órganos judiciales del trabajo señalados en los artículos 5º y 655, antes mencionados.

En consecuencia, conforme a los textos de los artículos 5º y 655 de la Ley Orgánica del Trabajo vigente, y de acuerdo a las reglas interpretativas contenidas en los artículos 59 *ejusdem* (“principio de la prevalencia de las normas del trabajo, sustantivas o de procedimiento”), y 60 *ejusdem* (“principio del orden jerárquico de aplicación de las normas laborales”), los Tribunales del Trabajo de Primera Instancia, que según el ordinal 1º del artículo 28 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo, son los Tribunales de la Causa, en materia laboral, los *competentes* para conocer de las demandas de nulidad en contra de las decisiones administrativas, dictadas en aplicación de las normas de dicha ley que regulan su “parte administrativa”, a que se refiere su artículo 586; salvo aquellas demandas que en forma expresa son atribuidas a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, como sucede en los casos antes señalados de los artículos 425, 465 y 519, todos de la citada ley. Así se declara”.

4. El criterio transcrito fundamenta, precisamente, nuestra opinión, por lo cual en esta oportunidad se reitera.

No se comparte, sin embargo, la tesis según la cual la Sala sería competente para conocer de las situaciones resueltas por las autoridades administrativas conforme a la ley laboral derogada, competencia que se perdería en materia de nulidades de actos ad-

ministrativos con respecto a las demandas de nulidad ejercidas contra las decisiones de la Administración del Trabajo, dictadas en aplicación de nueva ley (vid. sentencia citada, p. 7).

Considero, por las razones expuestas con anterioridad, que el contencioso-administrativo laboral le compete a los tribunales laborales, excepto los casos que la misma ley excluye. No ha lugar, entonces, para los fines de la determinación de la jurisdicción, distinguir según la oportunidad en la cual se produjo el acto impugnado —antes o después de la vigencia de la ley—. Estimamos que en el criterio selectivo temporal que se utiliza en la mencionada distinción, subyace la idea de la irretroactividad de la ley. No obstante, en la materia que nos ocupa, debe diferenciarse entre la norma sustantiva, vinculada al fondo del asunto (hechos, actos o situaciones jurídicas con sus respectivos efectos ya producidos) y la norma procedimental o adjetiva reguladora del procedimiento. En la determinación de aquélla, podría considerarse el criterio diferencial que utiliza la sentencia, —de tratarse de materia diferente a la laboral, que como más adelante se explica, se conserva fuera de estos principios mas no en la determinación de la normativa adjetiva cuya regulación de carácter constitucional (art. 44), obliga a la aplicación inmediata de la nueva ley, salvo las excepciones que en ella se prevén (como es precisamente el caso de la Ley Orgánica del Trabajo, en sus normas citadas supra, en el mismo caso Bamundi). Se concluye entonces que, en este contexto, no es relevante la fecha de emisión del acto administrativo impugnado: esta circunstancia no altera la competencia de los tribunales laborales.

Además, en cuanto a la aplicación temporal de las leyes laborales, el principio es que toda ley es de aplicación inmediata y, en consecuencia, su efecto natural es regir todas las relaciones jurídicas a partir de la fecha en que cobra vigencia.

Según el anterior principio, el acto administrativo dictado bajo el régimen de la ley derogada debe examinarse, *en el contexto del recurso contencioso de nulidad*, a la luz de la nueva ley por cuanto con respecto a la derogada, el acto administrativo perdió su fundamentación, consecuentemente, el recurso intentado con base a la ley anterior, no tiene ni objeto ni fin. La pretendida ilegalidad deberá vincularse única y directamente con la nueva ley, por la razón de una ilegalidad sobrevenida y el acto administrativo tendrá vida jurídica si respondiera a las exigencias de la nueva ley, de lo contrario, será anulado.

En cuanto al procedimiento judicial a seguir, evidentemente que éste también será sometido a las reglas que establece la nueva ley, tanto por aplicación del principio enunciado como por el imperio de la normativa (constitucional y legal) rectora en materia de leyes procedimentales, señalada con anterioridad y, finalmente, con base a la doctrina del “conglobamiento” (la norma que se adopte debe aplicar en su integridad). Vid. en este contexto: “Estudios sobre derecho laboral”, homenaje a Rafael Caldera, Tomo I p. 266, Editorial Sucre, Caracas, 1977.

5. La problemática de la aplicabilidad inmediata de las leyes procedimentales (en cuanto a la competencia de los tribunales), se refuerza con el examen analógico, precisamente, de la principal ley reguladora del contencioso-administrativo, que es la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

El artículo 180 prevé:

“Artículo 180. La presente ley entrará en vigencia el 1º de enero de mil novecientos setenta y siete.

“A partir de esa fecha, la Corte en Pleno comenzará a ejercer su competencia y atribuciones, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 43 y 45. Sin embargo, la Sala Político-Administrativa seguirá conociendo de los asuntos de la Corte en Pleno, pendientes de decisión en dicha Sala y enviará a los Tribunales a cuyo conocimiento correspondan según este Título, aquellos asuntos cuya decisión no se reserve expresamente”.

Dicha norma es orientadora también por la aplicación de disposiciones o leyes distintas (en cuanto al aspecto procedimental), por argumento *a contrario*, en el sentido de que las nuevas leyes procesales son de aplicación inmediata con respecto a la misma ley de la Corte. (Es oportuno precisar que en el caso *subjudice* rigen leyes del mismo rango —orgánico— por lo cual se aplica el principio de la primacía de la ley posterior).

6. Asimismo aboga en favor de la tesis que sostenemos, *la especialidad* de la Ley Orgánica del Trabajo frente al contencioso-administrativo genérico, normativa laboral que resulta de aplicación preferente, conforme al artículo 14 del Código Civil y 1º del Código de Procedimiento Civil en concordancia con “los artículos 5 y 655 de la Ley Orgánica del Trabajo vigente, y de acuerdo a las *reglas interpretativas* contenidas en los artículos 59 *ejusdem* (“principio de la prevalencia de las normas del trabajo, sustantivas o de procedimiento”), y 60 *ejusdem* (“principio del orden jerárquico de aplicación de las normas laborales”) según precisa la misma sentencia Bamundi, tantas veces citada, en el presente escrito.

7. Finalmente, la solución que se adopta con este criterio, además de estar absolutamente apegada a la normativa que regula la materia, introduce un nuevo elemento de garantía procesal a favor de los interesados que se verían con esta tesis beneficiados por el sistema de la doble instancia, sistema que implica el derecho a revisión de sentencias judiciales, contenido en el artículo 68 de la Constitución, *versus* el conocimiento de la causa en única instancia que sería el de la Sala (art. 211 *ejusdem*).

8. Por las razones expuestas, el Magistrado disidente concluye que la jurisdicción laboral —según la nueva Ley Orgánica del Trabajo— es competente para conocer de las demandas de nulidad en contra de las decisiones administrativas dictadas por la Administración del Trabajo, quedando relegada dicha materia de la jurisdicción contencioso-administrativa. La Sala Político-Administrativa, sin embargo, podrá conocer de la misma, en vía excepcional, conforme al ordinal 29 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, o sea, por vía del *avocamiento*, pero este asunto ya es distinto al del que constituye el objeto del presente voto salvado. Fecha *ut supra*.

## B. Admisibilidad

### a. Carga de la prueba

#### CPCA

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Alvaro Suárez vs. República (Ministerio de Educación).

**La carga de demostrar la admisibilidad del recurso corresponde al recurrente y la inactividad que éste manifieste al respecto no puede ser subsanada de oficio por el tribunal.**

Tampoco tiene asidero jurídico el reproche formulado contra el *a quo* por haber declarado inadmisibile el recurso, “en vez de dictar un auto para mejor proveer, conforme lo establece el artículo 80 de la Ley de Carrera Administrativa”. La carga de demostrar la admisibilidad del recurso corresponde al recurrente y la inactividad que éste manifieste al respecto no puede ser subsanada de oficio por el tribunal. Por motivos similares debe desestimarse el alegato de los apelantes, en el sentido de que el

organismo demandado no remitió, en el tiempo que le fue fijado para ello, el correspondiente expediente administrativo, “donde con seguridad debe reposar el oficio N° 1.207 del 8 de mayo de 1984 contentivo del acto administrativo impugnado...”: era el recurrente quien tenía la carga de cumplir con los requisitos de admisibilidad y mal puede reprochársele al organismo querrellado no haber producido las pruebas necesarias para demostrar tal cumplimiento.

Sobre la base de tales consideraciones, declara la Corte que —no habiendo el recurrente acompañado a la querrela el documento contentivo del acto impugnado ni copia del mismo obró ajustado a derecho el tribunal *a quo*, y sin violar ninguna de las disposiciones mencionadas por los apelantes, cuando consideró inadmisibile la querrela, por aplicación del ordinal 5° del artículo 84, en concordancia con el artículo 124, ordinal 4°, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

b. *Solicitud del expediente administrativo*

**CSJ-SPA (320)**

**5-8-92**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Beltrán A. Angarita vs. Consejo de la Judicatura.

*En tal sentido observa la Corte:*

En primer lugar, la norma invocada por el recurrente como violada —esto es el artículo 123 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia— establece que en la audiencia en que se dé cuenta del recurso, el Presidente *podrá* solicitar los antecedentes administrativos del caso, fijando un plazo prudencial a la autoridad administrativa correspondiente para la remisión de los mismos. Recibidos éstos, pasará los autos al Juzgado de Sustanciación, a fin de que revise todas las actuaciones y se pronuncie sobre la admisibilidad del recurso dentro del término de tres audiencias (subrayado de la Sala).

Como en la disposición transcrita el legislador estableció que la facultad de solicitar los antecedentes administrativos fuese potestativa de la Sala —esto es a juicio de la Sala—, los mismos en consecuencia no constituyen un requisito de admisibilidad del recurso en cuestión y no se subsumen, por ende, al supuesto del artículo 84 ordinal 5° *ejusdem*, por no ser “indispensables para verificar si la acción es admisible”. Así se declara.

c. *Inadmisibilidad: Documentos indispensables*

**CPCA**

**9-7-92**

Magistrado Ponente: José Agustín Catalá

Caso: Industrias FFCA vs. República (Ministerio de Fomento. Dirección de Inquilinato).

**Dada la característica de los recursos inquilinarios, a los efectos de las notificaciones de las partes no rige el sistema previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sino que es a la parte que solicitó el pronunciamiento administra-**

**tivo a la que corresponde efectuar por su cuenta la notificación y siendo la naturaleza del procedimiento contradictoria, se exige un tratamiento igualatorio de las partes.**

En razón de la apelación interpuesta, corresponde a esta Corte decidir la misma analizando las impugnaciones formuladas por la parte, con vista de las pruebas que cursan en autos y en tal sentido considera:

La parte apelante, se limitó en su escrito a realizar un resumen del proceso y citar algunas sentencias dictadas por esta Corte, y por último, alegar la caducidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la propietaria del inmueble.

Se observa que aun cuando la denuncia no está planteada con la técnica correcta, por ser la caducidad de orden público, la misma debe entrar a conocerla esta Corte, y al respecto considera que habiéndose dado por notificadas las apoderadas de la propietaria del acto administrativo dictado por la Dirección de Inquilinato, y tramitada la notificación de los interesados, fue fijado el Cartel de Notificación por el Inspector Fiscal en fecha 19 de noviembre de 1990, es decir, todas las partes interesadas quedaron notificadas una vez transcurridos diez (10) días hábiles a partir de la fecha antes indicada, y en consecuencia, es a partir del 3 de diciembre de 1990, cuando comenzó a decursar el lapso para la interposición del recurso contencioso-administrativo especial, pues tal y como lo tiene establecido esta Corte, dada la característica de estos recursos inquilinarios, donde las actuaciones administrativas se dirigen a la esfera subjetiva de las partes en el contrato de arrendamiento, se trata de actos cuasijurisdiccionales, que poseen características propias y, por tanto, la Corte ha considerado que a los efectos de las notificaciones de las partes no rige el sistema previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sino que es a la parte que solicitó el pronunciamiento administrativo a la que corresponde efectuar por su cuenta la notificación, y siendo la naturaleza del procedimiento contradictoria, se exige un tratamiento igualatorio de las partes. Es por ello que no se puede hablar de diferentes notificaciones sino de una sola y esta no puede ser otra que el momento en que la última de las partes se encuentre debidamente notificada, como se requiere en todos los procedimientos jurisdiccionales. En consecuencia, dado que el lapso para la interposición del recurso contencioso-administrativo comenzó a decursar a partir del 3 de diciembre de 1990, y el recurso interpuesto, lo fue el día 29 de octubre de 1990, es claro que el mismo resultó planteado en forma prematura; ello no obstante, encontrándose las partes a derecho con motivo del emplazamiento que realizó el *a quo* conforme a lo establecido en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ningún interesado atendió al llamamiento contenido en el cartel de emplazamiento para darse por citado, ni formuló alegato alguno sobre aquel particular, por lo que la supuesta interposición anticipada de la acción se presume consentida.

Por otra parte, es necesario advertir que el apelante sólo concurrió ante el *a quo* en la oportunidad de interponer su apelación, y no lo hizo en ninguna otra etapa del procedimiento de primera instancia. Además, estima esta Corte que no existe extemporaneidad por prematuro planteamiento de la acción, pues el lapso para interponer el recurso de nulidad se establece en beneficio del derecho a la defensa y a la seguridad jurídica, y al ejercerse antes de la fecha ello no tiene relevancia procesal. antes bien, se favorecen los fines para los cuales fue concebida esa posibilidad de accionar. En efecto, en casos como el presente donde se trata de la categoría de aquellos actos que la doctrina ha denominado "cuasijurisdiccionales", la notificación del acto inquilinario se consolida en la oportunidad en la cual todos los interesados han sido objeto de notificación, en cuyo caso se hace presente la eficacia total del acto, pero el pretender que una acción de nulidad hubiere caducado por haberse interpuesto antes de la consolidación del acto notificadorio a todos los interesados, sería tanto como negar a

ultranza un derecho que nace en el momento en el cual el interesado, al tener efectiva certeza de la existencia del acto que le causa agravio, se da por notificado del mismo. Por todo lo anterior se desestima la denuncia que fuere planteada por cuanto considera esta Corte que en el caso al cual se refieren estos autos no se operó caducidad alguna, y así se declara.

CPCA

9-7-92

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Determinado tal hecho, debe la Corte desechar el alegato esgrimido por los apelantes en contra del fallo recurrido, según el cual hubo una errónea aplicación del ordinal 5º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por cuanto, en su criterio, para declarar inadmisibles un recurso, es necesario que se hayan dejado de acompañar “los documentos indispensables” y no uno específico de ellos. Es evidente que la causal de inadmisibilidad prevista en la citada norma procede ante la omisión de cualquiera de los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible —dentro de los cuales figura, desde luego, el acto impugnado o copia del mismo, tal como lo exige el aparte único del artículo 113, en concordancia con el 122, *ejusdem*—, y no sólo cuando sean omitidos todos ellos, como lo pretenden los apelantes.

CPCA

2-7-92

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Delia Lina Escalona vs. República (Ministerio de Relaciones Exteriores).

**En el sistema contencioso-administrativo es responsabilidad del juez examinar si la demanda que se propone es admisible, debiendo declararla inadmisibles “cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar, si la acción es admisible”. (Ord. 5, art. 84 de la LOCSJ).**

*Para decidir, esta Corte observa:*

Cursa en autos (folio 1) libelo de demanda en el cual se lee: “ante la imposibilidad manifiesta de poder cumplir con el requisito a que se refieren los artículos 14 y 15 de la Ley de Carrera Administrativa, relativos a la junta de avenimientos (sic), por no estar constituida dicha junta en el Ministerio de Relaciones Exteriores...”.

Expresó la sentencia recurrida como motivo para declarar indamisible el recurso interpuesto que “tampoco se le advierte a este órgano jurisdiccional que la Junta de Avenimiento no estaba constituida para el momento del egreso”. Como puede colegirse de estas transcripciones, no es cierta la afirmación de la recurrida en el sentido expresado ya que ciertamente la recurrente sí manifestó al tribunal *a quo* la inexistencia de la Junta de Avenimiento en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ahora bien, observa esta Corte que, aun cuando la querellante manifestó tal hecho en la demanda, sin embargo el tribunal *a quo* no dispuso al momento de dictar la sentencia de los elementos y pruebas para considerar demostrada la inexistencia de tal junta, motivo por el que expresa la recurrida que “no se acompaña prueba al efecto”, refiriéndose a la gestión conciliatoria que exige el legislador en el artículo 15

de la Ley de Carrera Administrativa y más adelante agrega: "hecho que, en todo caso, ameritaba su constatación durante el litigio, por lo cual debe concluirse que en este caso la actora no cumplió con un requisito esencial para poder interponer válidamente su recurso y por ello el mismo es inadmisibles".

En el caso que nos ocupa, si bien la recurrente expresó la imposibilidad de cumplir con la gestión conciliatoria por la no constitución de la Junta de Avenimiento, no acompañó ningún recaudo que probara la imposibilidad del cumplimiento del requisito de admisibilidad establecido en el párrafo único del artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa, el cual, si bien es un hecho negativo, no es absoluto e indeterminado y puede ser probado, como en efecto lo hizo el apelante en la segunda instancia.

La doctrina nacional al respecto, así como la jurisprudencia, han manifestado que tal imposibilidad de cumplimiento debe ser probada por el recurrente. En efecto, una reconocida autora venezolana ha expresado lo siguiente:

"...en los organismos en los cuales no existen Junta de Avenimiento el Tribunal de la Carrera Administrativa ha considerado que el recurso es admisible, cuando dicho hecho ha sido debidamente comprobado" (Hildegard Rondón de Sansó, *El Sistema Contencioso-Administrativo de la Carrera Administrativa*. Ediciones Magón. Caracas, 1984, pág. 210) (Subrayado de la Corte). Como ejemplo de esta posición, la referida autora transcribe el siguiente trozo de la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa del 29 de febrero de 1972: "Ahora bien, cuando el requisito procesal en estudio no ha podido cumplirse por una causa imposible, esto es, por el hecho de la inexistencia misma de la junta, se considera que el recurrente que ha comprobado tal circunstancia en la debida forma, ha cumplido con el requisito de admisibilidad, porque es principio de lógica el que «nadie está obligado a hacer lo imposible»...". Op. cit., pág. 211).

En fecha más reciente, la misma autora ratifica la referida posición, explicando el por qué de ella, en los siguientes términos:

"Hay quien estima que el señalamiento de que no existe Junta de Avenimiento en el organismo contra el cual se interponga la querrela es suficiente para el actor, ya que corresponderá a la Administración demostrar lo contrario; sin embargo, a nuestro ver, no basta con dicho señalamiento por cuanto el Tribunal de la Carrera Administrativa tiene que revisar tal requisito de admisibilidad por una parte y por ello es carga del recurrente demostrar que agotó la vía o que no pudo hacerlo por la inexistencia del organismo" (Hildegard Rondón de Sansó, *Régimen Jurídico de la Carrera Administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1986, pág. 128), (Subrayado de la Corte).

Así las cosas, el recurrente tenía que haber comprobado la inexistencia de la Junta de Avenimiento, lo cual no hizo, por lo que el *a quo*, al no haber contado con los documentos que demostraran la imposibilidad del cumplimiento de tal requisito de admisibilidad, sentenció adecuadamente con lo que había sido probado en esa instancia. Por eso, no puede estimar esta Corte que ese juzgador falló erróneamente por no haber apreciado una prueba con la cual no contaba, la cual era necesaria y no se encontraba al margen de la controversia, como erróneamente afirma el apelante. En el sistema contencioso-administrativo, es responsabilidad del juez examinar si la demanda que se propone es admisible, debiendo declararla inadmisibles "cuando *no se acompañen* los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible", según lo señala el ordinal 5º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, precisamente lo que ocurrió en el presente caso.

Por estos motivos, considera esta Corte que no hubo infracción de lo dispuesto en los artículos 12, 21 y 162 del Código de Procedimiento Civil de 1916, que se corresponden con los artículos 12, 15 y 243 del Código de Procedimiento Civil vigente,

toda vez que la recurrida sí se atuvo a lo alegado y probado en autos; no extrajo elementos de convicción fuera de éstos; no vulneró el principio de igualdad procesal de las partes; contuvo decisión expresa, positiva y precisa con arreglo a las acciones deducidas y de las excepciones o defensas opuestas; y no puede considerarse que era imposible probar la inexistencia de la Junta de Avenimiento porque, si bien es un hecho negativo, no es absoluto ni indeterminado. Así se decide.

*C. Suspensión de efectos del acto administrativo*

**CSJ-SPA (241)**

**16-7-92**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: C.A. Editora de “El Carabobeño” vs. República (Ministerio del Trabajo).

En cuanto a la alegada falta de legitimidad de los miembros del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Prensa (SNTP) para presentar a discusión con la recurrente un contrato colectivo, por cuanto —según ese alegato— aquéllos no estarían conformando un número suficiente de trabajadores idóneo para tal fin, conforme lo exige el artículo 514 de la Ley Orgánica del Trabajo, considera la Sala, sin que esto implique pronunciamiento sobre la materia de fondo, que resulta evidente el daño irreparable por la sentencia definitiva que causaría la ejecución del acto administrativo impugnado, si se obligara a la empresa accionante a discutir un contrato colectivo con una representación obrera eventualmente ilegítima para tal fin, dados los principios rectores del Derecho Laboral como —entre otros— la fuerza expansiva del contrato colectivo, la irrenunciabilidad de los derechos adquiridos y la costumbre como fuente de éstos.

Siendo, como se ha dicho, la determinación de la legitimidad de las partes en el caso, una cuestión que sólo puede ser resuelta —previa al fondo— en la sentencia definitiva, la controversia que ha surgido al respecto en vía administrativa sobre tal punto, es razón suficiente para apreciar el irreparable daño que eventualmente causaría la inmediata ejecución del acto administrativo que da por probado tan elemental requisito. Así se declara.

**CSJ-SPA (241)**

**16-7-92**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: C.A. Editora de “El Carabobeño” vs. República (Ministerio del Trabajo).

**A los fines de la procedencia de la solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo, el daño a que se refiere el art. 136 de la LOCSJ, es aquel que proviene en forma directa de la ejecución del acto administrativo cuya suspensión se solicita, “y no de una fuente distinta del acto impugnado, es decir del incumplimiento de su imperativo”.**

Es también pacífica la jurisprudencia de Sala, en establecer que el daño a que se refiere el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es aquel

que proviene *en forma directa* de la ejecución del acto administrativo cuya suspensión se solicita, “y no de una fuente distinta del acto impugnado, es decir, del incumplimiento de su imperativo”. (SPA de 22-2-90, caso “Venevisión vs. Ministerio de Transporte y Comunicaciones y Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables”).

Y observa asimismo la Sala:

De los alegatos parcialmente transcritos de quien solicita la suspensión de los efectos, se desprende claramente que el origen de los daños atribuidos por aquél a la ejecución del acto impugnado, no es directamente tal ejecución, sino más bien, el *incumplimiento* del acto administrativo por parte de la recurrente, el cual generaría —hipotéticamente, acota la Corte—, una huelga de sus trabajadores. Es entonces la eventual huelga y no la resolución administrativa, la que se señala como fuente de los daños presuntamente irreparables por la definitiva, por lo cual considera la Sala que no se da, en el caso de autos, el supuesto de hecho de la disposición excepcional de suspensión regulada en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Así se declara.

Por lo que toca a los criterios establecidos en “Alfarería La Maracayera”, decisión de esta Sala de fecha 30-1-89, y que la recurrente invoca en su favor al considerarlos “perfectamente aplicables” al caso *subjudice*, se observa:

El decidido tanto en “Alfarería La Maracayera” como en “Asociación Nacional de Supermercados y Afines” (SPA 30-3-87 y en “El Faro, S.A.” (SPA 13-10-88), en las que la primera se fundamenta, es diferente al de autos. En efecto, versan los tres sobre supuestos de convenciones obrero-patronales convocadas de conformidad con el Decreto Nº 440; y fue, justamente, la normativa de tal decreto la que sirvió de fundamento a los aludidos fallos. Los motivos allí expuestos, no serían por tanto aplicables al caso de autos, y así se declara igualmente.

### CPCA

16-7-92

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Lácteos del Llano, C.A. vs. República (Ministerio del Trabajo. Comisión Tripartita).

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia permite que, a instancia de parte, los efectos de los actos administrativos de carácter particular cuya nulidad haya sido solicitada, puedan ser suspendidos cuando así se haya dispuesto legalmente, o cuando tal suspensión —tomando en cuenta las circunstancias del caso— sea necesaria para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por el fallo definitivo.

En el presente caso, la empresa accionante ha alegado que el acto administrativo cuyos efectos solicita sean suspendidos ordena el reenganche y pago de salarios caídos del Trabajador Ramón Alcántara Espinoza y que, de producirse este reenganche se ocasionaría un daño a la empresa, no sólo por la actitud de irrespeto asumida por el trabajador, lo que supone un deterioro en las relaciones obrero-patronales, sino también por cuanto el cargo que dicho trabajador venía desempeñando, comportaba un alto grado de confiabilidad puesto que se encargaba del traslado del dinero de la empresa a las diferentes instituciones bancarias de la ciudad.

Encuentra esta Corte que, de conformidad con su reiterada jurisprudencia, es procedente la suspensión de efectos del acto administrativo cuya nulidad fue solicitada en base al daño institucional alegado puesto que efectivamente el trabajador objeto de

la orden de reenganche tiene una misión delicada dentro de la empresa que comporta un alto grado de confianza y de no ser suspendidos los efectos del acto impugnado podrían ocasionarse daños de difícil reparación para la empresa accionante.

**CSJ-SPA (250)**

**23-7-92**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Optiproductos, C.A. vs. República (Ministerio de Hacienda).

De acuerdo a lo establecido en el citado artículo y examinados los argumentos expuestos por la recurrente y por la representante de la Procuraduría General de la República, esta Sala considera que los elementos aportados por la accionante para justificar la excepcional medida de suspensión de los efectos del acto administrativo cuestionado en esta sede jurisdiccional, no son suficientes para acordar la medida solicitada, toda vez que, como lo sostiene la representante de la Procuraduría de la República, la Administración tiene solvencia suficiente para garantizar la reparación del daño que se causare, si en la definitiva se declarase con lugar el recurso interpuesto, tomando en cuenta que la recurrente sólo alega que “el pago de los montos de las citadas planillas sería de difícil repetición, debido a la complejidad de los procedimientos existentes al efecto y causaría un grave perjuicio a la liquidez de nuestra representada, afectando la capacidad de pago de sus obligaciones”; aunque el procedimiento para obtener el reintegro de las cantidades pagadas sea complejo, el mismo existe y es la vía legalmente establecida a tal fin, y resultaría contrario a la voluntad del legislador el que amparados en esa dificultad se acuerde una suspensión de efectos.

**CSJ-SPA (273)**

**27-7-92**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Concretera Martín vs. Alcaldía del Municipio Almirante Padilla del Estado Zulia.

**La suspensión de efectos del acto administrativo se justifica para evitar que la ejecución del mismo produzca un perjuicio de tal naturaleza al administrado, que sea imposible repararlo si posteriormente es anulado o cuando sean de difícil reparación por la sentencia definitiva, los daños que puedan resultar de la ejecución del acto.**

No obstante lo expuesto, y en razón de que conjuntamente con el recurso de nulidad por ilegalidad e inconstitucionalidad contra el acto administrativo suscrito por el Alcalde (E) del Municipio Almirante Padilla del Estado Zulia, se ha pedido la aplicación de la suspensión del mismo, con fundamento en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Sala antes de pronunciarse sobre tal solicitud procede a admitir el recurso contencioso-administrativo de nulidad por ilegalidad e inconstitucionalidad en cuanto ha lugar en derecho, y de conformidad con el Primer Aparte del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de

Justicia, declara la competencia de esta Sala Político-Administrativa para conocer de esta acción de nulidad.

Considera necesario la Sala entrar a decidir respecto de si procede o no en este caso, acordar la medida a que se refiere el artículo 136 de la Ley Orgánica que rige sus funciones.

La suspensión de los efectos del acto administrativo se justifica para evitar que la ejecución del mismo produzca un perjuicio de tal naturaleza al administrado, que será imposible repararlo si posteriormente es anulado o cuando sea de difícil reparación por la sentencia definitiva, los daños que puedan resultar de la ejecución del acto. Si el acto administrativo impugnado dirigido a quien intenta el recurso de nulidad declara caduca la concesión de la cantera "Los Buchones" y ante la expresa voluntad de la recurrente de la suspensión del mismo, debe esta Sala proceder a valorar la dimensión de esos posibles daños y la irreparabilidad o dificultad de reparación.

En el caso *subjudice*, y como consecuencia de los efectos del acto en cuestión, se observa y constata de documentos anexados al recurso, que existe la voluntad del Concejo Municipal de otorgar la cantera a través de un proceso de licitación, y tal como lo alega, ello envuelve para la recurrente un perjuicio de difícil reparación por la sentencia definitiva en caso de que su recurso prosperara, dado que la situación de entregar la explotación de la cantera a terceros, constituye una presunción de daño que hace necesaria la aplicación de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esto es, la suspensión de los efectos del acto impugnado, y así se declara.

**CSJ-SPA (282)**

**29-7-92**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: AVIPA vs. Gobernación del Estado Falcón.

**A fin de acordar la suspensión de los efectos de un acto administrativo se exige de manera expresa como requisito de procedencia de la medida que la naturaleza del acto impugnado en cuanto a sus efectos sea particular.**

Ahora bien, el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia consagra la posibilidad para el Juez Contencioso-administrativo de acordar la suspensión de los efectos de un acto administrativo, pero exige de manera expresa como un requisito de procedencia de la medida, que la naturaleza del acto impugnado en cuanto a sus efectos sea particular.

Por los razonamientos expuestos anteriormente, visto que en el presente caso el acto impugnado es de efectos generales, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara Improcedente la solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado contenido en el Decreto Nº 76 dictado por el Gobernador del Estado Falcón, en fecha 30 de mayo de 1990.

CSJ-SPA (285)

29-7-92

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Aniceto Chacón vs. República (Ministerio de la Defensa).

**Los principios contenidos en el artículo 588 párrafo primero del Código de Procedimiento Civil son aplicables al procedimiento Contencioso-Administrativo (solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo) por vía de remisión (art. 88 Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).**

La Sala pasa a decidir la solicitud de suspensión de los efectos del acto impugnado y considera previamente necesario hacer las siguientes consideraciones:

El recurrente alega en el escrito del recurso que se le está causando un grave perjuicio "al tenerme en situación de retiro, juzgado dos veces por los mismos hechos, en violación de mis garantías constitucionales, desacreditado ante conocidos y amigos, solicito que mientras dure el proceso, como medida cautelar innominada se me restituya con suspensión de los efectos de mi retiro, dada mi completa recuperación de mi salud mental, en el ejercicio de mi cargo de mi carrera militar, a fin de obtener el sustento diario para mi familia. Aplicándome el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en concordancia con el artículo 588, párrafo primero, del Código de Procedimiento Civil, ya que se cumplen en mi caso los extremos".

Esta Sala constata que el acto impugnado que puso fin a la vía administrativa se contrae a resolver una solicitud de asignación de pensión de retiro del accionante declarándose improcedente por cuanto "para el momento de producirse su separación de las Fuerzas Armadas" no había acumulado los quince años de servicio previstos en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, para hacerse acreedor a tal beneficio.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia consagra en el artículo 136 la potestad del Juez Contencioso-Administrativo para suspender los efectos de un acto administrativo impugnado, si así lo solicita el recurrente, sus efectos sean particulares, y además si ello resulta indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva, "teniendo en cuenta las circunstancias del caso". Es por ello que la Sala considera en este caso, que si bien se cumplen algunos de los requisitos de procedencia de la medida, como son la solicitud de parte y la naturaleza de los efectos del acto administrativo impugnado, al ser de efectos particulares, las circunstancias del caso debe tenerlas en cuenta la Sala, así como el contenido del acto mismo, el cual coloca al juez en la situación de examinar tales circunstancias sin que toque el fondo del asunto debatido, como es la constatación de si el tiempo de servicio del recurrente está acorde con lo exigido en la Ley Orgánica de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, se invoca también para obtener la suspensión de los efectos del acto en cuestión, el artículo 588 párrafo primero del Código de Procedimiento Civil, por ello la Sala pasa a pronunciarse sobre el pedimento:

Para que procedan las medidas cautelares que considere adecuadas el juez, debe darse estricta sujeción a los requisitos previstos en el artículo 585 del Código de Procedimiento Civil, esto es, sólo cuando exista el riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo y siempre que se acompañe un medio de prueba que constituya presunción grave de esta circunstancia y del derecho que se reclama. Por eso es que el Párrafo Primero del artículo 588 *ejusdem* dice: "En estos casos para evitar el daño, el tribunal podrá autorizar o prohibir la ejecución de determinados actos,

y adoptar las providencias que tengan por objeto hacer cesar la continuidad de la lesión”.

Estos principios son aplicables al procedimiento contencioso-administrativo por vía de remisión que el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia hace a los principios generales contenidos en el Código de Procedimiento Civil, como bien lo estableció esta Sala en la decisión interlocutoria de 22 de noviembre de 1990 (caso recurso de nulidad de Decreto Nº 270 ante nueva orden de demolición contenida en el Decreto Nº 1.030, expediente Nº 6.210).

Ahora bien, en el caso bajo examen los requisitos consagrados en el artículo 585 del Código de Procedimiento Civil para dictar la medida preventiva, si bien el presupuesto es sólo cuando exista riesgo de que quede ilusoria la ejecución del fallo, hace necesario que el solicitante acompañe un medio de prueba que constituya presunción grave de tal circunstancia, y en el presente caso el acto que fundamenta la medida cautelar es la declaratoria de improcedencia de una pensión de retiro del accionante.

Por las consideraciones anteriores se declara improcedente la medida cautelar solicitada, por cuanto no se da estricto cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 585 del Código de Procedimiento Civil.

**CSJ-SPA (325)**

**5-8-92**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Ezra Mizrahi Levy vs. Consejo de la Judicatura.

**El objeto de la suspensión de efectos del acto administrativo (art. 136 LOCSJ) alude al acto mismo impugnado y no a otros supuestos, futuros o posibles que la administración pudiera dictar.**

*Para decidir la Sala observa:*

La facultad acordada en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia alude a la suspensión del acto administrativo de efectos particulares impugnado mediante el recurso contencioso-administrativo de nulidad. La suspensión significa la ineficacia temporal del acto objeto de la misma, esto es, la pérdida, por el tiempo de duración de la medida, de la idoneidad de la decisión para producir las consecuencias en ella previstas.

De allí que la solicitud fundada en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que prevé tan sólo la suspensión de un acto, de que se establezca una prohibición a un organismo público es manifiestamente improcedente por cuanto lo que se lograría es impedirle el ejercicio de sus facultades legales que son, como tales, de orden público.

Por lo que atañe al pedimento alternativo formulado por el recurrente de que en todo caso se supenda un nuevo eventual concurso que hubiera sido abierto, esta Sala observa que el objeto de la suspensión en los términos del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia alude al acto mismo impugnado y no a otros supuestos, futuros o posibles que la administración pudiese dictar.

Por todo lo anterior, la solicitud formulada resulta improcedente, por cuanto no existe la posibilidad de subsumir la pretensión del actor en la previsión normativa que le sirve de fundamento y así se decide.

Por las consideraciones antes expuestas, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara Improcedente la solicitud formulada por el ciudadano Ezra Mizrahi Levy.

**CSJ-SPA (364)****13-8-92**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Pastor E. Laurens vs. Consejo de la Judicatura.

*La Sala para decidir observa:*

La suspensión de los efectos de un acto administrativo de efectos particulares constituye una medida excepcional al principio de ejecutividad del acto administrativo que, según lo previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sólo procede cuando lo permita la ley o cuando resulte indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva.

En el caso *subjudice* el recurrente se limita a solicitar “se suspenda y por ende se deje sin efecto la sanción disciplinaria recaída en mi contra... hasta tanto se decida el presente recurso de nulidad”, sin argumento alguno que lleve a esta Sala a la convicción de los posibles daños irreparables o de difícil reparación que devendrían para él de no suspenderse los efectos del acto y en relación con los cuales serían nugatorios los de la sentencia definitiva. No le corresponde a la Sala conjeturar sobre las circunstancias que causan la suspensión, conforme a su jurisprudencia pacífica que hoy se reitera.

**CSJ-SPA (366)****13-8-92**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Participaciones Vencred, S.A. vs. República (Ministerio de Hacienda).

De modo que, estima la Sala, la recurrente sí alegó y explicó convincentemente —a esta altura del proceso— un perjuicio, consistente en que, a su juicio, el acto impugnado la obliga a reflejar en sus estados financieros una situación que considera falsa —en caso, muy distinta de la existente hasta la fecha— y en hacer llegar esa información a sus clientes actuales y potenciales, lo que —cabe añadir— reviste particular importancia en lo que respecta a los institutos de crédito, sujetos a normas especiales rigurosas, entre las que se encuentran las disposiciones que exigen la publicación de sus balances por la prensa. Así se declara.

**CSJ-SPA (377)****13-8-92**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Lorenza Morales vs. Consejo de la Judicatura.

**La solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo debe fundamentarse en circunstancias concretas, por cuanto constituye una derogatoria al principio general de la ejecución inmediata de los actos administrativos, y ello exige en consecuencia una revisión estricta de las condiciones que lo justifican.**

*La Sala para decidir observa:*

1. El acto administrativo impugnado, la Resolución Nº 1.292 emanada del Consejo de la Judicatura dice:

“El Consejo de la Judicatura, en ejercicio de su atribuciones legales y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 21 y 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por cuanto el procedimiento realizado para proveer el cargo de Juez Titular y Suplentes del Juzgado Superior Segundo en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Estado Monagas y Territorio Federal Delta Amacuro, contiene un error que consiste en no haberse pronunciado el Consejo sobre la admisión de la totalidad de los participantes en el concurso, lo cual dio lugar a que el jurado omitiera el examen de un expediente; y por cuanto este error vicia de nulidad el concurso convocado a tales fines. Resuelve:

Se anulan todos los actos realizados con posterioridad a la convocatoria a concurso efectuada mediante aviso publicado en el diario El Universal y en la Gaceta Oficial Nº 34.092 de fecha 14 de noviembre de 1988 para proveer el cargo de Juez Titular y Suplentes del Juzgado Superior Segundo en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Estado Monagas y Territorio Federal Delta Amacuro, y se decide efectuar de nuevo el procedimiento correspondiente, a partir del pronunciamiento sobre la admisión de los aspirantes inscritos oportunamente.

Se ordena hacer la participación correspondiente a los miembros del jurado designados por la Corte Suprema de Justicia, a los fines previsto en el artículo 26 de la Ley de Carrera Judicial.

2. La recurrente de conformidad con “lo prescrito en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y habida cuenta de que la Resolución Nº 1.292 que impugnamos por esta vía, el Consejo de la judicatura dispone efectuar de nuevo el procedimiento corespondiente, a partir del pronunciamiento sobre la admisión de los aspirantes inscritos oportunamente, y se ordena además, hacer la participación correspondiente a los miembros de (sic) jurado designados por la Corte Suprema de Justicia, a los fines previstos en artículo 26 de la Ley de Carrera Judicial, es por lo que formalmente solicitamos de este Máximo Tribunal, *suspenda* la apertura del “nuevo procedimiento”, y hasta tanto se decida el presente recurso, a fin de evitar que nuestra conferente Lorenza Morales de Faría, sufra perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva”.

Insisten en la solicitud de suspensión de efectos del acto impugnado, alegando que se reconoce lo excepcional de esta medida por cuanto representa una derogatoria del principio general de la ejecución inmediata de los actos de esta naturaleza, e invoca jurisprudencia de esta Sala en tal sentido; pero se alega que en el presente asunto la ejecución inmediata de un acto de la naturaleza del impugnado en cuanto a sus efectos, no es menos cierto que si el presente recurso fuera declarado con lugar, como se solicita, “la sentencia definitiva que en él recaiga difícilmente podría reparar el perjuicio que le ocasionaría a la recurrente, ya que en el caso de efectuarse el “nuevo procedimiento” del concurso, el cargo al cual Lorenza Morales de Faría sostiene tiene pleno derecho, estaría ocupado por una tercera persona extraña a la relación suscitada, originándose así una nueva situación conflictiva, razones “todas estas por las cuales solicitamos sea declarada la suspensión de la Resolución Nº 1.292, emanada del Consejo de la Judicatura...”.

3. En atención a esta solicitud, la Sala considera necesario precisar que el supuesto aplicable de suspensión de los efectos de un acto administrativo al caso de autos, está referido a cuando la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva.

Que el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece que el juez tendrá en cuenta las circunstancias de cada caso. La restricción para el juez, es que con la decisión de la incidencia no se anticipen opiniones acerca de la legitimidad misma del acto administrativo dictado, en el sentido de que la apreciación de los hechos y del derecho no constituyan pronunciamiento previo sobre la nulidad solicitada.

La solicitud de suspensión debe fundamentarse en circunstancias concretas, por cuanto constituye una derogatoria al principio general de la ejecución inmediata de los actos administrativos, y ello exige en consecuencia una revisión estricta de las condiciones que lo justifican.

Vistas las consideraciones anteriores y aplicándolas al caso concreto que nos ocupa, esta Sala considera que el acto cuya suspensión se pide retrotraer un procedimiento al estado de su inicio, es decir que “anula todos los actos realizados con posterioridad a la convocatoria a concurso efectuada mediante aviso... para proveer el cargo de Juez Titular y Suplentes del Juzgado Superior Segundo en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Estado Monagas...” y se decide efectuar el nuevo procedimiento a partir de la admisión de los aspirantes inscritos. Por tanto si la recurrente estuvo inscrita en el concurso anulado, es decir fue primero aspirante para participar en él, luego presentó formalmente su solicitud, consignó al mismo tiempo la documentación respectiva y sometidas a evaluación las credenciales producidas, se integró el Jurado examinador con los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y un representante del Consejo de la Judicatura, se presentaron los aspirantes incluyendo la recurrente, y el 18 de mayo de 1991 el Jurado procedió al examen de las credenciales, y a su veredicto y la recurrente es informada extraoficialmente de “haber sido el participante a la cual el veredicto del Jurado Examinador seleccionó como el de mayor calificación con veinte puntos”, aunque ciertamente el Consejo no le ha notificado formalmente aun cuando en varias oportunidades se ha dirigido al organismo que ahora resolvió mediante el acto impugnado que el procedimiento había que iniciarlo de nuevo.

Observa la Sala que si bien el acto impugnado no tiene expresamente señalado en su texto a quien está dirigido, se concluye de su contenido que los destinatarios del mismo son los aspirantes al cargo de juez sometido a concurso “inscritos oportunamente”, entre los cuales estaba la recurrente, de allí que visto el contenido del acto administrativo, los alegatos de la recurrente, el perjuicio que no pudiera evitarse por sentencia definitiva si se efectúa un nuevo procedimiento a partir del pronunciamiento sobre la admisión de los aspirantes inscritos oportunamente, considera que los extremos del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de acuerdo al caso concreto, llevan a la convicción de la procedencia de suspender los efectos del acto impugnado a fin de evitar perjuicios irreparables por la sentencia definitiva de cumplirse y ejecutarse el mismo.

**CSJ-SPA (387)**

**13-8-92**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Distral Térmica, C.A. vs. Alcaldía del Municipio Carirubana del Estado Falcón.

**La interposición de recursos contencioso-administrativos de anulación en contra de actos tributarios municipales, suspende**

---

**la ejecución del acto recurrido, sin que se requiera examinar si en verdad ello es necesario para evitar perjuicios irreparables por la definitiva (art. 178 del Código Orgánico Tributario y art. 114 Ley Orgánica de Régimen Municipal).**

La Sala observa que el Artículo 114 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, al normar la legalidad tributaria en el ámbito municipal, remite expresamente a las disposiciones del Código Orgánico Tributario que les sean aplicables, para “lo no previsto en esta ley ni en las ordenanzas”.

La anterior remisión hace aplicable el artículo 178 del Código Orgánico Tributario, el cual dispone:

“La interposición del recurso suspende la ejecución del acto recurrido. Queda a salvo la utilización de las medidas cautelares previstas en este Código, las cuales podrán decretarse por todo el tiempo que dure el proceso, sin perjuicio de que sean sustituidas conforme al aparte único del artículo 207”.

En este sentido la Sala, en sentencia de fecha 14 de marzo de 1991, ha establecido:

“Por consiguiente, por aplicación del artículo 178 del Código Orgánico Tributario, en virtud de lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la interposición de recursos contencioso-administrativos de anulación en contra de actos tributarios municipales, suspende la ejecución del acto recurrido, sin que se requiera examinar si en verdad ello es necesario para evitar perjuicios irreparables por la definitiva.

En otras palabras, que la interposición de la demanda de anulación, a tenor de lo dispuesto en el mencionado artículo 178, produce como efecto inmediato procesal la no ejecución del acto impugnado, por lo que ya no es un problema la procedencia o no de dicha suspensión como medida precautelativa, sino una consecuencia propia de aquellas demandas, que no cabe discutir o evidenciar. Es decir, que al igual que otros efectos produce la sola presentación de la demanda (p. e., evitar la caducidad, etc.), la suspensión de la ejecución de los actos tributarios, impugnados por nulidad, se produce por el hecho simple de su interposición, sin atender a si con ello se garantizan o no los efectos del fallo definitivo.

En el presente caso, pues, la ejecución de los actos impugnados está suspendida desde que se introdujo la demanda ante esta Sala, y así se declara”.

La Sala ratifica en esta oportunidad el criterio sostenido en la mencionada sentencia, resultado por tanto, suspendidos de pleno derecho los efectos del acto impugnado en virtud de lo previsto en los referidos textos legales y estima innecesario señalar la existencia de un daño irreparable o de difícil reparación por la definitiva, como lo exige el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y así se declara.

**CPCA**

**13-8-92**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Varios vs. República (Ministerio del Trabajo).

**Es procedente la suspensión de los efectos de la Resolución que se impugne en lo referente al pago de los “Salarios caídos”,**

**ya que si los recurrentes pagan al trabajador despedido los salarios que éste, dejó de percibir hasta su reenganche, sería muy difícil para los mismos poder recuperarlos en el caso de ser declarada la nulidad del acto administrativo impugnado.**

*Para decidir esta Corte observa:*

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia permite que, a instancia de parte, los efectos de los actos administrativos de carácter particular cuya nulidad haya sido solicitada puedan ser suspendidos cuando así se haya dispuesto legalmente, o cuando tal suspensión —tomando en cuenta las circunstancias del caso— sea necesaria para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por el fallo definitivo.

En primer término, las accionantes fundamentan su solicitud en los daños que la trabajadora pudiera ocasionar a su organización interna, pues se trata de una secretaria que tiene acceso al sistema de computación de las empresas recurrentes y conoce la forma de oponer los equipos —centrales y terminales— que integran dicho sistema.

Al efecto esta Corte observa que en escrito que cursa a los folios 25 al 29 del cuaderno separado, contenido de la solicitud de suspensión de efectos, la propia trabajadora admite que se desempeña —entre otras cosas— con el carácter de secretaria “en el área de computación como procesadora de datos”, lo que permite concluir a esta Corte conjuntamente con las razones aducidas por las accionantes en su solicitud antes reseñada, que un error inducido en el procesamiento informático de los datos de que disponen las empresas para su normal funcionamiento pudiera ocasionar un daño que sería de difícil reparación por la sentencia definitiva. En base a lo antes expresado, esta Corte estima que se hace necesario suspender la orden de reenganche, y así se declara.

Por otra parte alegan las recurrentes que el pago de los salarios caídos a la reclamante les causaría perjuicios económicos de difícil reparación, toda vez que la eventual recuperación del monto de esos sueldos haría necesario el inicio de un reclamo judicial; señalan además que tal recuperación traería como consecuencia “tener que desembolsar de su patrimonio sumas de dinero que implicarían nuevos e imprevisibles gastos”.

Al efecto esta Corte estima, como ya lo ha hecho en anteriores fallos, que resulta procedente la suspensión de los efectos de la Resolución impugnada en lo atinente al pago de los salarios caídos, ya que si las recurrentes pagan a la trabajadora despedido los salarios que esta dejó de percibir hasta su reenganche, sería muy difícil para las empresas poder recuperarlos en el caso de que esta Corte declare la nulidad del acto administrativo impugnado, y así se declara.

**CPCA**

**13-8-92**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Varios vs. República (Ministerio del Trabajo).

En un caso sustancialmente idéntico al presente la Corte emitió los criterios que ahora reitera y que a continuación se exponen:

La decisión cuya suspensión ha sido solicitada forma parte de una categoría especial de actos administrativos, a los cuales la doctrina y la jurisprudencia ha denominado “actos cuasi-jurisdiccionales”, caracterizada por el hecho de que la Administración que los dicta debe dirimir, a través del procedimiento administrativo previsto

al efecto, un conflicto de derechos subjetivos, constituido por la pretensión de una parte, en este caso el empleador, de que rompa la relación de empleo público, y por otra parte, la del trabajador, de que se reconozca su alegado fuero sindical. La administración en tal caso, actúa como pudiera hacerlo un juez al resolver una controversia declarando que el supuesto se subsume en una determinada norma, en forma tal que su decisión configura la voluntad concreta de la ley para el caso específico. En esta hipótesis, la suspensión de los efectos de tal acto, según un sector de la doctrina, debería producirse automáticamente al ser admitido el recurso que contra el mismo se interponga. Ahora bien, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que, en su artículo 136 admitiera la práctica jurisprudencial de suspender los actos particulares objeto del recurso de nulidad, estableció como condición para que ello operase, bien la existencia de una norma expresa que así lo establezca, o bien el hecho de que ella resulte indispensable para evitar los perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Nuevamente ha sido la jurisprudencia la que ha establecido el alcance de las exigencias de la norma y es así como en materia de relación de empleo, tanto en la sometida en la Ley Orgánica del Trabajo, como en la denominada relación de empleo público, la naturaleza de la actividad ejercida por el trabajador ha sido un elemento determinante para calificar si su permanencia en el cargo puede crear los riesgos aludidos en la norma, esto es, crear perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva. Es así como las llamadas funciones de vigilancia, bien se realicen en la esfera privada o en la pública, podrían ser calificadas como vinculadas a la seguridad del empleador y, en consecuencia se presume en base a ello que el reenganche ordenado por la autoridad administrativa y rechazado por el mismo, puede afectar sus intereses en esta esfera. En el caso presente, el solicitante de la suspensión sostiene que el trabajador desempeñaba un cargo en el ámbito de seguridad del despacho, por lo cual, se encuentra en el supuesto señalado como elemento constitutivo de la presunción precedentemente aludida.

**CSJ-SPA (399)**

**17-9-92**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Hernán Marín M. vs. Colegio Nacional de Periodistas.

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia contempla una potestad casuística para el órgano jurisdiccional de suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo de carácter particular. Casuística por constituir una excepción enervante del principio general de la ejecutoriedad de los actos administrativos y exigir, en consecuencia, una serie de requisitos o condiciones para su procedencia señaladas por el legislador, cuando lo permita la ley o bien para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación en la sentencia definitiva. Es pues el recurrente, dado el carácter cautelar y excepcional exployado, quien además de solicitar la medida tiene la carga procesal de aportar los elementos que permitan al juzgador el proceso racional de insertar la excepción en la regla general de la ejecución inmediata del acto administrativo impugnado.

D. *Emplazamiento*

CPCA

23-7-92

Magistrado Ponente: José Agustín Catalá

**Aunque los 15 días que concede el artículo 125 de la LOCSJ a fin de la consignación del cartel de emplazamiento, transcurran en días de huelga, mudanza etc., el recurrente tiene la posibilidad de habilitar el tiempo necesario conforme al Art. 192 del Código de Procedimiento Civil.**

*Para decidir esta Corte observa:*

Dispone el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que el tribunal, cuando lo juzgue procedente, podrá disponer que se emplace a los interesados mediante un cartel que será publicado en uno de los periódicos de mayor circulación de la ciudad de Caracas y que, un ejemplar donde fuere publicado el cartel, será consignado por el recurrente dentro de los quince días consecutivos siguientes a la fecha en la que aquél hubiere sido expedido y de no hacerlo dentro de dicho término, la Corte declarará desistido el recurso y ordenará archivar el expediente, a menos de que uno de los interesados se dé por citado y consignare el ejemplar del periódico donde hubiere sido publicado el cartel.

Ahora bien, observa esta Carta que el *a quo* obró correctamente al declarar el desistimiento del recurso, pues desde el 20 de febrero de 1991, fecha de expedición del cartel, exclusive, hasta el 14 de marzo de 1991, fecha en que el recurrente solicita se expida el cartel, transcurrieron más de 15 días consecutivos. Sin embargo, el apelante aduce que durante el lapso mencionado hubo paro tribunalicio, pero esta Corte ha declarado en reiteradas oportunidades que aunque los quince días que concede el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia transcurran en días de huelga, mudanza, etc., el recurrente tiene la posibilidad de habilitar el tiempo necesario conforme al artículo 192 del Código de Procedimiento Civil (sentencia del 22 de octubre de 1991, confirmada por decisión del 25 de febrero de 1992). Además, consta que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato se realizaron actividades en los días de huelga previa habilitación, como se deriva de la prueba de inspección judicial promovida por el abogado de la arrendadora que corre inserta a los folios 91 al 96.

Por lo demás, el recurrente está en la obligación de impulsar el proceso y, por lo tanto, debe tener la diligencia que se requiera para que el juicio no se paralice o se le declare desistido el recurso, y cumplir así con las cargas procesales que le impone la ley. En el presente caso el recurrente tuvo la oportunidad de retirar el cartel entre el 21 de febrero de 1991 y el 1º de marzo de 1991 (ambos inclusive) días en que no hubo huelga, cuestión que no hizo, pues como afirma el abogado Gustavo Berti Avila, apoderado judicial de la ciudadana Alicia Tortolero de Berti, no cursa en el expediente, en el lapso antes mencionado, que el recurrente haya realizado actuación alguna dirigida a retirar el cartel, y ni siquiera comparece el primer día de despacho siguiente a la culminación de la huelga; negligencia esta que se sanciona con el desistimiento porque interesa para la garantía del principio de legalidad y del Estado de Derecho, el que se decida si un acto de la administración deja o no de estar protegido por la presunción de legitimidad que lo ampara.

Alega el recurrente que solicitó la entrega del cartel en reiteradas oportunidades, siéndole negada todas las veces, y que apareció inserto en el expediente posteriormente a la fecha en la que diligenció para que se le entregara el cartel, por tal razón sugiere que hubo ocultamiento del cartel. Al respecto considera esta Corte que el re-

corriente debió aportar las pruebas que llevaran a la convicción de que realmente el ocultamiento del cartel se produjo, pues el solo hecho de que la copia del cartel aparezca foliado posteriormente a la diligencia en la que solicita su entrega no es suficiente para presumir que el hecho alegado haya ocurrido y, más aún, cuando en la mencionada diligencia (folio 20) no se hace la denuncia aludida, sino que se solicita la expedición del cartel, cuestión que ya había sido ordenada y ejecutada en fecha 20 de febrero de 1991 como se evidencia de la nota estampada por Secretaría que riela al folio 19, la cual dice expresamente:

En esta misma fecha se libró cartel el cual será entregado al interesado previa cancelación de los derechos arancelarios respectivos. Y se libró oficio Nº 90-351 al Fiscal General de la República (Sic).

Respecto a lo antes expuesto, esta Corte ha dejado sentado lo siguiente:

“...si no se consigna el cartel porque no se cancelaron los derechos, y por lo tanto no se le entrega al interesado, puede considerarse que el recurrente incumplió con la carga que le impone la ley de efectuar la consignación de aquél instrumento en el plazo indicado. En este orden de ideas, ha indicado esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en numerosos fallos, que los jueces de lo contencioso-administrativo deberán proceder en la forma siguiente: al ordenar el libramiento del cartel en el auto de admisión, deben dejar constancia en el expediente mediante nota de Secretaría de la fecha de su expedición, o agregar mediante esta nota copia del mismo a los autos, y en ambos casos advertir en la nota correspondiente que dicho cartel (ya librado) se entregará al recurrente una vez que cancele los derechos arancelarios”. (sentencia de fecha 27 de febrero de 1992).

Al revisar el expediente, esta Corte observó que el recurrente no pagó los derechos arancelarios para así poder retirar su cartel, a pesar de que en la nota de Secretaría, en la que además se dejó constancia de la expedición del cartel, se le advirtió que debía cancelar previamente al retiro del cartel los derechos arancelarios, por lo que se estima que en ningún momento el recurrente mostró interés en que se le entregara el cartel dentro del lapso de 15 días continuos que establece el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

**CSJ-SPA (346)**

**29-7-92**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: C.A. Grasas de Valencia vs. República (Ministerio de Hacienda).

**Procede declarar desistido el recurso cuando, una vez expedido y entregado el Cartel de Emplazamiento el recurrente no lo consigna dentro del lapso de quince días consecutivos siguientes a la fecha de expedición del mismo, a menos que algún interesado concurra y se dé por citado consignando a tal fin un ejemplar del periódico donde aparezca publicado el cartel.**

De acuerdo a lo establecido en la norma transcrita, (art. 125 LOCSJ), procede declarar desistido el recurso cuando, una vez expedido y entregado el cartel, el recurrente no lo consignase dentro del lapso de quince días consecutivos siguientes a la fecha de expedición del mismo, a menos que algún interesado concurriese y se diera por citado y consignare a tal fin un ejemplar del periódico donde apareciera publicado el cartel.

En el caso de autos se observa:

—que el cartel se libró y entregó al apoderado actor el día 17 de octubre de 1991.

—el cartel fue publicado en el Diario “El Universal” el día jueves 24 de octubre de 1991.

—la consignación del mismo en los autos se llevó a cabo en fecha 5 de noviembre de 1991.

De lo anterior se concluye que el cartel fue consignado extemporáneamente, tomando en cuenta que la publicación fue realizada oportunamente y podía perfectamente el recurrente consignarlo dentro del lapso previsto a tal efecto por el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte, es decir dentro de los quince días consecutivos siguientes a la fecha de su expedición.

Por otra parte, en cuanto a la afirmación del recurrente en torno a la procedencia en el presente caso de la norma prevista en el artículo 200 del Código de Procedimiento Civil, debe esta Sala aclarar que de acuerdo con la doctrina venezolana, las expresiones “término” y “lapso” son utilizadas como sinónimos, pero en realidad no lo son, definiéndose el *término* como la fecha fija, hora, día de mes y año en que un acto debe realizarse, en tanto que el *lapso* se refiere al espacio de tiempo dentro del cual la parte debe ejercer alguna actividad procesal.

En el presente caso nos encontramos frente a un lapso, constante de quince días consecutivos para efectuar, en uno de ellos, la consignación del cartel a que se contrae la norma prevista en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

La intención del legislador de la Corte, como lo ha expresado esta Sala en anterior oportunidad, es que el recurrente actúe con la mayor diligencia y celeridad, al punto de exigirle —so pena de dar por desistido el recurso— que consigne un ejemplar del periódico dentro de los quince días consecutivos que siguen a su expedición.

Por consiguiente, esta Sala comparte el criterio esgrimido por la representante de la Procuraduría General de la República, y considera procedente la declaratoria de desistimiento tácito del recurso interpuesto.

#### *Voto salvado de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó*

La suscrita, Dr. Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede por considerar, que el estimar extemporánea la consignación del cartel un día después del vencimiento del lapso previsto en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se declaró desistido el recurso, sin tomar en cuenta que el último día previsto para la consignación del indicado cartel no hubo despacho, por lo cual, era aplicable lo dispuesto en el artículo 200 del Código de Procedimiento Civil que establece en una hipótesis análoga, la posibilidad de la prórroga del lapso hasta el siguiente día laborable. La disidente estima que si bien está de acuerdo con el criterio de esta Sala, de que debe distinguirse entre lapsos y términos, considerando que los primeros son los que implican una fecha fija; en cuanto que los segundos aluden al espacio del tiempo dentro del cual la parte debe ejercer una actividad procesal y, es evidente que lo previsto en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es un lapso, entendido en tal sentido. Ahora bien, a juicio de la disidente, el artículo 200 alude justamente a un lapso como es el antes señalado y no puede restringirse a la previsión del artículo 197

del Código de Procedimiento Civil, como ha querido hacerse, artículo este que regula las pruebas, por cuanto la referencia del artículo 200 va dirigida a las dos (2) normas que le anteceden, esto es, a la del artículo 198 y a la del artículo 199, alusivas en general a todos los términos o lapsos procesales. Existe disposición expresa que permite la aplicación supletoria del Código de Procedimiento Civil (artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) por una parte, y por la otra, es la corriente legislativa y doctrinaria predominante la prórroga del lapso, tal como se evidencia en la normativa del Código Orgánico Tributario. En efecto, si el lapso establecido por días continuos para la consignación del cartel es de quince (15) días, el actor tiene el derecho de disponer de ese lapso en su totalidad, en forma tal que al no haberse dado despacho en unos de los días del lapso e impedido consignar el cartel, constituye una deducción indebida del lapso acordado.

Por todo lo anterior, la disidente estima que ha debido considerarse la fecha en la cual el recurrente entregó el cartel debidamente publicado como hábil en base a la norma del artículo 200 del Código de Procedimiento Civil.

Por otra parte, no existe la rigidez legal que la Corte señala en la materia, prevista en el artículo 125 *ejusdem*, por cuanto la misma norma contempla la posibilidad de que un tercero interesado se de por citado y consigne la publicación.

Queda así expresado el criterio de la Magistrada-Disidente.

*Voto salvado del Magistrado Luis Henrique Farías Mata*

El Magistrado Luis Henrique Farías Mata disiente de la mayoría sentenciadora y salva su voto respecto de la precedente sentencia con base en las siguientes consideraciones:

El artículo 197 del Código de Procedimiento Civil señala, entre otras cosas, que ciertos lapsos se computarán excluyendo los días en que no haya despacho, y asimismo los artículos 198 y 199 *ejusdem* establecen reglas en relación con la manera de contarlos por días, meses o años. Al respecto el artículo 200 del mismo Código señala que, "en los casos de los dos artículos anteriores, cuando el vencimiento del lapso ocurra en uno de los días exceptuados del cómputo por el artículo 197, el acto correspondiente se realizará en el día laborable siguiente".

La sentencia de la Sala de la cual discrepo, decidió en cambio, "en torno... a la norma prevista en el artículo 200 del Código de Procedimiento Civil", que: "de acuerdo a la doctrina venezolana, las expresiones términos y lapso son utilizados como sinónimos, pero en realidad no lo son, definiéndose el término como la fecha fija, hora, día del mes y año en que un acto debe realizarse, en tanto que el lapso se refiere al espacio de tiempo dentro del cual la parte debe ejercer alguna actividad procesal".

Segundamente se hizo un análisis del artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, argumentando que los 15 días a que éste se refiere, constituyen un "lapso" al cual no se aplica el beneficio previsto en el citado artículo 200 del Código de Procedimiento Civil (que sería aplicable sólo a los *términos*), y concluyendo en que es "procedente la declaratoria del desistimiento tácito del recurso intentado", dado que el recurrente, por haber esperado el último día de dicho lapso y por no haber habido despacho ese día, consignó la publicación del cartel el primer día de despacho siguiente.

En criterio de quien disiente, la mayoría de la Sala ha interpretado incorrectamente el artículo 200 del Código de Procedimiento Civil, al pretender aplicarlo únicamente a los *términos*, entendidos éstos como "la fecha fija, hora, día del mes y año en que un acto debe realizarse", a pesar de que dicho artículo 200 establece que, en los casos de los artículos anteriores (artículos 198 y 199, que establecen reglas en relación con la manera de contar los "términos o lapsos" por días, meses, o años),

cuando el vencimiento del *lapso ocurra* en uno de los días exceptuados del cómputo por el artículo 197 (principalmente, los días en que no haya despacho), el acto correspondiente se realizará en el día laborable siguiente.

Sucede que la palabra “término”, entendida en sentido amplio, y la palabra “lapso”, entendida también en sentido amplio, son intercambiables; y las mismas abarcan tanto el término *stricto sensu*, como el lapso *strictu sensu*, siendo el término *strictu sensu* lo que la mayoría sentenciadora define como “la fecha fija, hora, día del mes y año en que un acto debe realizarse”, y el lapso *stricto sensu* lo que la mayoría define como “el espacio de tiempo dentro del cual la parte debe ejercer alguna actividad procesal”.

El artículo 200 del Código de Procedimiento Civil, cuando utiliza la expresión “lapso”, se refiere al lapso *lato sensu*, por lo que el beneficio previsto en el citado artículo 200 se aplica tanto a los términos como a los lapsos procesales, entendidos ambos en sentido estricto.

Abona en favor de la tesis de quien disiente, por una parte, la circunstancia de que el 200 del Código de Procedimiento Civil remite a los artículos 197, 198 y 199 *ejusdem*, todos los cuales utilizan la expresión “términos o lapsos”, y —como bien lo expresa la mayoría de la Sala— “de acuerdo con la doctrina venezolana, las expresiones término y lapso son sinónimos”; y, por otra parte, la circunstancia de que el citado artículo 200 utiliza la expresión “lapsos”, y no la expresión “términos”, por lo que no cabe aplicar dicho artículo a los términos *stricto sensu* únicamente, excluyendo los lapsos *stricto sensu*. Cabe añadir que la concepción de la norma es razonable, en tanto por lo que toca los lapsos *strictu sensu*, como en cuanto se refiere a los términos *stricto sensu*, puesto que evita que sufra un perjuicio una de las partes por la circunstancia —extraña a ella— de que el tribunal donde esté litigando decida no despachar el último o los últimos días de un plazo.

En la decisión de la cual quien suscribe disiente, parece estar acogiendo la Sala Político-Administrativa una doctrina, errónea a juicio del Magistrado disidente, surgida de la Sala de Casación Civil. Dicha doctrina fue criticada, en su oportunidad, a través de los votos salvados de los Magistrados René Plaz Bruzual y Luis Darío Velandia, a la orientación de cuyos argumentos se acoge quien suscribe, y que son en síntesis:

“...Disentimos... de la interpretación que la mayoría de la Sala hace del contenido del artículo 200 del Código de Procedimiento Civil. Al hablarse en la sentencia ... del citado artículo, se afirma ... lo siguiente: ... El supuesto de hecho contemplado en dicha norma ... se refiere a actuaciones que deben efectuarse solamente en un día determinado ... Realmente creemos que esa no es la interpretación ni literal ni lógica de la norma. En efecto, en nuestro criterio, el legislador está haciendo referencia al vencimiento de un lapso, vencimiento que ocurre en uno de los días exceptuados del cómputo por el artículo 197. En otras palabras, cuando el lapso se termine en un día en el cual no hay despacho en el tribunal, el acto se verificará en el primer día laborable siguiente, vale decir, en el primer día de despacho siguiente al último día del lapso, por haber sido este un día no laborable... El artículo 200 debe ser leído e interpretado conjuntamente con los dos artículos anteriores a los cuales expresamente remite... Artículo 198. En los términos o lapsos... Artículo 199. Los términos o lapsos... En ninguno de estos dos artículos el legislador se refiere a actuaciones que deben efectuarse en un día determinado... Al contrario, la idea manejada en estos artículos, es la de lapsos o términos de varios días para la realización de cualquier actuación... De tal manera que el contenido del artículo 200 debe interpretarse... en el claro sentido de que si el término o lapso vence un día en que no haya despacho, el acto, si no se ha realizado aún, puede realizarse en el primer día laborable siguiente...” (Casación Civil, 6-2-91).

En los precedentes términos deja expuesto el Magistrado disidente su criterio respecto de la anterior sentencia de Sala.

#### E. Pruebas

**CPCA**

**23-7-92**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

**La Corte señala la diferencia entre el auto de apertura a pruebas y el de su admisión, en el procedimiento del recurso contencioso-administrativo de anulación.**

En fin, existe una sustancial diferencia procesal entre el acto mediante el cual el juez, luego de examinadas las pruebas presentadas, decide admitirlas, y aquel en que simplemente se limita a abrir la oportunidad para que las partes presenten las pruebas que consideren pertinentes.

En el auto de "apertura a pruebas" no se prejuzga acerca del destino final que tendrán las pruebas que posteriormente serán promovidas. El auto de "apertura de pruebas" sólo ofrece la oportunidad procesal a las partes para que manifiesten su voluntad de promover pruebas en el juicio de que se trate e indiquen los hechos que pretenden comprobar. Presentadas éstas, la decisión judicial puede ser de admisión o de inadmisión de esas pruebas. Tomada la decisión en uno u otro sentido, entra en juego la norma legal que pauta que se oiga en ambos efectos el recurso contra el auto que niegue la admisión de alguna de ellas y que no hay apelación contra el que las admite (artículo 128 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pero antes de que eso suceda puede perfectamente la contraparte exponer los alegatos por los cuales considera que el juicio no debe ser abierto o pruebas, o que el auto respectivo ordenando la apertura es extemporáneo, auto contra el cual es procedente la apelación. La diferencia entre el auto de apertura a pruebas y el de su admisión, en el procedimiento del recurso contencioso-administrativo de anulación, ha sido puesta de manifiesto, en los términos que se dejan expuestos, por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia del 1º de marzo de 1984 (Gaceta Forense Nº 123, Tercera Etapa, Vol. I, página 229), por lo que en esta oportunidad, y con los razonamientos anteriores, esta Corte no hace otra cosa que acoger la referida doctrina de la Sala y así se declara.

#### F. Sentencia

##### a. Tipos de sentencia

**CPCA**

**14-8-92**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

**La Corte señala la diferencia entre una sentencia definitiva y una sentencia interlocutoria.**

*Para decidir esta Corte observa:*

Como primer punto, esta Corte pasa a resolver lo relativo a la denuncia formulada por el apelante de que el *a quo* no cumplió con los requisitos que debe con-

tener toda sentencia, pues la sentencia interlocutoria dictada debía contener los mismos requisitos de una sentencia definitiva en virtud de su “naturaleza intrínseca y extrínseca”.

Al respecto, conviene precisar la diferencia existente entre una sentencia definitiva y una sentencia interlocutoria. La sentencia definitiva es la que se dicta para ponerle fin al proceso, resolviendo el asunto controvertido en el fondo, en cambio, la sentencia interlocutoria se dicta en el curso del proceso para resolver incidencias que ocurran en él y en ella se deciden cuestiones accesorias y previas relativas al proceso y no al derecho discutido. De lo anterior, se deduce que son clases de sentencias muy diferentes, por lo que no debe pretenderse que una sentencia interlocutoria —en la cual se admiten o niegan pruebas— contenga los mismos requisitos que la sentencia que resuelve el asunto definitivamente con arreglo a las pretensiones y excepciones opuestas por las partes.

No obstante, el juzgador debe cumplir con ciertos requisitos mínimos al dictar cualquier tipo de sentencia como lo son la indicación del tribunal que la pronuncia, la indicación de las partes o de sus apoderados, exponer la cuestión planteada y los motivos que lo llevan a tomar la decisión, de manera que quede establecido a quien afecta subjetivamente el fallo, qué se decide y la razón por la cual se llega a tomar una determinada decisión.

Como puede observarse, las sentencias interlocutorias deben contener ciertos requisitos intrínsecos, pero no estrictamente todos aquellos que preceptúa el artículo 243 del Código de Procedimiento Civil, los cuales sí deben cumplir las sentencias que pongan fin al proceso. Por lo demás, las sentencias interlocutorias, por su naturaleza, no cumplen con los mismos requisitos extrínsecos —aquellas exigencias de forma que se refieren a la sentencia como expresión externa de la voluntad del órgano jurisdiccional— que deben llenar las sentencias definitivas.

Ahora bien, en el presente caso se observa que la sentencia interlocutoria sí contiene los requisitos intrínsecos mínimos que debe llenar una sentencia de esta naturaleza —interlocutoria simple— y los requisitos extrínsecos que exige la ley, como se evidencia del folio 249 de este expediente, donde cursa la sentencia interlocutoria apelada. Por las razones expuestas, se considera que no han sido violados los artículos 242, 243 y 244 del Código de Procedimiento Civil.

Por lo que respecta a la infracción del artículo 248 *ejusdem*, el apelante debió precisar que relación tiene tal disposición con la denuncia formulada y al no haberlo hecho se considera improcedente tal denuncia.

Tampoco fueron infringidos los artículos 80, 81 y 83 de la Ley de Carrera Administrativa y los artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ya que lo allí establecido se refiere a las sentencias definitivas y así se declara.

b. *Contenido: Costas*

**CSJ-SPA (208)**

**15-7-92**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Varios vs. Gobernación del Estado Anzoátegui.

**En los casos de recursos de anulación en los cuales el aspecto debatido sea el control de la constitucionalidad y de la legitimación del acto, y no derechos patrimoniales o pecunarios, la condena en costas no es aplicable.**

En el *petitum* del recurso solicitaron los recurrentes su reclaratoria con lugar “con todos los pronunciamientos de ley (folio 14), y luego, en el escrito de informes, pidieron que, “se condene expresamente en costas al Estado Anzoátegui, y solidariamente también a su Gobernador Ovidio Alejandro González, todo de conformidad con las previsiones de los artículos 46 y 47 de la Constitución, en concordancia con los artículos 274 y 287 del Código de Procedimiento Civil” (folio 45).

Al respecto la Sala observa:

El presente caso versa sobre un recurso de nulidad de un acto de efectos generales, que fue ejercido por vía de la acción popular. Su naturaleza e implicaciones fueron ampliamente desarrolladas con anterioridad para los fines de resolver el caso *subjudice*. Ahora bien, la condena en costas, conforme a la normativa procesal citada, le incumbe “a la parte que fuere vencida totalmente en el proceso”. Y ocurre que en estos juicios no existe propiamente una parte demandada, que citada, venga al proceso en tal condición. Además, en el caso de autos, no se planteó lesión a algún derecho subjetivo de los recurrentes, ni tampoco el objeto de la *litis* versó sobre un conflicto intersubjetivo, de carácter patrimonial, resuelto en vía administrativa, y que por ello los recurrentes se vieron obligados a llevarlo a la vía judicial contenciosa. Por otro lado, los únicos precedentes legales relativos a la condena en costas en el contencioso-administrativo, son los referentes a las demandas en contra de los municipios (artículo 105, Ley Orgánica de Régimen Municipal), en las cuales esta condena sólo procede en casos de acciones de contenido patrimonial; y al contencioso tributario que también tiene contenido patrimonial (arts. 174 y 211 del Código Orgánico Tributario). De donde puede extraerse como un principio general, que en los casos de recursos de anulación en los cuales el aspecto debatido es el control de la constitucionalidad y de la legitimidad del acto, y no derechos patrimoniales o pecuniarios, la condena en costas no resulta aplicable (y así lo prevé expresamente el artículo 105 citado). Además, en el caso de autos, la acción fue intentada como tantas veces se precisó, como una acción popular, (—“como cualquiera del pueblo”—), con base al artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia por lo cual la solicitud de condena en costas en este tipo de juicios es improcedente, y así se declara.

### c. *Vicios*

CPCA

2-7-92

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: José L. Pérez vs. República (Ministerio de Relaciones Exteriores).

**El vicio de apreciación probatoria sólo puede cometerse en relación a un hecho establecido en el fallo. Por lo tanto quedan fuera del concepto de falso supuesto las conclusiones del juez respecto a las consecuencias jurídicas del hecho, pues en tal hipótesis se trata de una conclusión de orden intelectual que, aunque sea errónea, no configura “falso supuesto”.**

*Para decidir esta Corte observa:*

El apelante ha alegado el falso supuesto en la recurrida al expresar ésta que la compensación cambiaría no forma parte del sueldo porque no tuvo como objeto ese fin, sino mantener inalterable la remuneración a objeto de que ésta no se viera afectada como consecuencia de la devaluación de la moneda.

Ahora bien, conforme a reiterada jurisprudencia, el falso supuesto tiene que referirse forzosamente a un hecho positivo y concreto que el juez establece falsa e inexactamente en su sentencia a causa de un error de percepción, ya porque no existen las menciones que equivocadamente atribuya a un documento o acta procesal, ya porque no exista en el expediente la prueba en la cual haya fundamentado el hecho, o cuya inexactitud resulta de actas e instrumentos del expediente mismo. Y en razón de que el comentado vicio de apreciación probatoria sólo puede cometerse en relación a un hecho establecido en el fallo, quedan fuera del concepto de suposición falsa las conclusiones del juez respecto a las consecuencias jurídicas del hecho, porque en tal hipótesis se trataría de una conclusión de orden intelectual que, aunque fuere errónea, no configuraría lo que la ley y la doctrina entienden por falso supuesto o suposición falsa.

d. *Apelación*

**CPCA**

**2-7-92**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Eglén T. Linares vs. Gobernación del Distrito Federal.

**La “formalización” no es una mera formalidad, ni mucho menos una simple ratificación de que se desea una segunda revisión del caso, sino un escrito fundamental para delimitar la controversia en la nueva instancia.**

Como punto previo la Corte debe pronunciarse sobre la solicitud de declaración de desistimiento de la apelación hecha por la apoderada de la querellante en el escrito de contestación de la apelación, por considerar que no se cumplieron las exigencias del artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Ha sido jurisprudencia reiterada de esta Corte el precisar que la apelación prevista contra las sentencias de los tribunales que deciden en materia contencioso-administrativa en primera instancia tiene un carácter particular, por cuanto no basta con ejercer el indicado recurso, sino que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en su artículo 162, exige su formalización mediante un escrito en el cual se señalen los motivos de hecho y derecho que determinan su ejercicio, sin lo cual opera una presunción de desistimiento del mismo, que puede ser declarada tanto a solicitud de parte como de oficio. La apelación posee así un carácter muy especial por cuanto lo que se pretende del apelante es que delimite los motivos de impugnación que desea formular contra el fallo recurrido, a fines de que el tribunal de alzada, de proceder, corrija o enmiende los vicios o irregularidades que se imputen a la decisión. Lo anterior no impide que se replanteen por parte del formalizante los argumentos a favor o en contra del acto que fuera objeto del recurso; en razón de lo cual, la correcta formalización ha de contener prioritariamente las razones por las cuales se impugna la sentencia apelada y sólo en segundo lugar, y como motivo de fondo contra la misma, la defensa o ataque del acto administrativo que constituyera el objeto de la decisión de la primera instancia. De allí que el apelante es quien determina en el momento de la formalización el objeto controversial, delimitando los puntos sobre los cuales recaerá la decisión de la segunda instancia. La apelación tiene, en virtud de lo anterior, gran analogía con el recurso de casación por lo que atañe a los vicios que se le imputan a la sentencia apelada, ya que éstos han de quedar perfectamente determi-

nados; pero advierte esta Corte que tal analogía es relativa, por cuanto el juez de alzada no es simplemente un contralor del derecho, sino que su potestad abarca la decisión de todo el asunto ya que tiene poder de revisión del acto administrativo originalmente impugnado.

Está claro, por consiguiente, que el escrito de fundamentación de la apelación debe estar dirigido a poner en evidencia "los vicios de la sentencia", de modo que mal puede considerarse sustentado el recurso cuando la formalización se contrae a copiar o reproducir los argumentos expuestos por la administración para justificar en primera instancia la validez del acto que se recurría o cuando la argumentación allí contenida no tiene relación directa con la motivación del fallo.

La jurisprudencia de esta Corte ha estimado que la formalización es correcta cuando contiene los motivos por los que se estima que el fallo debe ser revocado, no considerándose suficiente la mera reproducción de los argumentos esgrimidos en primera instancia contra el acto recurrido, ya que de lo que se trata es de poner en evidencia los vicios del fallo, y no meramente destacar que se tiene un criterio distinto al del sentenciador. En caso de que el escrito de formalización no contenga los motivos fácticos o jurídicos por los que el apelante considera que debe revocarse la sentencia, la apelación se entenderá desistida, ya que, como antes se observó, la presentación de este documento no es una mera formalidad, ni mucho menos una simple ratificación de que se desea una segunda revisión del caso, sino un escrito fundamental para delimitar la controversia en la nueva instancia.

En el presente caso, resulta evidente que el apelante omitió en forma manifiesta el señalar de manera precisa los vicios de forma o de fondo contenidos en la decisión que se impugna, o qué norma infringió el sentenciador de primera instancia al considerar nulos los actos de remoción y retiro del querellante; en cambio, destinó su escrito de formalización a ratificar y reproducir los mismos argumentos invocados ante el juez *a quo* y a manifestar aspectos del caso que nada tienen que ver con vicios de forma o de fondo de que adolezca la sentencia; lo que trata es de poner de manifiesto un simple desacuerdo con la sentencia de primera instancia, sin razones de hecho ni de derecho que permitan desvirtuar los fundamentos de la decisión recurrida. Ante tal circunstancia, la apelación así realizada resulta defectuosa, equivalente a falta de formalización, lo que conduce a considerarla desistida y así se declara.

CPCA

17-9-92

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: José A. Colina vs. INOS.

**"La formalización" es correcta cuando contiene los motivos por los que se considera que el fallo debe ser revocado, no considerándose suficiente la mera reproducción de los argumentos esgrimidos en primera instancia contra el acto recurrido, ya que de lo que se trata es de poner en evidencia los vicios del fallo, y no meramente destacar que se tiene un criterio distinto al del sentenciador.**

CPCA

10-8-92

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Ramón Díaz Romero vs. Concejo del Municipio Vargas del Distrito Federal.

En este sentido ha sido jurisprudencia reiterada de esta Corte que la apelación prevista contra las sentencias de los tribunales que deciden en materia contencioso-administrativa en primera instancia tiene un carácter particular, por cuanto no basta con ejercer el indicado recurso, sino que se exige su formalización mediante un escrito en el cual se señalen los motivos de hecho y de derecho que generan su ejercicio en cada uno de los puntos con respecto a los cuales se discrepa del fallo. La apelación posee así un carácter muy especial, por cuanto lo que se pretende del apelante es que delimite los motivos de impugnación que desea formular contra el fallo recurrido con la finalidad de que el Tribunal de Alzada, de ser ello procedente, corrija o enmiende los vicios o irregularidades que se imputen a la decisión de *a quo*. De allí que el apelante es quien delimita en la formalización el objeto controversial, señalando los puntos sobre los cuales recaerá la decisión de la segunda instancia. La apelación tiene, en virtud de lo anteriormente indicado, gran semejanza con el recurso de casación por lo que atañe a los vicios que se le imputan a la sentencia apelada, ya que éstos han de quedar claramente determinados. Por las razones expuestas, resulta improcedente el alegato del apelante en relación a la impugnación del poder otorgado por el opositor al recurso y así se declara.

CPCA

17-9-92

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Rafael E. Orozco vs. Banco de Desarrollo Agropecuario (BANDAGRO).

**El desistimiento de la apelación no puede declararse cuando la sentencia recurrida viole normas de orden público.**

*Para decidir esta Corte observa:*

De conformidad con el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia correspondería a este tribunal declarar de oficio *el desistimiento de la apelación* y firme el fallo apelado. Sin embargo, de acuerdo al artículo 87 *ejusdem* tal desistimiento no podrá declararse cuando la sentencia recurrida viole normas de orden público y, en este sentido, esta Corte no puede soslayar el grave vicio en que incurre la sentencia apelada al conocer de una acción contra una entidad con respecto a la cual carece en lo absoluto de competencia por razón de la materia.

En efecto, los organismos que pueden ser querellados ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, de conformidad con el procedimiento contencioso-administrativo especial de la carrera administrativa, son los ministerios y los institutos autónomos, interpretación a la que se llega concatenando los artículos 4, numerales 1, 2 y 6, numerales 1, 2 y 3 de la Ley de Carrera Administrativa. A tales organismos deben añadirse los que las leyes especiales han sometido expresamente a esa jurisdicción, como el Banco Central de Venezuela y el Distrito Federal, pero ello —se insiste— en virtud de disposiciones concretas previstas en la Ley del Banco Central de Venezuela y en la Ley Orgánica del Distrito Federal.

Ahora bien, el Banco de Desarrollo Agropecuario en modo alguno puede ser un sujeto pasivo de la relación procesal que se trata en el contencioso-administrativo especial de la carrera administrativa. Si bien se trata de un banco creado por ley, es una sociedad anónima —artículo 1º de su ley de creación— figura jurídica similar al Banco Industrial de Venezuela y al Banco de los Trabajadores, igualmente creados por ley, pero que, en ausencia de una disposición como la existente en la Ley del Banco Central de Venezuela, no pueden considerarse sometidos al contencioso de la carrera administrativa.

En fin, aun cuando se considere al Banco de Desarrollo Agropecuario como fiduciario de determinadas obligaciones de la Corporación de Mercadeo Agrícola —donde dice el actor que prestó sus servicios y de cuya relación funcional surgirían las obligaciones que demanda— cuestión no alegada en el libelo sino en diligencia del 11 de junio de 1991, es decir, luego de no ser aprobada la primera ponencia presentada, tampoco en ese supuesto el Tribunal de la Carrera Administrativa era competente para conocer de la acción, pues siendo la competencia por la materia de orden público, ésta no puede ser delegada ni transmitida por convenios entre partes. A este respecto es conveniente destacar que si bien los créditos y las obligaciones pueden transmitirse a través de mecanismos subrogatorios, o de otra índole, el fuero jurisdiccional que la ley ha atribuido a un determinado organismo —como la Corporación de Mercadeo Agrícola— no es transmisible, en modo alguno, al Banco de Desarrollo Agropecuario. El fuero del organismo subrogado es el que a él le corresponda de conformidad con la ley.

Habiendo entonces conocido el Tribunal de la Carrera Administrativa de una acción con respecto a la cual era incompetente por razón de la materia, procede la nulidad de lo actuado y la consiguiente reposición al estado de que la demanda sea admitida por el tribunal que el *a quo* considere competente para conocer y al cual deberá remitirle el expediente.

#### e. Perención

**CPCA**

**16-7-92**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

**La perención breve no es aplicable a los juicios de nulidad.**

## 2. Contencioso de anulación y amparo

### A. Competencia

**CSJ-SPA (264)**

**23-7-92**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Arnaldo Arias vs. Consejo de la Judicatura.

**El amparo puede ser ejercido conjuntamente con el recurso de nulidad contra un acto que no haya agotado previamente la vía administrativa, sin embargo la competencia para conocer de las dos acciones (amparo y nulidad) competen al tribunal**

**que tenga facultad para conocer de la decisión objeto del recurso de nulidad.**

Estima el apoderado actor que el acto contra el cual ejerce el amparo constitucional viola los derechos que la Constitución le acuerda relativos a la igualdad, a la propiedad, a la jubilación y a la defensa, consagrados en los artículos 61, 99, 85 y 68, cuyas violaciones razona en el texto del libelo. El objeto del amparo es solicitar la suspensión de los efectos de los actos administrativos de trámite, que, según el apoderado actor tienen fuerza definitiva, los cuales dictara la Contraloría General de la República en fechas 27 de mayo de 1991 y 21 de enero de 1992 y, de esta manera, le sea ordenado a dicho organismo la continuación del procedimiento administrativo de ejecución de la jubilación acordada por el Consejo de la Judicatura, con el fin de hacer efectivo el pago de la pensión de jubilación que le correspondería desde el 13 de diciembre de 1990 hasta el 1º de enero de 1992.

Esta Sala observa que la competencia para conocer del amparo constitucional cuando el mismo se ejerce conjuntamente con un recurso de nulidad, como es el caso presente, está determinada por la que rige en relación a éste último, dada la naturaleza accesoria que al mismo le ha sido atribuida. De allí que sea menester determinar si este organismo jurisdiccional es o no competente para conocer del recurso de nulidad contra el acto que fuera calificado como "acto de trámite con fuerza definitiva", contenido en el oficio N° DGAC-2-3-699 de fecha 21 de enero de 1992 y N° DGAC-2-3-4705 del 27 de mayo de 1991, emanado de la Contraloría General de la República.

Al efecto se observa, que si bien es competente para conocer de las decisiones del Contralor General de la República, no así lo es de las dictadas por funcionarios de menor jerarquía, como fuera el caso presente, en el cual el acto en cuestión emana del ciudadano Teófilo R. Velásquez G., Jefe de Oficina encargado de la Dirección General de Control de la Administración Central, Dirección de Control Previo de Pagos. Las decisiones de un órgano como el antes señalado, que actúa en nombre propio y no por delegación del Contralor, corresponde a la competencia que el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia le atribuye a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo estableciendo que:

"Artículo 185: La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, será competente para conocer: (...)

3º De las acciones o recursos de nulidad que puedan intentarse por razones de ilegalidad contra los actos administrativos emanados de autoridades diferentes a las señaladas en los ordinales 9, 10, 11 y 12 del artículo 42 de esta ley, si su conocimiento no estuviere atribuido a otro tribunal...".

En efecto, si bien el último aparte del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, establece que el amparo puede ser ejercido conjuntamente con el recurso de nulidad contra un acto que no ha agotado previamente la vía administrativa, como parece ser el caso presente; sin embargo, la competencia para conocer de las dos acciones (amparo y nulidad) competen al tribunal que tenga facultad para conocer de la decisión objeto del recurso de nulidad y no como lo estimó el recurrente, al que hubiera debido conocer el acto que hubiese agotado la vía administrativa.

Por todo lo anterior, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en base a lo dispuesto en el segundo aparte del artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales ordena remitir de inmediato las actuaciones a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

**CSJ-SPA (272)****23-7-92**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Alí Lasser vs. Consejo de la Judicatura.

*Para decidir se observa:*

Señala el recurrente en su escrito, que se dirige a esta Corte “a fin de interponer Acción de Amparo Constitucional conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación, fundado en lo previsto en el artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales”.

Ciertamente tal como lo señalara la Corte en Pleno, corresponde a esta Sala el conocimiento del asunto, visto que el artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece que el juez competente para conocer de la acción de amparo, será el que lo fuera para conocer del recurso de nulidad interpuesto en forma conjunta con aquélla; siendo ésta la competente para conocer del recurso de nulidad de conformidad con el artículo 42, numeral 12º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*, visto que se trata de un acto administrativo de efectos particulares emanado del Consejo de la Judicatura; así se declara.

**CSJ-SPA (324)****5-8-92**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Feliz A. Becerra vs. Ministerio de la Defensa.

Debe esta Sala en primer lugar, referirse a la competencia de la misma para resolver la acción planteada, la cual se desprende del análisis concatenado de los artículos 5 y 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. En efecto, el artículo 5 establece lo siguiente:

“La acción de amparo procede contra todo acto administrativo, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar un derecho o una garantía constitucionales, cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional.

*Cuando la acción de amparo se ejerza contra actos administrativos de efectos particulares o contra abstenciones o negativas de la administración podrá formularse ante el Juez Contencioso-Administrativo competente, si lo hubiere en la localidad...*” (Subrayado de la Sala).

Por su parte, el artículo 8 *ejusdem*, es del siguiente tenor:

“La Corte Suprema de Justicia conocerá en única instancia, en la Sala de competencia afín con el derecho o garantía constitucionales violados o amenazados de violación, de la acción de amparo contra el hecho, acto u omisión emanados del Presidente de la República, *de los Ministros...*” (Resaltado de la Sala).

El último de los artículos citados (art. 8 LOA), atribuye competencia a la Corte Suprema de Justicia en la Sala de competencia afín con el derecho o garantía violados o amenazados de violación —competencia por la materia para resolver la acción de amparo que se intente contra el hecho, acto u omisión emanados de algunos

órganos de la Administración Pública, dentro de los que se incluyen los Ministros —competencia en razón de la persona, resultante de la investidura del órgano presuntamente autor de la violación o amenaza de la misma.

De otra parte, de la lectura del artículo 5 se desprende un criterio distinto de atribución de competencia por razón de la materia, "...cuando la acción de amparo se ejerza contra actos administrativos de efectos particulares...", toda vez que en estos casos el juez competente es el de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con preeminencia a la sola afinidad entre el derecho o garantía violados o amenazados de violación y la competencia que por razón de la materia se le atribuye al Juez Contencioso-Administrativo.

De lo precedentemente expuesto, se desprende que la Sala es competente para conocer de la acción de amparo intentada contra el acto administrativo dictado por el Ministro de la Defensa y que ha sido incoada conjuntamente con el respectivo recurso de nulidad es esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y, así se declara.

Observa esta Sala, que se ha interpuesto acción de amparo constitucional, conjuntamente con el recurso de nulidad por ilegalidad, contra el acto administrativo emanado del Ministro de la Defensa contenido en la resolución N° 5.225, alegando la violación de los artículos 44, 59, 61 y 73 del Texto Fundamental, por lo que pasa a pronunciarse respecto de la admisibilidad de la misma.

En este sentido, se observa que han sido cubiertos todos los extremos previstos en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que regula los requisitos que debe contener toda solicitud de amparo y que no se encuentra incurrida en ninguna de las causales de inadmisibilidad a que se contrae el artículo 6 *ejusdem*, por lo que la misma resulta admisible y así se declara.

#### B. *Carácter cautelar*

**CPCA**

**21-7-92**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Arturo Mulet vs. IVSS.

**El juez de amparo puede entrar a examinar la legalidad para determinar si efectivamente se vulneró una norma constitucional pero en el ejercicio conjunto de la acción de amparo con el recurso contencioso-administrativo de anulación tal examen necesariamente versaría sobre el fondo del asunto planteado y en el caso de una medida de suspensión de efectos del acto administrativo, tal pronunciamiento está vedado al juez.**

#### *Para decidir la Corte observa:*

La argumentación sostenida por el Tribunal de la Carrera Administrativa al negar la acción de amparo interpuesta, ciertamente, tal como lo señala la apelante no se ajusta del todo a la ley y la jurisprudencia en materia de amparo. En efecto, el tribunal pasó a determinar que no existiesen medios procesales breves, sumarios y eficaces para proteger el o los derechos o garantías constitucionales violadas, para entonces, de ser el caso, concluir que era procedente la acción de amparo y señala el fallo, en cuanto a este supuesto, que no entra a su análisis en virtud de que el amparo fue ejercido conjuntamente con el recurso contencioso-Administrativo de nulidad, tratándose así

—en su criterio— de una medida cautelar en el procedimiento de nulidad que como efecto produciría la suspensión del acto administrativo impugnado por vía de amparo constitucional, estimando dicho tribunal que la suspensión de los actos administrativos de efectos particulares existen y pueden lograrse por otros medios ordinarios sin utilizar la vía del amparo. Sin embargo, observa esta Corte que tal razonamiento no es del todo correcto pues, aun cuando existe la posibilidad de obtener la suspensión de los efectos del acto administrativo por otra vía que es la contemplada en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, afirmar que por ese mismo hecho no procede el amparo ejercido conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación sería tanto como negar la existencia del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y desconocer la interpretación jurisprudencial tanto de la Corte Suprema de Justicia como de esta Corte en materia de la acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación.

Por otra parte, si bien es cierto, tal como lo señala la parte apelante, que el juez de amparo puede entrar al examen de la legalidad para determinar si efectivamente se vulneró una norma constitucional, no es menos cierto que en el ejercicio de la acción conjunta, tal examen tendría necesariamente que versar sobre el fondo del asunto planteado y, en el caso de una medida de suspensión de efectos del acto administrativo cuya nulidad se demanda, tal pronunciamiento le está vedado al juez. Tal interpretación ha sido consagrada en vía jurisprudencial (ver sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 10 de julio de 1991 caso Tarjetas Banvenz), pero además obedece a una sana lógica.

En el caso *sub examine* considera la apoderada del apelante que, en cuanto a la supuesta falta de precisión de la lesión ocasionada a los derechos constitucionales alegados, debe señalar que el accionante en su recurso de nulidad y amparo fue suficientemente explícito en el momento de describir la lesión que le ocasionaba la ilegal actuación del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, como consta expresamente en las actas procesales. Y de seguidas añade: en efecto el Dr. Arturo Mulet señaló en su oportunidad que, transcurrido el lapso de tres (3) meses que según la Convención de Trabajadores del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales tenía la Dirección de Salud para poder llamar a concurso, y aún más, transcurridos los seis (6) meses establecidos por la Ley de Carrera Administrativa como límite máximo de todo cargo provisional, se vulneraban las garantías establecidas en los artículos 84, 85 y 88 de la Constitución de la República, al momento de solicitar el mandamiento de amparo al accionante, el invocar la violación de normas legales no tuvo sino como única finalidad la de demostrar como las garantías constitucionales de estabilidad y protección laboral habían sido acogidas y desarrolladas por la normativa legal que rige su situación concreta.

Observa esta Corte que este último razonamiento conduce precisamente a desestimar el análisis de la violación de las normas constitucionales en esta oportunidad procesal pues, para determinar si se vulneraron o no las normas constitucionales señaladas tal como considera la apoderada del apelante, habría que determinar si efectivamente transcurrieron los 3 o 6 meses señalados en la Convención Colectiva y si era procedente o no el llamado a concurso conforme a esa normativa. Ahora bien, determinar si estas normas se violaron, es materia del recurso contencioso-administrativo de anulación y así se declare.

El accionante en este caso tenía tres vías alternativas a seguir para lograr su propósito, a saber: o bien intentaba, como lo hizo en este caso, la acción conjunta de amparo con el recurso contencioso-administrativo de anulación y en ese caso debía probar que existía una presunción grave de amenaza de derechos constitucionales; o solicitaba la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado por la vía

del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en cuyo caso sólo tenía que probar que se producía un gravamen irreparable por la definitiva; o, por último, intentaba la acción autónoma de amparo y, en este último caso, hubiera procedido el examen de la argumentación expuesta por el solicitante en amparo.

No obstante, en esta oportunidad no puede el Juez Contencioso-Administrativo, al resolver el amparo como medida cautelar, pronunciarse sobre el fondo del asunto y así se declara.

**CPCA****24-8-92**

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Varios vs. Universidad de Carabobo.

**Al ejercer conjuntamente la acción de amparo con el recurso contencioso-administrativo de anulación el juez no puede decidir que existió violación directa de disposiciones constitucionales, pues ello compromete su decisión de fondo, sino únicamente constatar si existe o no presunción grave de la violación o de la amenaza de violación constitucional alegada.**

Corresponde ahora a esta Corte pronunciarse respecto al amparo interpuesto y en tal sentido observa que la naturaleza instrumental de la acción de amparo ejercida en base al artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, está dirigido a obtener la suspensión temporal del acto administrativo impugnado y el juez debe acordarla si los derechos constitucionales invocados como conculcados están fundamentados en un medio de prueba que lleve al sentenciador a considerar que existe presunción grave de la violación o de la amenaza de violación constitucional alegada. En consecuencia, en presencia de las acciones ejercidas conjuntamente —amparo y recurso contencioso-administrativo de anulación— el juez no puede decidir que existió violación directa de disposiciones constitucionales, pues ello compromete su decisión de fondo, sino únicamente constatar si existe o no presunción grave de la violación o de la amenaza de violación constitucional alegada.

Sentado lo anterior, pasa esta Corte a constatar si existe o no en el caso de autos presunción grave de violación o amenaza de violación de los derechos constitucionales alegados y al respecto observa que ha sido alegada, en primer término, la violación del derecho a la defensa consagrado en el artículo 68 de la Constitución, ya que en opinión de los accionantes “no les instruyó ningún expediente donde fuera verificada la responsabilidad de los hechos que les imputa” (el Rector de la Universidad de Carabobo), a lo cual ha respondido el representante judicial de esa casa de estudios que ello no era necesario, pues se trataba de una situación donde los hechos eran notorios, semejante a lo que en materia penal y conforme a lo establecido en el ordinal 1 del artículo 60 de la Constitución, resulta ser “sorprendido infraganti”, debiendo en consecuencia esta Corte pronunciarse acerca si ante hechos notorios y flagrantes como ambas partes reconocen que tienen los acaecidos en el presente caso, no es necesario abrir un proceso contradictorio en la fase constitutiva de la actuación administrativa. Planteada en semejantes términos la controversia, resulta indudable que un pronunciamiento de esta Corte en tal sentido significaría adelantar opinión sobre el fondo del problema planteado, lo cual es materia del recurso contencioso de anulación, lo que se evidencia al constatar que la pretendida violación del derecho a la defensa ha sido alegada como causa del vicio de “inmotivación” que en opinión de los accionantes

contiene la medida disciplinaria aplicada por el Rector de la Universidad de Carabobo, lo que obviamente impide a esta Corte pronunciarse ahora sobre tal alegato pues ello es objeto del recurso de nulidad que fue interpuesto conjuntamente con la acción de amparo. Así se declara.

**CSJ-SPA (273)**

**27-7-92**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Concretera Martín vs. Alcaldía del Municipio Almirante Padilla del Estado Zulia.

**La acción de amparo propuesta como medio de protección de violación de los derechos y garantías fundamentales o amenazados de inminente violación, no puede desvincularse del acto impugnado cuando el amparo solicitado lo es en términos conjuntos y tiene un carácter cautelar ante la acción principal, por lo que deben coincidir el acto impugnado y al que se le atribuya la pretendida violación constitucional.**

Vistos los alegatos de la solicitante del amparo, pasa esta Sala a decidirlo en los siguientes términos:

1. Se observa en primer lugar, que la acción de amparo propuesta invoca como violación constitucional los derechos a la defensa y al debido proceso. Tal acción tiene por origen el acto administrativo identificado como Resolución Nº 9-1-71 suscrita por el Alcalde del Municipio Almirante Padilla del Estado Zulia que ratifica la Resolución Nº AM-91-009. Ahora bien, el contenido del acto impugnado por nulidad, sobre el cual se solicita el amparo, ratifica la decisión que declaró la caducidad del contrato de concesión de la Cantera "Los Buchones" y del Acuerdo dictado por la Cámara Municipal el 5 de junio de 1991.

2. De otro lado conviene destacar que, lo que subyace en la acción de amparo propuesta, es la violación de un derecho constitucional que le fue transgredido a juicio de la misma recurrente, por no habersele notificado el inicio o apertura del procedimiento administrativo sancionatorio, que culminó con la decisión del Acuerdo de la Cámara el 5 de junio de 1991, aprobado por la mayoría absoluta de los concejales presentes a decir del Acta que corre inserta en el expediente, y que tal proceder se hizo a espaldas de los interesados.

3. Ahora bien, independientemente de que tal alegato sea apreciado o no en la sentencia definitiva, se observa que la accionante ejerció los recursos que consideró procedentes, primero, el de reconsideración y obtuvo respuesta expresa del Alcalde (E) y ahora ha ejercido el recurso contencioso de anulación conjuntamente con la acción de amparo, tal como lo permite el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

4. Por tanto, constata la Sala que el acto sancionatorio que puso fin al alegado procedimiento constitutivo (de haberse realizado), y en el cual dice la accionante no haber participado, por desconocer que tal proceso estaba en curso, y que sería el acto que le impidió el ejercicio del derecho constitucional a la defensa y al debido proceso, no es precisamente el acto administrativo demandado por ilegalidad e inconstitucionalidad por ante esta Sala, aun cuando el sentido sea el mismo al ser confirmatorio del originario dictado.

Concluyése de lo anterior, que en el caso de autos, la acción de amparo propuesta como medio de protección de los derechos y garantías fundamentales o amenazados

de inminente violación, no puede desvincularse del acto impugnado cuando el amparo solicitado lo es en términos conjuntos y tiene un carácter cautelar ante la acción principal, por lo que deben coincidir el acto impugnado y al que se le atribuya la pretendida violación constitucional. Por tanto, esta Sala declara improcedente el amparo solicitado.

C. *Suspensión de efectos del acto administrativo*

**CSJ-SPA (270)**

**13-7-92**

Magistrado Ponente: Cecilia Cosa Gómez

Caso: Varios vs. Alcaldía del Municipio Almirante Padilla del Estado Zulia.

Vistos los alegatos de los solicitantes del amparo, *pasa esta Sala a decidirlo en los siguientes términos:*

1. Se observa en primer lugar, que la acción de amparo propuesta invoca como violación constitucional los derechos a la defensa y al debido proceso. Tal acción tiene por origen el acto administrativo identificado como Resolución N° 91-72 suscrita por el Alcalde del Municipio Almirante Padilla del Estado Zulia, el cual ratifica la Resolución N° AM-91-007. Ahora bien, el acto impugnado por nulidad, sobre el cual se solicita el amparo, decide ratificar la decisión que declaró la caducidad del contrato de concesión de la Cantera "Montiel-Guillén" y del Acuerdo dictado por la Cámara Municipal el 5 de junio de 1991.

2. De otro lado conviene destacar que, lo que subyace en la acción de amparo propuesta, es la violación de un derecho constitucional que les fue transgredido a juicio de los mismos recurrentes, por no haberseles notificado el inicio o apertura del procedimiento administrativo sancionatorio, que culminó con la decisión del Acuerdo de la Cámara el 5 de junio de 1991, aprobado por la mayoría absoluta de los concejales presentes a decir del Acta que corre inserta en el expediente, y que tal proceder se hizo a espaldas de los interesados.

3. Ahora bien, independientemente de que tal alegato sea apreciado o no en la sentencia definitiva, se observa que los accionantes ejercieron los recursos que consideraron procedentes, primero, el de reconsideración y obtuvieron respuesta expresa del Alcalde (E) y ahora han ejercido el recurso contencioso de anulación conjuntamente con la acción de amparo, tal como lo permite el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

4. Por tanto, constata la Sala que el acto sancionatorio que puso fin al alegado procedimiento constitutivo (de haberse realizado), y en el cual dicen los recurrentes no haber participado por desconocer que tal proceso estaba en curso, y que sería el acto que les impidió el ejercicio del derecho constitucional a la defensa y al debido proceso, no es precisamente el acto administrativo demandado por ilegalidad e inconstitucionalidad por ante esta Sala, aun cuando el sentido sea el mismo al ser confirmatorio del originario dictado.

Concluyése de lo anterior, que en el caso de autos, la acción de amparo propuesta como medio de protección de los derechos y garantías fundamentales o amenazados de inminente violación, no puede desvincularse del acto impugnado cuando el amparo solicitado lo es en términos conjuntos y tiene un carácter cautelar ante la acción principal, por lo que deben coincidir el acto impugnado y al que se le atribuya la pretendida violación constitucional. Por tanto, esta Sala declara improcedente el amparo solicitado.

No obstante lo expuesto, y en razón de que conjuntamente con el recurso de nulidad por ilegalidad e inconstitucionalidad contra el acto administrativo suscrito por el Alcalde (E) del Municipio Almirante Padilla del Estado Zulia, se ha solicitado subsidiariamente la aplicación de la suspensión del mismo, con fundamento en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Sala antes de pronunciarse sobre tal petición procede a admitir el recurso contencioso-administrativo de nulidad por ilegalidad e inconstitucionalidad en cuanto en derecho se refiere, y de conformidad con el primer aparte del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, declara la competencia de esta Sala Político-Administrativa para conocer de esta acción de nulidad.

Considera necesario la Sala entrar a decidir respecto de si procede o no en este caso, acordar la medida a que se refiere el artículo 136 de la Ley Orgánica que rige sus funciones, solicitada expresamente por los recurrentes.

La suspensión de los efectos del acto administrativo se justifica para evitar que la ejecución del mismo produzca un perjuicio de tal naturaleza al administrado, que sería imposible repararlo si posteriormente es anulado, o cuando sean de difícil reparación por la sentencia definitiva, los daños que puedan resultar de la ejecución del acto. Si el acto administrativo impugnado dirigido a quienes intentan el recurso de nulidad, declaró caduca la concesión de la cantera "Montiel -Guillón" y ante la expresa voluntad de los recurrentes de la suspensión del mismo, debe esta Sala proceder a valorar la dimensión de esos posibles daños y la irreparabilidad o dificultad de reparación.

En el caso *subjudice*, y como consecuencia de los efectos del acto en cuestión, se observa y constata de documentos anexados al recurso, que existe la voluntad del Concejo Municipal de otorgar la cantera a través de un proceso de licitación, y tal como lo alegan, ello envuelve para los recurrentes un perjuicio de difícil reparación por la sentencia definitiva, en caso de que su recurso prosperara, dado que la situación de la explotación de las canteras por terceros constituye una presunción de daño que hace necesaria la aplicación de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esto es, la suspensión de los efectos del acto impugnado, y así se declara.

Con sujeción a todas las razones expuestas, esta Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República de Venezuela y por autoridad de la ley, declara Improcedente la acción de amparo; admite el recurso contencioso-administrativo de nulidad por ilegalidad e inconstitucionalidad contra el acto administrativo suscrito por el Alcalde (E) del Concejo Municipal Almirante Padilla del Estado Zulia, acto identificado como la Resolución Nº 91-72 de fecha 11 de octubre de 1991; y acuerda suspender los efectos del mismo.

A más de lo anterior, dispone esta Sala exigir de los recurrentes caución suficiente para garantizar las resultas del juicio, tal y como lo establece el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. A tales efectos ordena que los recurrentes la presten por la cantidad de quinientos mil bolívares (Bs. 500.000,00) otorgada pura y simplemente, por un Banco, concediéndoles diez (10) días de despacho para que sea otorgada la fianza y la Sala se reserva aceptarla o no en los precisos términos indicados.

Se advierte que la no presentación de la fianza o la no aceptación de la misma por la Sala, o la falta de impulso procesal por parte de los recurrentes, dará lugar a la revocatoria de la suspensión acordada.

Publíquese y regístrese. Notifíquese al Concejo Municipal Almirante Padilla del Estado Zulia de esta decisión. Solicítense el expediente administrativo. En su oportunidad devuélvase al expediente al Juzgado de Sustanciación a los fines de practicar las notificaciones a las cuales se refiere el artículo 125 *ejusdem*, y luego de realizadas,

procédase a emplazar a los interesados mediante cartel, y así continuar el juicio de nulidad.

### 3. *El Contencioso-Administrativo de las demandas*

#### A. *Concepto de parte*

**CSJ-SPA (274)**

**23-7-92**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Teméltas

#### **La Corte analiza el concepto de “parte” en el proceso.**

*Para decidir, la Sala observa:*

Juez de su propia competencia conforme a pacífica jurisprudencia, puede la Sala en ejercicio de esa facultad, examinar todos aquellos elementos que juntos conforman el vínculo atributivo de competencia a este órgano jurisdiccional para conocer de determinado asunto, aun de aquellos que por su naturaleza, han sido objeto de revisión por el juez que previno en el conocimiento de la causa.

Ahora bien, siendo que el fundamento de la presente declinatoria es el ordinal 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por cuanto según el juez remitente, se cumplen los extremos que conforman el fuero especial previsto en esa referida norma ya que a su entender, la empresa Maraven, S.A. filial de Petróleos de Venezuela, S.A., es parte en el proceso y el monto de la demanda excede a cinco millones de bolívares (Bs. 5.000.000,00), corresponde a la Sala en base al principio arriba enunciado, la verificación de estos acertos mediante la determinación de los términos objetivos y subjetivos en que se planteó la demanda.

Así para abordar debidamente el problema jurídico suscitado, se hace menester en primer término, verificar el carácter y naturaleza de la intervención de la empresa Maraven, S.A., en el presente juicio, pues de esa calificación devendrá o no como antes se afirmó, el posterior estudio de los otros extremos que configuran el fuero atrayente a esta Sala.

La previsión citada alude al presupuesto de “partes” como uno de los elementos constitutivos del referido fuero especial, es decir, se exige que la República, Instituto Autónomo o Empresa del Estado sea parte en el proceso, mientras que en el caso que nos ocupa, la acción interdictal fue incoada por los ciudadanos William Antonio Nava Finol y Pedro Raúl Pacheco contra la empresa Zulia Industrial Construction, estableciéndose inicialmente la relación procesal entre esas partes. Conviene entonces profundizar sobre el concepto de “parte” en proceso, a fin de calificar adecuadamente la posición asumida por la empresa Maraven, S.A., en el presente juicio.

La noción de parte procesal en sentido estricto, es entendida en nuestro derecho, como la relación jurídico procesal objetiva, que nace entre quien interpone la demanda y el demandado, esto es, la “parte actora” que hace valer la pretensión y aquella contra quien se hace valer. Sostiene en la materia autorizada doctrina que: “Para nosotros, que hemos diferenciado la acción de pretensión y de la demanda (supra, n. 25), las partes no son los sujetos de la acción, puesto que ésta surge entre el ciudadano y el Estado, sino los sujetos de la pretensión, que es el acto o declaración de voluntad por el cual un sujeto exige de otro la subordinación de su interés al interés propio del reclamante. Ahora bien, como la pretensión, lo mismo que la acción, se hace valer en la demanda, que es el medio procesal idóneo para ello, resulta que la demanda individualiza a las partes en cuanto sujetos de la pretensión contenida

*en ella; pero como pretensión puede ser fundada o infundada, las partes son necesariamente los sujetos de la pretensión, o sea aquéllos entre quienes se afirma la existencia de un derecho o interés jurídico, independientemente de que ese derecho o interés afirmado corresponda realmente a la parte.*

Por tanto, las partes pueden definirse más exactamente como el sujeto activo y el sujeto pasivo de la pretensión que se hace valer en la demanda judicial. (A. Rengel Romberg: *Manual de Derecho Civil Venezolano*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1978. Volumen II, p. 139, (subrayado de la Sala).

Adicionalmente, debe reconocerse en nuestro sistema procesal la existencia del concepto, —ampliado, si se quiere—, de «parte procesal» conforme al cual, se admiten a integrar la relación jurídico procesal «terceros intervinientes», ya sea en plano de igualdad a la posición de las partes principales al juicio, o bien, como parte accesoria, coadyuvante, a la pretensión de una de las partes principales; fenómeno procesal, en ambos casos, conocido como “pluralidad de partes”.

La calificación de un interviniente en el proceso vendrá dada por la relación que guarda, directa o indirectamente frente a la pretensión que se debate: será litis consorcio en el primer caso porque los distintos sujetos son titulares de la pretensión deducida y están por tanto, en plano de igualdad, o se tratará de una intervención adhesiva, como coadyuvante al proceso, si el sujeto aparece en posición subordinada a la pretensión principal. O bien, en un tercer supuesto, habrá tercería, si el sujeto introduce una nueva pretensión que deba resolverse conjuntamente con la principal.

Ahora bien, una vez establecido el alcance de la figura de los intervinientes en el proceso, es claro que el concepto no debe confundirse con nociones referentes a la *calidad* del sujeto para intervenir en el juicio, como es el caso de la legitimación y la capacidad procesal, cuya significación se encuentra en planos conceptuales totalmente distintos y es la situación que, a juicio de la Sala, acaece en el presente caso.

#### B. *Contencioso de los contratos administrativos*

CSJ-SPA (292)

30-7-92

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**La Sala Política-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos administrativos, en los cuales sea parte la República, los Estados o las Municipalidades.**

De la síntesis precedentemente hecha, resalta que el punto de derecho determinante, a los fines de decidir acerca de la competencia, consiste en precisar si el documento mediante el cual el Concejo Municipal del Distrito Iribarren del Estado Lara adjudica en Arrendamiento a la “Sociedad Venezolana de la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días” un excedente de terreno, es o no de naturaleza administrativa.

En este sentido, la Corte, único juez de su propia competencia —en Pleno o en sus Salas, como lo tiene establecido y lo ratifica en esta oportunidad—, observa que de las actas procesales se constata que tanto la Municipalidad como la recurrente, identifican el terreno como ejido.

En tal sentido, la Sala en sentencia de fecha 14 de junio de 1983 (Acción Comercial, C.A.), estableció el criterio de que los documentos mediante los cuales se realicen ventas de terrenos ejidos —(en el caso de autos arrendamiento)—, son Contratos Administrativos, aun si hubieren sido suscritos en forma pura y simple y no incluyeren cláusulas exorbitantes definidas por la doctrina como expresiones de potestades o prerrogativas que le corresponden a la Administración, —a su favor y aun en su contra—, en cuanto ella ejercita su capacidad para actuar en el campo del derecho público; consideradas además, por la jurisprudencia como claro indicador de la presencia de un contrato administrativo.

Lo anteriormente expuesto lleva a la Sala a considerar que el documento de arrendamiento (Acuerdo), fundamento del presente litigio constituye, sin duda alguna, un contrato administrativo y así expresamente lo declara.

En consecuencia, conforme a lo previsto en el numeral 14 del artículo 42 de la Ley Orgánica que rige las funciones de este Máximo Tribunal de la República, el cual confiere expresamente competencia a esta Sala Político-Administrativa para “conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos administrativos, en los cuales sea parte la República, los Estados o las Municipalidades”, es forzoso declarar que corresponde a esta Sala conocer del presente recurso de nulidad y así expresamente se decide.

**CPCA****9-7-92**

Magistrado Ponente: José Agustín Catalá

Caso: José A. Straga vs. Universidad Experimental de Los Llanos Centrales Rómulo Gallegos.

**La responsabilidad de la administración derivada de la ejecución o incumplimiento de contratos, (esto es la responsabilidad contractual administrativa) está sujeta en lo que concierne a las controversias que susciten, a recursos, acciones o procedimientos diferentes a la de los actos administrativos unilaterales.**

*Esta Corte para decidir observa:*

Aun cuando la Sala de Sustanciación de esta Corte, admitió en su oportunidad el presente recurso, en este estado se pasan a estudiar los requisitos de admisibilidad de la acción, por tratarse de aspectos que pudieran incidir en la violación de normas de orden público, respecto de los cuales siempre conserva esta Corte la facultad de analizarlos.

Del escrito contentivo de la acción de nulidad se evidencia que el recurrente ejerció dos acciones diferentes con objetos totalmente distintos y que deben ser tramitadas en procedimientos no acumulables entre sí, configurándose así un caso de inepta acumulación en los términos del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y del artículo 78 del Código de Procedimiento Civil.

En efecto, el recurrente pretende la declaratoria de nulidad del acto administrativo del Consejo Rector, mediante el cual pretendió alterar unilateral y extemporáneamente las condiciones contractuales y el monto salarial devengado. El recurrente fundamenta este petitorio en que, en fecha 1º de noviembre de 1980, las partes suscribieron un contrato de prestación de servicios, por el cual desempeñaba funciones de

prestación de servicios de Planificación, Desarrollo y Evaluación en la citada Universidad. Que el mencionado contrato fue renovado en forma sucesiva, apareciendo en todos los contratos una cláusula que establecía el lapso de duración del contrato, en la cual se previó que la Universidad podía poner término a la relación contractual si por lo menos con treinta (30) días de anticipación al vencimiento del contrato notificaba al contratado su voluntad de darlo por terminado.

Que resulta evidentemente notorio que la Universidad infringió su obligación contractual de notificar oportunamente, alterando así unilateralmente el contrato vigente entre las partes, además de que lesiona los derechos del recurrente. Por último al respecto indica el contratado, que dada la notificación extemporánea, el contrato continúa en vigor.

De lo antes expuesto, se evidencia que el recurso interpuesto es el previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para la solicitud de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares. A este respecto corresponde observar que la responsabilidad de la administración derivada de la ejecución o incumplimiento de contratos, esto es, la responsabilidad contractual administrativa, está sujeta en lo que concierne a las controversias que susciten, a recursos, acciones o procedimientos diferentes a la de los actos administrativos unilaterales. En tal sentido, las medidas o decisiones administrativas relacionadas con la ejecución de contratos no constituyen actos administrativos recurribles por las vías legales previstas para la solicitud de nulidad de los actos administrativos particulares, más aún cuando no consta en autos, que la naturaleza del contrato celebrado haya cambiado creando otros derechos subjetivos para el recurrente. Por tanto, ni el contrato celebrado por la administración, ni las medidas dictadas para su ejecución pueden ser objeto del recurso de nulidad en referencia: "El juez que sea competente para conocer de las controversias derivadas del contrato de que se trate, es el único competente para conocer de la acción propiamente contractual administrativa y, por ende, las medidas adoptadas por la administración, no pueden ser desvinculadas del mismo, como actos administrativos a efectos de su control jurisdiccional por vicios de ilegalidad. Así, por ejemplo, la negativa de la administración de pagar el precio de una obra pública, es un acto administrativo que no puede ser recurrido por la vía del contencioso de nulidad, en sustitución de lo que son las acciones que para tal tipo de relaciones confiere la ley a los interesados, a saber resolución o cumplimiento de contratos, ya que la administración en estos casos actúa bajo otra perspectiva equiparable a un particular.

En razón de lo antes expuesto, esta Corte considera, que la acción ejercida está excluida del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa de nulidad, lo cual determina que la misma sea inadmisibles y así se declara.

En cuanto al segundo objeto de la demanda, solicitud de nulidad de la decisión de la Universidad de no admitir a concurso al recurrente de fecha 8 de octubre de 1984, considera esta Corte que tal decisión sí constituye un acto administrativo de efectos particulares sujetos al procedimiento contencioso-administrativo de nulidad, pero al haber acumulado en forma indebida el recurrente ambas acciones, incurre en la violación del principio de orden público previsto en el artículo 78 del Código de Procedimiento Civil y 84, ordinal 4º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Del análisis de las disposiciones antes citadas, se concluye que la tramitación conjunta de dos acciones con diferentes procedimientos, obligaría a dar curso a una de ellas, por una vía diferente a la aplicable conforme a ese principio, produciéndose el quebrantamiento de esa norma de orden público. En el caso *subjudice*, ello viene ocurriendo respecto de la acción del cumplimiento del contrato de prestación de servicios que ha llegado hasta este estado del procedimiento dentro de las formalidades aplicables a las acciones de nulidad de actos administrativos de efectos particulares.

Por tanto corresponde declarar la inadmisibilidad de la demanda interpuesta por inepta acumulación de acciones, y así se declara.

**CPCA**

**9-7-92**

Magistrado Ponente: José Agustín Catalá

Caso: Varios vs. Universidad de Oriente.

**Las medidas o decisiones administrativas relacionadas con la ejecución de contratos no constituyen actos administrativos recurribles por las vías legales previstas para la nulidad de los actos administrativos de efectos particulares.**

Como anteriormente fue señalado, por auto de fecha 12 de diciembre de 1984, el Juzgador de Sustanciación admitió el recurso de nulidad del acto administrativo impugnado. Esta circunstancia, no impide la revisión por parte de la Corte de los requisitos de admisibilidad de la acción por tratarse de aspectos que pudieran incidir en la violación de normas de orden público, respecto de los cuales siempre conserva este tribunal la facultad de analizarlos conforme a lo que viene siendo su reiterada jurisprudencia y la de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 12-7-84 y de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 11-6-84). Ocurre, en efecto, que al examinar el *petitum* de la demanda se pone en evidencia que su objeto es que se “declare la nulidad de los mencionados actos y se disponga en consecuencia, la reincorporación de los ciudadanos... (recurrentes)..., a los cargos de profesores contratados que ejercen en la unidad de estudios básicos del Núcleo de Anzoátegui de la Universidad de Oriente con la dedicación y desde la fecha que se señala en el capítulo primero del escrito, y que constan en los correspondientes contratos anexos con las letras C a la I, así como el pago de los salarios correspondientes a los meses de abril, mayo, junio, julio y agosto de 1983, más el salario de los meses que transcurran hasta la efectiva reincorporación de mis representados...” por estar viciados los actos administrativos de ilegalidad, al violar el artículo 1º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, carecer de motivación, infringiendo los artículos 9 y 18 de la citada Ley Orgánica, así como los artículos 73 al 76, *ejusdem*, el artículo 81 de la Constitución; los artículos 82 y 83 de la Ley Orgánica de Educación; 114 de la Ley de Universidades, 60 del Reglamento de la Universidad de Oriente; del Acta Convenio celebrada entre la Asociación de Profesores de la Universidad de Oriente y la Universidad de Oriente en su Cláusula Sexta, Parágrafo Segundo. Como se observa del texto del libelo transcrito, el recurso ejercido es el previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para la nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, que le confiere al juez no sólo la facultad de anular el acto impugnado, sino también ordenar la reparación de los daños que el acto anulado hubiera podido ocasionar, según lo contempla el artículo 131 *ejusdem*.

Ahora bien, según lo expresa la parte recurrente, el origen de los derechos que pretende deducir lo constituyen los contratos de trabajo celebrados por los impugnantes con la Universidad de Oriente, y el objetivo final del recurso es una decisión que anule el acto por el cual se rescindieron esos contratos e imponga a la Universidad el cumplimiento de obligaciones de naturaleza contractual para con los recurrentes, e incluso a cumplir la obligación asumida en la Cláusula Sexta, Parágrafo Segundo del Convenio celebrado entre la Universidad de Oriente y la Asociación de Profesores de esa Universidad, de determinar, a través de sus Consejos de Escuela, los casos de

profesores contratados que desempeñan cargos permanentes, con el fin de posibilitar su pase a personal ordinario, acto este también de naturaleza contractual. A este respecto, corresponde observar que la responsabilidad de la Administración derivada de la ejecución o incumplimiento de contratos, esto es, la responsabilidad contractual administrativa, está sujeta en lo que respecta a las controversias que se susciten, a recursos, acciones o procedimientos diferentes a la de los actos administrativos unilaterales. En tal sentido, las medidas o decisiones administrativas relacionadas con la ejecución de contratos no constituyen actos administrativos recurribles por las vías legales previstas para la nulidad de los actos administrativos de efectos particulares. Ni el contrato celebrado por la administración, ni las medidas dictadas para su ejecución pueden ser objeto del recurso de nulidad en referencia: el juez que sea competente para conocer de las controversias derivadas del contrato de que se trate, es el único competente para el conjunto del contencioso propiamente contractual, y por ende, las medidas adoptadas por la administración, no pueden ser desvinculadas del mismo, como actos administrativos unilaterales a efectos de su control jurisdiccional. Así, por ejemplo, la negativa de la administración de pagar el precio de una obra pública, es un acto de la administración que no puede ser recurrido por vía del contencioso de nulidad, en sustitución de lo que son las acciones que para tal tipo de relaciones confiere la ley a los interesados, a saber, resolución o cumplimiento de contratos. De la misma manera no es recurrible por esta vía un despido efectuado por la Administración, de un trabajador contratado, ni el acto por el cual se rescinde dicho contrato. Estas consideraciones excluyen del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa de nulidad, acciones del tipo de la propuesta, lo cual determina su inadmisibilidad y así se declara.

#### 4. *El recurso contencioso-administrativo de interpretación*

**CSJ-SPA (330)**

**5-8-92**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

**El recurso de interpretación de textos legales queda determinadamente excluido de la esfera de las leyes estatales y una previsión en tal sentido sería viciada de nulidad por inconstitucionalidad.**

1. El ordinal 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 43 *eiusdem*, le atribuye a la Sala Política-Administrativa la competencia para:

“Conocer del recurso de interpretación y resolver las consultas que se le formulen acerca del alcance e inteligencia de los textos legales en los casos previstos en la ley”.

2. El mencionado artículo establece el recurso de interpretación para “los textos legales en los casos previstos en la ley”. Pero en esta misma disposición ¿qué se entiende por ley? considerando que la misma en el ordenamiento jurídico tiene una acepción indeterminada, con el significado de norma constitucional (máxima expresión de la ley) y de disposición legal (orgánica, especial, ordinaria). Conforme a la doctrina de esta Corte el recurso de interpretación se refiere a la normativa consagrada en leyes, quedando excluidas las disposiciones constitucionales. (Acuerdo de la Corte en

Pleno de 13 de mayo de 1980). En este contexto considera la Sala oportuno precisar, como consecuencia de la inadmisibilidad del recurso en referencia respecto a la norma constitucional, que tampoco es posible interpretar la ley que prevé la posibilidad de su interpretación si la misma implica la del texto constitucional o exige para resolver la incertidumbre jurídica generalizada (que constituye el caso concreto, legitimante del recurso) la interpretación de otras leyes para las cuales recursos de esta naturaleza no estén expresamente previstos. (Sentencia SPA de 6-8-85). Asimismo, no sería posible interpretar un texto sublegal aunque la norma originaria en la cual éste se fundamente permita el recurso de interpretación.

Se concluye entonces que el recurso de interpretación se circunscribe, exclusivamente, a “los textos legales, en los casos previstos en la ley”, como expresamente lo dispone el ordinal 24 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Esta vía singularísima tiene una aplicación restrictiva y limitada y se distingue de la interpretación de las leyes, consustancial e imprescindible para el acto de administración de justicia y en la cual se configura una correlación entre el autor de la norma, su intérprete y el destinatario. (Sentencias de la SPA de fechas 15-5-84; 27-9-84 y 6-12-90).

3. Un enfoque distinto de la ley, en el contexto del ordinal 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que debe analizarse y precisarse es su vigencia y aplicación territorial: *¿es nacional o estatal?*

El artículo 162 de la Constitución Nacional define las “leyes” como “actos que sancionan las Cámaras como cuerpos colegisladores” y estas Cámaras integran el Congreso, o sea, el Poder Legislativo Nacional. Ahora bien, “corresponde al Congreso legislar sobre las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional del cual forma parte el Poder Judicial, siendo su máxima expresión la Corte Suprema de Justicia. (Artículo 136 ordinales 23, 139, 204 y 211 *ejusdem*).

En cuanto a las atribuciones específicas de este Alto Tribunal se observa que estas están previstas en el artículo 215 de la Constitución, pero en lo referente al recurso de interpretación, como una de sus funciones preestablecidas, la Carta Magna no lo prevé expresamente excepto la Disposición Transitoria Decimaquinta, último aparte, que se refiere a la integración o funcionamiento de la Corte. Su consagración legal como atribución de la Corte, la permite el ordinal 11 del artículo 215 *ejusdem*. Esta norma después de enumerar las atribuciones de la Corte, señala que es de su competencia “Las demás que le atribuye la ley” y esta “ley” no puede ser otra que la *ley nacional*, expresión de la voluntad general del pueblo (a través del Congreso, quien ejerce su representación política), como se argumentó con anterioridad, por aplicación concatenada de los artículos 162, 138, 139, ordinal 23 del artículo 136 y 204 y 211 de la Constitución. Se concluye entonces que una ley estatal no puede atribuirle competencia, atribuciones o funciones a la Corte Suprema de Justicia por cuanto éstas por mandato constitucional del ordinal 11º del artículo 215 tienen su sede jurídica en una normativa aplicable en todo el territorio nacional.

Los Estados son competentes para organizar sus poderes públicos (ordinal 1º, artículo 17 *ejusdem*) y “Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal (ordinal 7º del mismo artículo). Más, como ya se fundamentó constitucionalmente, la materia en referencia es de competencia nacional (ley de la República), por lo cual el recurso de interpretación de textos legales queda determinantemente excluido de la esfera de las leyes estatales y una previsión en tal sentido sería viciada de nulidad por inconstitucionalidad, previsión que en el presente caso, observa la Corte, no existe en la normativa cuya interpretación se exige. En todo caso, en el supuesto negado de que las leyes estatales pudieran también interpretarse, tampoco procedería el recurso por cuanto no se sa-

tisface el requisito de la previsión del mismo, que exige el ordinal 24, artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

*Voto salvado de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó*

La suscrita, Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede por cuanto el mismo limita el alcance del recurso de interpretación previsto en el numeral 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que, a su juicio, por el contrario, debería aplicarse con una gran amplitud a fin de que se cumpla una de las razones fundamentales de la Corte Suprema, en cualquiera de sus Salas, que no es otra que la de la unificación de la jurisprudencia.

Por otra parte, la disidente estima que la "ley" debe entenderse en sentido sustancial, esto es como la norma que tiene las características de tal, esto es su objetividad, su indeterminación, su generalidad y su no agotamiento en un supuesto fáctico concreto. Aún más, aceptando la noción de ley formal, no podría llevarse a los extremos de limitarla, en el supuesto del numeral 24 del artículo 42, a la previsión del artículo 162 de la Constitución exclusivamente, excluyendo así la posibilidad del recurso de interpretación, como fuera el caso presente, respecto a las leyes dictadas por las Asambleas Legislativas de los Estados, como se hace con el criterio establecido por esta Corte.

*Voto salvado de la Magistrado Cecilia Sosa Gómez*

La Magistrado Cecilia Sosa Gómez disiente de la sentencia que antecede, y fundamenta este voto salvado en las siguientes razones:

1. La premisa de la decisión, es que el ordinal 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*, atribuye a la Sala Político-Administrativa la competencia para conocer del recurso de interpretación y resolver las consultas que se le formulen acerca del alcance e inteligencia de los textos legales en los casos previstos en la ley; y la jurisprudencia ha insistido en reiteradas oportunidades en exigir, como lo hace la misma norma atributiva de competencia, lo indispensable que resulta para conocer del recurso de interpretación, que sea la ley la que consagre expresamente tal posibilidad.

2. Ahora bien, partir de la premisa anterior la cual comparto, para invocar y traer a colación una doctrina de la Corte (Acuerdo) de 1980, por medio del cual se sostuvo —dice la decisión— que el recurso de interpretación se refiere a la normativa consagrada en leyes, quedando excluidas las disposiciones constitucionales, resulta a todas luces innecesaria y superflua, dado que la Constitución vigente, la misma para cuando se promulga la ley que rige las funciones de este máximo tribunal, no consagra el recurso de interpretación en su texto, como lo reconoce inclusive la sentencia; entonces, obviamente, mal puede interpretarse la Constitución a través de este recurso.

Transpolar el criterio de que no se puede interpretar la ley si la misma implica la del texto constitucional o concatenarla a otras leyes que no tengan establecido expresamente el recurso de interpretación, luce contradictorio con la fundamentación para declarar inadmisibile el presente recurso de interpretación; porque la sentencia desecha la interpretación de cualquier ley estatal, independientemente de que consagre o no el recurso en cuestión; sólo una ley nacional puede preveerlo, y ello es precisamente la "interpretación" que hace la sentencia de la cual disiento.

3. El recurso de interpretación procede entonces cuando una ley lo prevea, y ciertamente es así sin que la Ley Orgánica de la Corte permita como lo hace la sentencia, aplicar un análisis restrictivo y limitado, cuando afirma que ley (la que consagre el recurso de interpretación) debe analizarse y precisarse en su vigencia y apli-

cación territorial: si es nacional o estatal, y concluir que la Ley de la Corte cuando dice que la Sala conoce en los casos previstos en la ley, se refiere a ley como la define la Constitución en el artículo 162, es decir la de contenido formal, (aquellos actos sancionados por las Cámaras actuando como cuerpos colegisladores). Por el contrario a juicio de quien disiente si optamos por una posición más restrictiva que exigir su consagración en un texto legal y en los casos previstos por la ley, estaríamos por esta vía prohibiendo a las instancias político-territoriales, estatales y municipales, regular que el alcance e inteligencia de un texto legal pudiera ser interpretado, si lo establecieran expresamente, más si la Sala Político-Administrativa es el único tribunal con la potestad de conocer del recurso de interpretación otorgado por la ley que regula sus competencias, atribuciones y funcionamiento.

Además agrega la sentencia que dentro de las atribuciones que la Constitución le otorga a la Corte Suprema de Justicia, señala “las demás que *le atribuye la ley*”, esa no puede ser otra que una ley nacional. Estamos en este caso para resolver sobre la admisión de un recurso de interpretación precisamente interpretando el ordinal 11º del artículo 215 de la Constitución.

4. La sentencia de la cual disiento llega al extremo de argumentar para demostrar que es la ley nacional la que puede establecer el recurso de interpretación, recordando la competencia de los Estados para organizar sus poderes públicos (ordinal 1º, artículo 17 de la Constitución) y todo lo que no corresponda, de conformidad con la Constitución a la competencia nacional o municipal (ordinal 7º del mismo artículo) es de las competencia nacional; la consecuencia dice la decisión es que “el recurso de interpretación de textos legales queda *determinantemente excluido* de la esfera de las leyes estatales y una previsión en tal sentido sería *viciada de nulidad por inconstitucionalidad*...” (Subrayado del Magistrado disidente). Observamos que la vehemencia del criterio aplicado llega a vaticinar la inconstitucionalidad de una ley estatal (por extensión presuponemos también de una Ordenanza) si se atreviera a consagrar una Asamblea Legislativa o un Concejo Municipal en un cuerpo legal el recurso de interpretación.

5. La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no hizo distinciones cuando atribuyó a esta Sala la competencia para conocer del recurso de interpretación; exigió sí que para conocer debía ejercerse en los casos *previstos en la ley*, luego la sentencia ha debido circunscribirse a examinar si la ley sobre la cual se pedía la interpretación, como es en el caso concreto de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario del Estado Mérida, tenía consagrado o no el recurso en cuestión.

Queda así expuesto, el criterio de la Magistrado disidente.

## 5. Recursos contencioso-administrativos especiales

### A. Contencioso funcional

**CPCA**

**16-7-92**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Asociación de Trabajadores Administrativos del Mejoramiento del Magisterio vs. Universidad Pedagógica Experimental Libertador.

**A la gestión conciliatoria debe acudir antes de ejercer el recurso contencioso con la finalidad de tratar de conseguir una solución sin necesidad de acudir a la vía judicial, pero no**

**constituye un recurso administrativo. La gestión conciliatoria debe efectuarse independientemente de que haya necesidad o no de intentar recursos para agotar la vía administrativa.**

*Para decidir, esta Corte observa lo siguiente:*

El artículo 14 de la Ley de Carrera Administrativa prevé la existencia de Juntas de Avenimiento en cada uno de los organismos cuyos funcionarios estén sujetos a la aplicación de dicha ley. Por su parte, el párrafo único del artículo 15 *ejusdem* establece expresamente que:

“Los funcionarios públicos no podrán intentar válidamente ninguna acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin haber efectuado previamente la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento”.

De la norma transcrita se evidencia que, para poder acudir de manera válida ante la vía contencioso-administrativa, los funcionarios públicos sometidos a la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa deben gestionar la conciliación ante la Junta de Avenimiento, lo que quiere decir que el agotamiento de la instancia conciliatoria constituye un requisito o formalidad previa que debe cumplir el funcionario para poder atacar el acto administrativo en vía judicial. A juicio de esta Corte, el transcrito párrafo consagra una carga con la que debe cumplir el administrado para poder acceder a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En el caso de autos, el Tribunal de la Carrera Administrativa declaró inadmisibles el recurso de nulidad intentado por el apelante, por considerar que no alegó ni probó el haber efectuado previamente esa necesaria gestión conciliatoria. Por lo tanto, no procede la denuncia hecha por el apelante, en el sentido de que el *a quo* no motivó su decisión.

Por otra parte, el apelante incurre en un error de conceptos al confundir el ejercicio de la gestión conciliatoria con el agotamiento de la vía administrativa, afirmando que “no toda vía administrativa en un procedimiento, se agota en la Junta de Avenimiento” y que “las decisiones que emanen del Consejo Universitario, son actos administrativos no sujetos a recursos jerárquicos impropios, por no tener adscripción a órgano alguno de mayor jerarquía, es decir, son actos administrativos que llevan en sí mismo, de manera implícita el agotamiento de la vía y por supuesto cualquier desacuerdo de su contenido por el administrado, da el derecho *ipso facto* para solicitar su nulidad ante el Contencioso-Administrativo, sin otro requisito que el debido cumplimiento de las formalidades que rige la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”.

Al respecto, esta Corte observa que el párrafo único del artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa hace referencia a un requisito necesario para iniciar un juicio y no a un recurso administrativo que debe intentarse a los fines de agotar la vía administrativa. A la gestión conciliatoria debe acudirse antes de ejercer el recurso contencioso con la finalidad de tratar de conseguir una solución sin necesidad de acudir a la vía judicial, pero no constituye un recurso administrativo. La gestión conciliatoria debe efectuarse, independientemente de que haya necesidad o no de intentar recursos para agotar la vía administrativa.

Ahora bien, en los casos en los que, a pesar de la previsión legal contemplada en el artículo 14 de la misma ley, la Junta de Avenimiento no esté conformada, la imposibilidad de acudir a la instancia conciliatoria no se puede constituir en un obstáculo insuperable para el funcionario interesado en acudir a la vía contencioso-administrativa. Es por ello que, tal como lo ha reiterado la jurisprudencia, el requisito del agotamiento de la gestión conciliatoria previa se considera cumplido cuando el recurrente, al interponer su querrela, señale y demuestre que acudió al organismo con el fin de

dar cumplimiento a dicho requisito previo, y que, luego de hacerlo, transcurrieron los diez días hábiles que la ley contempla.

En el caso de autos, el recurrente jamás alegó ni probó haber acudido a la instancia conciliatoria, lo que configura la causal de inadmisibilidad contemplada en el ordinal 1º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es decir, “cuando así lo disponga la ley”, ya que la Ley de Carrera Administrativa exige expresamente el requisito previo de la gestión de conciliación para el ejercicio válido de cualquier acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y así se declara.

**CPCA****9-7-92**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Carmen Rangel R. vs. Concejo del Distrito Sucre del Estado Miranda.

**Para los asuntos contenciosos relacionados con empleos públicos de los Estados o Municipios, el procedimiento a aplicar por vía analógica es el previsto en los artículos 74 al 79 de la Ley de Carrera Administrativa, estando los jueces contencioso-administrativos plenamente facultados para utilizarlo (art. 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).**

Esta Corte con vista del contenido de la decisión apelada, así como de los argumentos aducidos por la apoderada de la Municipalidad, pasa a resolver la apelación interpuesta y al efecto observa:

En fecha 12 de agosto de 1986 el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo niega la reposición de la causa solicitada por la apoderada de la Municipalidad con fundamento en que la tramitación del recurso intentado por la ciudadana Carmen Rangel Rodríguez era un recurso de nulidad del acto administrativo emanado del Presidente del Concejo del Distrito Sucre, que la destituyó del cargo que desempeñada.

Al negar dicho pedimento el juez *a quo* dejó sentado que se trataba de una “querrela” contra la Municipalidad y no exclusivamente de un recurso de nulidad de un acto administrativo de remoción.

En referencia al problema planteado, esta Corte, en sentencia del 20 de agosto de 1987 (Oscar R. Pierre Tapia, Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo Nº 38-39, p. 38) dejó sentado la siguiente:

“El legislador sólo previó el procedimiento del juicio de nulidad de los actos de efectos particulares emanados de los Estados y Municipios, a cuya demanda pueden acumularse pretensiones de condena al pago de sumas de dinero y al restablecimiento de las situaciones subjetivas lesionadas por los actos ilegales, es decir, para el recurso de anulación estrictamente hablando, como se deriva de los artículos 121 a 129 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y del artículo 131 *ejusdem*. Pero ciertamente, que no contempló el legislador trámites especiales para las acciones derivadas de la relación de empleo público existente entre los Estados y las Municipalidades y sus Funcionarios. Estas acciones presentan características que las alejan del recurso contencioso-administrativo de anulación ordinario. En efecto basta señalar que en estas acciones la figura del demandado es mucho más clara que en el contencioso-administrativo de anulación, donde la parte demandada es meramente formal, el órgano autor del acto, porque se trataba prácticamente de un proceso contra los actos

más que contra la Administración, razón por la cual en nuestro sistema no se contempla la citación de aquel órgano, y tampoco un acto de contestación de la demanda. Por el contrario, en el contencioso del empleo público si aparece una parte demandada desde el punto de vista material, el organismo querellado, es decir, es un verdadero reclamo. *En este sentido, estima esta Corte que el procedimiento previsto en los artículos 74 a 79 de la Ley de Carrera Administrativa resulta conveniente para el trámite de los asuntos contenciosos de empleo público estatales o municipales, que, los Jueces Contenciosos-Administrativos Regionales puedan emplear utilizando la facultad que les confiere el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.*

Ahora bien, respecto a la utilización de tal procedimiento por los mencionados jueces, esta Corte cree conveniente hacer algunas precisiones respecto a la utilización del mencionado procedimiento para el trámite de los asuntos contenciosos de empleo público estatales o municipales. En primer lugar, en atención al Acuerdo dictado por la Corte Suprema de Justicia en Pleno, en fecha 19 de marzo de 1987, los lapsos de audiencia del procedimiento de carrera administrativa se deben computar por días de despacho (artículos 192 y 197 del vigente Código de Procedimiento Civil) y los días continuos de dicho procedimiento por días calendarios consecutivos (artículo 197 *ejusdem*). En segundo lugar, la citación para la contestación de la demanda debe efectuarse en el Procurador General del Estado, en el Síndico Procurador Municipal, si los querellados son los Estados o los Municipios, respectivamente. En tercer lugar, la citación debe realizarse por oficio, remitiéndose copia del escrito de la querella, y conminándose a dar contestación dentro del término de quince días continuos; y si el último de estos días cae en un día inhábil, de acuerdo al artículo 200 del Código de Procedimiento Civil vigente, la contestación podrá efectuarse en el día de despacho más inmediato. En cuarto lugar, el acto de informes tendría lugar en uno de los tres días de despacho siguiente al vencimiento del lapso probatorio; y sin relación, el tribunal decidirá dentro de los sesenta días continuos a que se contrae el artículo 515 del Código citado, con la posibilidad de prorrogar este lapso por treinta días más, de acuerdo a lo que permite el artículo 215 *ejusdem*". (Subrayado de la Corte).

Bajo las anteriores premisas, que en esta oportunidad esta Corte ratifica, se observa que el *a quo* actuó correctamente en lo que se refiere a aplicar el procedimiento previsto en la Ley de Carrera Administrativa Nacional. No obstante, en el caso *Sub-judice* se observa, que si bien el *a quo*, en el auto apelado niega la reposición solicitada por la municipalidad por considera que se trata de una querella y no de un simple recurso contencioso-administrativo de anulación incurre sin embargo, en el mismo auto, en el vicio de mezclar los procedimientos previstos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia con el Código de Procedimiento Civil derogado al ratificar en todas sus partes el auto de admisión de fecha 3 de abril de 1986, haciendo mal uso de la facultad conferida por el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia al obviar la aplicación analógica del procedimiento previsto en la Ley de Carrera Administrativa que resulta acorde con la naturaleza de la función pública y por tanto el aplicable en este caso.

En efecto el *a quo* ordena en el auto de admisión y lo ratifica posteriormente que se aplique un procedimiento en el cual se toman normas del Código de Procedimiento Civil y normas de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y todo ello en base a que el recurso interpuesto tiene las características de una querella.

Observa esta Corte que, tal como lo ha venido sosteniendo en reiterada jurisprudencia, lo que si no le es dado al juez *a quo* es crear procedimiento mixtos. En el caso de autos, el procedimiento a aplicar por el *a quo* es por analogía el de la Carrera Administrativa, con las precisiones anotadas y no la mezcla de procedimientos que hizo el *a quo* entre el juicio ordinario cuyo Código de Procedimiento Civil hoy dero-

gado fijaba el lapso de emplazamiento en diez días, con el régimen probatorio previsto en el artículo 127 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia e igualmente lo relativo a la relación de la causa prevista en la misma ley, que acogió con fundamento en los artículos 81 y 88 *ejusdem*.

El procedimiento a aplicar tal como se dejó establecido en sentencia del 20 de agosto de 1987, con ponencia del Magistrado Ramón José Duque Corredor, por vía analógica es el previsto en los artículos 74 al 79 de la Ley de Carrera Administrativa, para los asuntos contenciosos relacionados con empleos públicos de los Estados o Municipios que los Jueces Contencioso-Administrativo están plenamente facultados a utilizar en virtud del artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y así se declara.

En consecuencia, es procedente la reposición de la causa por haber violado el *a quo* normas de orden público, pero no con fundamento en las razones expuestas por el formalizante sino por violación del artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia tal como se señala en el Capítulo II del presente fallo.

**CPCA****2-7-92**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Luis H. Moreno vs. República (Ministerio de Fomento).

**En el contencioso-administrativo especial de la carrera administrativa, el querellante no se encuentra obligado a ejercer recursos administrativos de ninguna índole; basta sólo someter su situación a la Junta de Avenimiento.**

*Para decidir esta Corte observa:*

Equivocadamente, las partes en la presente *litis* han hecho hincapié en la imposibilidad del juez de conocer acerca de los requisitos de admisibilidad de la querella, por no haber sido alegados, olvidando que los mismos constituyen materia de orden público sobre la cual el juez está obligado a pronunciarse *in limine litis*, al admitir la querella, e incluso como cuestión previa en la sentencia definitiva.

Por tal razón, pasa esta Corte a pronunciarse acerca de si fue correcto el criterio del *a quo* al decidir las dos causales de inadmisibilidad en discusión y al efecto observa:

1. *La caducidad*

Tal como lo tiene decidido esta Corte, el querellante no se encuentra obligado a ejercer recursos administrativos de ninguna índole en el contencioso-administrativo especial de la carrera administrativa. Basta sólo someter su situación ante la Junta de Avenimiento. Sin embargo, si el funcionario ejerce el recurso de reconsideración a que se contrae el artículo 91 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, tal recurso, que no es obligatorio interponer, pues es meramente facultativo, hace perder al acto su firmeza en vía administrativa, ya que con su ejercicio el administrado voluntariamente manifiesta su deseo de que dicha vía no se agote. Este es precisamente el caso de autos, pues el funcionario ejerce el recurso de reconsideración contra el acto del Director General Sectorial de Administración y Servicios, actuando por delegación de atribuciones del Ministro, y dicho recurso de reconsideración es resuelto por el acto administrativo del mismo director, con la misma delegación, el 31 de julio de 1989 y notificado el 4 de agosto de 1989.

De acuerdo con lo expuesto, al intentarse la querrela el 1º de febrero de 1990 contra el acto administrativo notificado el 4 de agosto de 1989, resulta obvio que el plazo de caducidad de seis meses no había transcurrido y así se declara.

Es evidente entonces que el criterio del Tribunal de Carrera Administrativa, aun cuando conduce correctamente a la ausencia de caducidad, su razonamiento es errado, pues el acto que agotó la vía administrativa al decidir el recurso de reconsideración informó correctamente al funcionario que disponía de seis meses para ejercer su querrela contados a partir de la notificación de ese acto, ya que es dicho acto el que en definitiva le causa agravio al querellante, sin que hubiese sido necesario, como lo hizo el *a quo*, recurrir al artículo 77 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, partiendo de la falsa premisa de que el acto que agotó la vía administrativa suministró una información errónea al querellante, y por tanto, tal plazo no podía ser tomado en cuenta de acuerdo al citado artículo 77 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Si el acto primigenio, contra el cual se ha ejercido un recurso de reconsideración potestativo, no se encuentra firme, es evidente que no puede comenzar a correr el plazo de caducidad para dirigir la acción ante el contencioso. Así se declara.

#### B. Contencioso-Tributario

**CSJ-SPA (248)**

**23-7-92**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Radio Industrial 1.160 C.A. vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Plaza del Estado Miranda.

**La interpretación de la demanda de anulación (art. 178 del Código Orgánico Tributario) produce como efecto inmediato procesal la suspensión de la ejecución de los actos tributarios, impugnados por nulidad.**

Fundamentan los apoderados actores su solicitud de declaratoria de suspensión de los efectos del acto impugnado, en los siguientes términos:

“De conformidad con lo previsto en el artículo 178 del Código Orgánico Tributario, aplicable a la materia tributaria municipal por mandato de la norma contenida en el aparte segundo del artículo 114 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, solicitamos que esta Sala Político-Administrativa declare y así lo haga saber a la Alcaldía del Municipio Autónomo Plaza del Estado Miranda que los afectos de los actos recurridos se encuentran suspendidos desde el momento de la interposición del presente recurso”.

“La solicitud formulada y la deducción de aplicación de las normas del Código Orgánico Tributario a los tributos municipales, especialmente en lo concerniente al carácter suspensivo sobre los efectos del acto de interposición del correspondiente recurso judicial contra el mismo, se derivan de la reciente decisión de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 14 de marzo de 1991, en la cual, bajo Ponencia del Magistrado Román J. Duque Corredor, se declara aplicable el efecto suspensivo del recurso contencioso-tributario previsto en el Código Orgánico Tributario a los recursos contencioso-administrativos de anulación contra actos administrativos municipales en materia tributaria”.

Y seguidamente transcriben el texto del mencionado fallo, el cual es del tenor siguiente:

“...En otras palabras, que en lo que respecta, entre otras materias, a los recursos administrativos y a los recursos contencioso-tributarios, en contra de actos municipales tributarios, en lo que la ley citada y las respectivas ordenanzas no contradigan el Código Orgánico Tributario rigen las disposiciones de éste, y dentro de ellas, las que atribuyen efectos suspensivos a la interposición de los medios de impugnación de aquellos actos.

Esta Sala en sentencia de fecha 1-8-90, ratificó el criterio de la aplicación del Código mencionado a la materia tributaria municipal advirtiendo, sin embargo, que tal aplicación no alcanza hasta atribuir competencia a los Tribunales Contencioso-Tributarios, para conocer de recursos en contra de actos de esta naturaleza dictados por los Municipios, por tratarse de una cuestión de orden público, que no admite interpretaciones extensivas ni analógicas (Caso Inmobiliaria “El Sitio, C.A.”, Expediente: 6.306).

“Por consiguiente, por aplicación del artículo 178 del Código Orgánico Tributario, en virtud de lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la interposición de recursos contencioso-administrativos de anulación en contra de actos tributarios municipales, suspende la ejecución del acto recurrido, sin que se requieran examinar si en verdad ello es necesario para evitar perjuicios irreparables por la definitiva.

En otras palabras, que la interposición de la demanda de anulación, a tenor de lo dispuesto en el mencionado artículo 178, produce como efecto inmediato procesal la no ejecución del acto impugnado, por lo que ya no es un problema la procedencia o no de dicha suspensión como medida precautelativa, sino una consecuencia propia de aquellas demandas, que no cabe discutir o evidenciar. Es decir, que al igual que otros efectos que produce la sola presentación de la demanda (p.e., evitar la caducidad, etc.), la suspensión de la ejecución de los actos tributarios, impugnados por nulidad, se produce por el hecho simple de su interposición, sin atender a si con ello se garantizan o no los efectos del fallo definitivo.

En el presente caso, pues, la ejecución de los actos impugnados está suspendida desde que se introdujo la demanda ante esta Sala, y así se declara”.

(Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa 14-3-91. Caso: Imperauto vs. Municipio Libertador del Distrito Federal).

La Sala ratifica en esta oportunidad los criterios contenidos en la precedente sentencia, por cuanto, examinada la Ordenanza de Impuestos sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Plaza (Guaremas) del Estado Miranda, sancionada el 16 de diciembre de 1982, no encuentra esta Corte ninguna norma que, en lo atinente al ejercicio de los recursos contencioso-tributarios, contradiga lo dispuesto al respecto en el Código Orgánico Tributario, que es el supuesto condicionante de la aplicabilidad de este último texto legal.

En efecto, la ordenanza municipal citada establece en su Capítulo IX ocho artículos (169 a 176) referidos a “Los Recursos” de los cuales pueden ser objeto las decisiones dictadas en la materia por el Administrador Municipal (recurso de reconsideración), y agotado éste el jerárquico ante la Cámara Municipal, de cuyas decisiones se contempla también el recurso de reconsideración.

El artículo 72 *ejusdem* previene que “para ejercer cualquiera de los recursos contemplados (el de reconsideración y el jerárquico acota la Sala), el interesado debe estar solvente con el Fisco Municipal o presentar fianza prestada por un Instituto Ban-

cario o Empresa de Seguro, contenida en instrumento autenticado, hasta por el monto de lo adecuado”.

Por consiguiente, como el requisito cautelar previsto en la ordenanza atañe sólo a los recursos en ella previstos, que son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional, concluye la Sala que en nada contraría la disposición contenida en el artículo 178 del Código Orgánico Tributario referente a la interposición de recursos contencioso-administrativos de anulación en contra de actos tributarios municipales, y así se declara.

## VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

### 1. *Derecho de Propiedad*

#### A. *Violación*

**CPCA**

**30-7-92**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Agustín Alonso vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

**Sólo puede entenderse violada la garantía al derecho de propiedad (art. 99 Constitución) —derecho que se encuentra sometido a las restricciones, contribuciones y obligaciones que en virtud de su función social, puede establecer únicamente la Ley con fines de utilidad pública o social— si la actuación de la administración constituye una limitación o restricción carente de respaldo legal.**

*Para decidir esta Corte observa:*

El solicitante del amparo, ciudadano Agustín Alonso González, ocurre ante esta Corte a fin de obtener la protección de su derecho de propiedad sobre varios lotes de terreno ubicados en el Distrito Mariño del Estado Aragua. Considera el actor violado su derecho de propiedad por el acto administrativo emanado del Director Regional Nº 4, Aragua, del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de fecha 27 de agosto de 1991. En dicho acto se expresa que se declara sin lugar el recurso de reconsideración intentado en contra de la providencia administrativa número 0246 de fecha 18 de julio de 1991 y, por tanto, se ratifica la decisión de no conocer el fondo de la solicitud hecha por el actor ante ese órgano ministerial. Tal solicitud de fecha 22 de mayo de 1991 fue dirigida por el actor al Director del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de la Zona de Aragua —corre inserta en el expediente— y se circunscribe a las siguientes consideraciones:

“Yo, Agustín Alonso González, venezolano, titular de la cédula de identidad Nº 261.900, me dirijo a usted en la oportunidad de solicitar del Despacho a su cargo, *me sea expedido el uso que corresponde a unos terrenos de mi propiedad* ubicados en la carretera Turmero-Maracay, frente al Samán de Güere, inmuebles estos que se identifican suficientemente en las copias de los documentos de registro que se adjuntan a la presente solicitud” (Subrayado de esta Corte).

A su vez, en la solicitud de amparo los apoderados actores expresan que su representado, con fundamento en sus títulos de propiedad, solicitó, conforme a la comunicación antes transcrita, la “conformidad de uso de los inmuebles de su propiedad, en atención a la normativa vigente sobre la materia”. Finalmente, en el petitorio de la acción de amparo requieren de esta Corte que “ordene al ciudadano Director de la Región N° 4 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables que expida la *certificación de conformidad de uso sobre los terrenos propiedad de nuestro representado*, anteriormente identificados, de acuerdo al Plan Rector del Área Metropolitana de Maracay y demás normas de zonificación y regulación de uso del suelo e instrumentos conexos” (Subrayado de esta Corte).

De las consideraciones expuestas se desprende con claridad que el actor, tanto en sede administrativa como ante esta Corte, no ha hecho referencia concreta a la normativa legal limitativa del derecho de propiedad cuyo cumplimiento ha sido obviado por la Administración al dictar el acto que presuntamente lesiona su derecho. Ello es de vital importancia en el presente caso, ya que sólo podría entenderse violada la garantía al derecho de propiedad contenida en el artículo 99 de la Constitución —derecho que se encuentra sometido a las restricciones, contribuciones y obligaciones que en virtud de su función social, puede establecer únicamente la ley con fines de utilidad pública o social— si la actuación de la Administración constituye una limitación o restricción carente de respaldo legal. De ello se deriva que, para que sea procedente otorgar la protección del amparo, es menester que efectivamente exista una limitación, vale decir, que la actuación de la Administración sea restrictiva del derecho de propiedad y, además, que tal actuación carezca de sustento en una norma que efectivamente la consagre como tal limitación.

En el caso de autos, la referencia genérica hecha por el actor en su libelo acerca de que, en base a la normativa vigente, solicitó la conformidad de uso del inmueble, obliga a esta Corte a estimar que la petición hecha ante la Administración lo fue en todo caso para obtener la autorización a la cual se refiere el artículo 53 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Ello, ya que no existe otra norma nacional de rango legal que limite la ocupación del territorio por la cual un particular deba someter a la consideración de la autoridad nacional, en concreto, al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, la conformidad de la ejecución de la actividad que desee emprender a fin de que sea autorizada, si es que resulta conforme con los respectivos Planes de Ordenación del Territorio. Textualmente, el artículo 53 antes mencionado señala en su encabezamiento:

“La ejecución de actividades por particulares y entidades privadas que impliquen ocupación del territorio, deberá ser autorizada previamente por las autoridades encargadas del control de la ejecución de los planes, conforme a lo previsto en el Capítulo II del Título IV, a los efectos de su conformidad con dichos planes, dentro de sus respectivas competencias”.

El mecanismo previsto en la norma transcrita viene dado por la clásica técnica autorizatoria: la actividad de uso y ocupación del territorio —obviamente por sus propietarios— se encuentra en, principio, constitucionalmente permitida. Ahora bien, con base en la habilitación contenida en la misma norma constitucional, el legislador ha puesto una barrera a la ejecución de tal actividad, lo que implica una restricción al derecho de propiedad. Tal barrera deriva de la necesidad de que la actividad concreta de ocupación del territorio a ser desplegada deba ser autorizada por la Administración a los efectos de determinar si se conforma o no a los Planes de Ordenación territorial. Sin la autorización antes dicha, no puede emprenderse actividad alguna de ocupación territorial.

Ahora bien, de la misma mecánica autorizatoria prevista en la norma mencionada se concluye claramente que el propietario que desee emprender una actividad que implique ocupación de sus terrenos, debe señalar a la Administración su proyecto, vale decir, debe indicar en concreto que actividad pretende ejecutar, a fin de que la autoridad le precise si la misma es o no conforme con el plan respectivo. No se trata de una simple petición de información en abstracto, ya que la información en sí deriva en todo caso de los planes mismos de Ordenación del Territorio que, conforme al artículo 38 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, son instrumentos públicos al acceso de todos, y que, de acuerdo al artículo 7 *ejusdem*, entran en vigencia al ser publicados en la Gaceta Oficial.

En el caso de autos, frente a una petición abstracta de conformidad de uso, abstracción que deriva de la antes transcrita comunicación de fecha 22 de mayo de 1991 suscrita por el actor en la que no señaló proyecto o actividad alguna, la Administración efectuó una serie de consideraciones relativas a la titularidad del derecho de propiedad y finalmente decidió abstenerse de conocer el fondo de la petición hasta tanto la jurisdicción ordinaria discerniera sobre la doble titularidad que estima existe sobre los terrenos objeto de la petición. Con independencia de la pertinencia o no de tales argumentos, y de su apego o no a la ley, corresponde a esta Corte en el presente juicio de amparo pronunciarse únicamente sobre si ha habido violación al derecho de propiedad y a su garantía consagrada en el artículo 99 de la Constitución, única violación constitucional alegada, y sobre si procede ordenar el otorgamiento de la conformidad de uso.

A tales efectos, esta Corte con base en las observaciones hechas anteriormente sobre el mecanismo autorizatorio en cuestión, debe señalar que del contenido del expediente administrativo y, en concreto, de la solicitud hecha por el presunto agraviado ante el Ministerio e, inclusive, de los hechos narrados en el libelo, se desprende que a los fines de obtener la autorización indicada en el artículo 53 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio el actor no ha elevado al conocimiento de la autoridad administrativa la consideración concreta del proyecto o de la actividad que pretende desarrollar en los terrenos que alega son de su propiedad, sino que simplemente ha pedido en abstracto se le indique el uso aplicable. Visto así, resulta claro que el mecanismo previsto en el artículo 53 bajo análisis no ha podido ser activado, ya que la petición formulada en sede administrativa lo fue inadecuadamente. Al tratarse de una simple petición de información sobre el uso aplicable, no puede entonces considerarse que su omisión sea limitativa del derecho de propiedad del actor, ya que en modo alguno la obtención de tal información —por lo demás, contenida en Planes de acceso público y de obligatoria publicación en la Gaceta Oficial— hubiera levantado la barrera legal autorizatoria creada, con plena habilitación constitucional, por el artículo 53 antes señalado. En efecto, el caso hubiera sido distinto si efectivamente se hubiere pedido la conformidad de una actividad o proyecto específico.

De acuerdo con lo expuesto, no puede considerarse procedente, con base en la violación constitucional alegada, ordenar a la autoridad administrativa que emita conformidad alguna, ya que a su consideración no ha sido sometido ningún proyecto o actividad de ocupación territorial concreta, sino únicamente una información abstracta respecto del uso que podría serle dado a los terrenos objeto de la petición.

Las consideraciones antes expuestas, en consecuencia, obligan a esta Corte a declarar sin lugar la acción de amparo intentada. Así se declara.

2. *Urbanismo: Control de los usos urbanísticos*

**CSJ-SPA (368)**

**13-7-92**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**Corresponde a la Administración Pública Municipal (autoridad urbanística local) y no a los tribunales de justicia, conocer de las sanciones de paralización, demolición y multa por violación o contravención de las variables urbanas fundamentales, quedando limitada la actividad de control del uso urbanístico por parte de los jueces, al conocimiento de las solicitudes de paralización, cierre o clausura por usos contrarios a los prescritos en el plan o la ordenanza o por construcciones ilegales.**

Recibido, se dio cuenta y fue designado Ponente el Magistrado Luis Henrique Farías Mata. Reconstituida por la incorporación de los Magistrados doctores Alfredo Ducharne Alonzo e Hildegard Rondón de Sansó, y relacionada la causa por todos sus integrantes, pasa la Sala a decidir y al efecto observa:

Como medio para la defensa y mantenimiento del orden urbanístico, la nueva Ley Orgánica de Ordenación Urbanística atribuye a los jueces de Distrito, Departamento o de equivalente jerarquía, según el caso, en la respectiva circunscripción judicial, el control de la regularidad del uso urbanístico, al conferírles en el artículo 102 el conocimiento de las solicitudes que intenten las asociaciones de vecinos y toda persona con interés personal, legítimo y directo, en relación a inmuebles que sean destinados a usos contrarios al que le corresponda, conforme al plan o a la ordenanza de zonificación respectiva, así como acerca de la realización de construcciones ilegales.

En tales casos, los referidos juzgados cuentan, indudablemente, con la función jurisdiccional para conocer y decidir acerca de las solicitudes que les fueren presentadas en el sentido señalado, siempre que los hechos en éstas alegados, se encuentren contemplados en los supuestos regulados por la norma —inmueble destinado a un uso contrario al señalado en el plan o a la ordenanza, o construcciones ilegales—, y que lo solicitado sea la paralización de la actividad y el cierre o clausura del establecimiento, únicas medidas que —conforme a la ley— podrá adoptar el juez en estos casos. Así se declara.

Ahora bien, el específico supuesto de contravención o violación de variables urbanas fundamentales, denunciado en el presente caso, se encuentra regulado en el artículo 109, ordinal 2º, de la Ley de Ordenación Urbanísticas, normas invocada por la solicitante como fundamento de su pretensión. Establece, la citada disposición:

“Artículo 109. Toda persona natural o jurídica que realice obras o actividades urbanísticas sin haber cumplido con las normas establecidas en esta ley será sancionado de acuerdo a:

«1. ....».

«2. Cuando viole las variables urbanas fundamentales la *autoridad urbanística local procederá* a la paralización de la obra y a la demolición parcial o total de la misma, de acuerdo a las normas que haya incumplido. El responsable será sancionado con multa cuivalente al doble del valor de la obra demolida. Sólo podrá continuar la ejecución del proyecto, cuando haya corregido la violación, pagado la multa respectiva y obtenido la constancia a que se refiere el artículo 85”. (Subrayado de la Sala).

*Al respecto, observa la Sala:*

Resulta evidente pues, a tenor del artículo precedentemente transcrito, que corresponde a la Administración Pública Municipal —concretamente, a la autoridad urbanística local—, y no a los tribunales de justicia, conocer de las sanciones de paralización, demolición y multa por violación o contravención de las variables urbanas fundamentales, quedando limitada la actividad de control del uso urbanístico por parte de los jueces, al conocimiento de las solicitudes de paralización, cierre o clausura por usos contrarios a los prescritos en el Plan o la Ordenanza o por construcciones ilegales. Así se declara.

En consecuencia, conforme a lo expuesto, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara que corresponde a la Administración Municipal conocer y decidir la solicitud presentada por Inversiones Jacarepaguá, C.A., por ante el Juzgado Segundo de Distrito de la Circunscripción Judicial del Distrito Sucre del Estado Miranda, fundamentada en la presunta violación de variables urbanas fundamentales.

2. *Expropiación: Juicio expropiatorio*A. *Avalúo*a. *Elementos obligatorios***CSJ-SPA (390)****30-7-92**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Conforme al artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social de fecha 4 de noviembre de 1947, entre los elementos del avalúo, para la determinación del justiprecio del inmueble expropiado, se tomarán en cuenta el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario; el valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos 6 meses antes del Decreto de expropiación y los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares. Además, se establece en dicho artículo que en ningún caso puede ser tomado en cuenta el mayor valor de los inmuebles por razón de su proximidad de las obras en proyecto. Cuando el legislador utilizó la frase “se tomarán en cuenta . . .” le dio carácter obligatorio a la apreciación de dichos elementos, puesto que los mismos constituyen valores que, al ponderarse, producen como efecto que cada uno funcione como correctivo de los otros elementos, tendiendo a un equilibrio y, por tanto, a la obtención del justo valor.

b. *Valor Fiscal***CSJ-SPA (390)****30-7-92**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En tal sentido, luego de analizar detenidamente los diferentes aspectos del informe de los expertos, esta Sala observa que, al ponderar un valor fiscal que ha permanecido fijo desde antes del año 1965 —como se aprecia de autos (folio 306, segunda pieza)—,

para la determinación del justo valor junto a los otros elementos (valor establecido en los actos de transmisión y precios medios de mercado actualizados hasta julio de 1990), asignándole una incidencia del uno coma seis por ciento (1,6%), viene a representar en la práctica para los propietarios de los inmuebles un incentivo —no previsto ni deseado por el legislador— para no actualizar nunca el “valor fiscal” de los mismos, ya que a medida que transcurre el tiempo, la participación de este elemento en la suma total de los que se deben considerar será menor, lo cual conduce a la disminución de su incidencia en la ponderación final para la determinación del justiprecio. La doctrina administrativa nacional ha considerado que el valor fiscal es un valioso elemento para la fijación de precios por los expertos, pues, en cierto modo, contiene la confesión del expropiado en lo que respecta al valor que para sí tiene la cosa que se le expropia (Dictamen de la Procuraduría General de la Nación del 14 de octubre de 1955, en informe al Congreso Nacional 1956). En razón de lo contradictorio que resultaría admitir tal porcentaje al efectuar la respectiva ponderación, esta Sala, por aplicación de los principios de justicia y de equidad, estima prudente asignarle al valor fiscal un porcentaje de incidencia del cinco por ciento (5%) en el valor final del terreno expropiado.

c. *Actualización del Avalúo*

**CSJ-SPA (390)**

**30-7-92**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

*Voto salvado de la Magistrado Cecilia Sosa Gómez*

La Magistrado Cecilia Sosa Gómez, aunque comparte la decisión relativa al análisis y corrección del dictamen de los peritos, sin embargo, disiente del monto definitivo de la indemnización que debe pagar C.A. Metro de Caracas a la Compañía Corporación Caracas, S.A.

En efecto, actualizar el avalúo es obligación de esta Sala Político-Administrativa pues donde se acentúa el carácter del régimen administrativo del instituto expropiatorio es en el contenido y la calificación que corresponde al monto resarcitorio. La teoría privatista consigue solución a los problemas por analogía con el contrato de compra-venta, identificándolo con el precio como producto del comportamiento en el mercado, sin embargo en el supuesto expropiatorio ello no ocurre pues al no haber voluntad de las partes, el objeto de indemnización jamás puede circunscribirse al bien en que sí se enajena.

La indemnización tampoco puede identificarse con la compensación, donde se agregan valores subjetivos y utilidades futuras; la indemnización como orden jurídico es distinto al precio porque en la expropiación se complementa, en forma de unidad conceptual, el valor del objeto y los daños consecuentes que el acto expropiatorio ha producido.

Actualizar el avalúo, por ende, supone buscar la vía apropiada para acordar una reparación concomitante al daño sufrido, desde que en esta materia el propietario no debe experimentar lesión alguna de su patrimonio sin que sea objeto de una oportuna reparación.

Tan delicado asunto se logra, entre otras formas con el reconocimiento de la depreciación monetaria acontecida después de practicado el avalúo indemnizatorio. Ello es evidente en el proceso expropiatorio pues si bien la decisión del tribunal se refiere a la declaratoria de la legalidad y procedencia de la expropiación y el avalúo establece la indemnización a pagar, es en el momento efectivo del pago cuando se con-

creta la finalidad del instituto expropiatorio, esto es, acordar un justo valor a la indemnización debida.

Así mismo, esta Sala Político-Administrativa ha venido precisando el concepto de justa indemnización al señalar que ello conlleva a que el expropiado reciba por reparación una suma de dinero que sea equivalente a la pérdida sufrida, de manera que la acción expropiante no tenga como correlativo el empobrecimiento ni el enriquecimiento del expropiado, antes bien, a tenor del artículo 101 de la Constitución a más del valor real determinado por la Comisión de peritos habrán de haberse, cuando fuere procedente, los ajustes necesarios para que el valor real sea ampliado a la justa indemnización.

Conforme a lo anterior, si bien fue necesario y, por lo demás, correcto, ajustar el informe de avalúo de forma tal que fijara el valor referido únicamente al bien objeto de la expropiación, es lo cierto también, que un elemento que es necesario atender a los fines de aproximarse en lo más al concepto de justa indemnización, es el atinente a la depreciación monetaria o pérdida del valor interno de la moneda.

La moneda tiene un valor externo y uno interno, siendo éste último la posibilidad de adquirir o contratar determinado número de bienes y servicios. El efecto inflacionario, es decir, la disminución en la posibilidad de adquirir bienes y servicios. En la misma cantidad de monedas conlleva a ajustar, como fue dicho, el monto de la indemnización a la oportunidad en que, efectivamente, se materialice el pago.

En razón de lo anterior y en atención a la jurisprudencia de esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que con el tiempo ha establecido los lineamientos necesarios para fijar en los juicios de expropiación la justa indemnización, sin que ello en modo alguno significase incurrir en el vicio de ultrapetita; quien disiente considera que en el caso que nos ocupa se debió ordenar pagar a los propietarios del inmueble que se expropia su equivalente a esta fecha.

Ahora bien, para el cálculo del aludido equivalente se deben tener presentes los índices de inflación en Venezuela emitidos por el Banco Central de Venezuela, desde la fecha del avalúo hasta ésta oportunidad, esto es, desde el mes de julio de 1990 hasta la publicación de la sentencia.

Incluso, a objeto de evitar perjuicios al administrado, si el pago de la indemnización se hace con retardo en relación a la fecha de la decisión, deberá determinarse nuevamente la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, todo ello con la finalidad que al momento que verdaderamente ocurra el pago, los propietarios reciban la cantidad equivalente a lo determinado en el informe de avalúo.

Por otra parte, la Sala ha debido también atender la solicitud de compensación por la ocupación del bien objeto de la expropiación y la indemnización correspondiente.

En otras oportunidades, este Alto Tribunal ha considerado a esa petición:

“... como justa, ya que el inmueble de su propiedad dejó de estar en su poder desde la fecha en que fue ocupado por la parte expropiante, lo cual necesariamente le representa un lucro cesante que debe ser también materia de indemnización. Este lucro cesante, aun cuando el reclamante lo llame interés y esa es la denominación que suele utilizarse en casos similares, no es en realidad un interés propiamente tal, como lo es el que devengan las sumas líquidas y exigibles de dinero que no han sido pagadas en la oportunidad convenida para ello, (interés moratorio) contemplado en los artículos 1.277 y 1.746 del Código Civil. Se trata aquí de una justa indemnización por el perjuicio que sufre la persona que ha sido privada de la posesión de un bien inmueble al cual de común acuerdo o por decisión judicial, se le ha fijado un justo valor.

En efecto, la propiedad raíz representa para su propietario, no sólo un capital, es decir, un activo fijo, sino también un beneficio económico que se produce a lo largo del tiempo, ya sea que lo esté ocupando o utilizando él mismo o bien sea que ha cedido su uso a cambio del pago de un canon periódico. En el primer caso este

beneficio está representado por el uso mismo del inmueble que se traduce en la solución habitacional del dueño o en la utilización de su inmueble para el desarrollo de una actividad lucrativa propia. En el segundo caso, el beneficio está representado por los frutos civiles, vale decir, la renta que produce la cesión del uso del inmueble. En este caso debe hablarse de arrendamiento. Por lo tanto, en ambas hipótesis la privación del uso del inmueble se traduce en un perjuicio económico de igual naturaleza y similar magnitud.

En consecuencia, para la fijación de esa indemnización destinada a cubrir el perjuicio derivado de la privación del uso del inmueble expropiado desde la fecha de su ocupación previa, cabe aplicar las normas que rigen los arrendamientos de inmuebles urbanos, como lo es el del caso presente. Tales normas están contenidas en el Código Civil y en la Ley de Regulación de Alquileres según cuyo artículo 1º, los cánones de arrendamiento de locales comerciales e industriales quedan sujetos a regulación en los términos establecidos en dicha ley.

Ahora bien, el artículo 5º de la citada ley dispone lo siguiente: “La regulación de alquileres estará basada en los siguientes porcentajes sobre el valor del inmueble: . . . 2º: Viviendas multifamiliares, locales comerciales e industriales y otros destinados a fines que no sean los especificados: 12%”. Por lo tanto, bien puede en justicia estimarse en un doce por ciento anual el perjuicio que la expropiante debe indemnizarle al expropiado por la privación del uso del inmueble de su propiedad, tal y como este último lo reclama.

En consecuencia, la Sala acepta la estimación del doce por ciento anual sobre el monto en que resulte fijada la indemnización, desde la fecha de la ocupación hasta la fecha del pago”. (Sentencia Sala Político-Administrativa del a Corte Suprema de Justicia. Caso: Metro de Caracas vs. Belfiore Bologna de Conno de fecha 15 de octubre de 1987).

Ahora bien, como en el presente caso se realizó una actualización del monto a pagar por el bien, con los precios de inmuebles ubicados en zonas cercanas para la obtención del valor de mercado, la Sala consideró que se estaba compensando a la parte expropiada por la ocupación del bien objeto de expropiación. A juicio de quien disiente, ha debido la Sala establecer el precio del bien actualizado, efectuar la correspondiente ponderación y luego de determinar el precio del terreno objeto de la expropiación ordenar pagar al propietario del inmueble objeto de la expropiación, la cantidad equivalente a esta fecha de la suma a que se refiere el precio del terreno, acordar el pago del índice inflacionario a partir de la fecha de la consignación del informe de avalúo por la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, todo ello a los fines de que al momento que verdaderamente ocurra el pago, el propietario reciba la cantidad equivalente a lo determinado como precio del bien expropiado, y acordar el pago de intereses calculados al doce por ciento (12%) sobre el monto de la indemnización definitiva, una vez que se hubiera determinado por esta Sala la información que suministre el Banco Central de Venezuela, desde la fecha que ocurrió la ocupación previa hasta la fecha del pago definitivo.

Queda así expuesto, el criterio de la Magistrado disidente.

#### B. *Pago a término*

CSJ-SPA (390)

30-7-92

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**Luego de fijado el justiprecio, éste puede pagarse a término, circunstancia establecida en beneficio del ente expropiante en**

**razón de la natural y lógica prevalencia del interés general o colectivo frente al interés privado o particular (art. 40 Ley de Expropiación).**

En segundo lugar, sobre el pedimento de que si el pago es en bonos y no en efectivo se tome en cuenta el valor de cotización de los bonos en la Bolsa de Valores de Caracas, esta Sala debe precisar que su función es determinar el justo valor del bien expropiado para un momento determinado: el de la decisión que fija el justiprecio. Además, de conformidad con el aparte único del artículo 40 de la mencionada ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, cuando se trate de la expropiación de inmuebles con fines de ensanche y acondicionamiento de las poblaciones, el pago puede hacerse a término, dentro de un plazo que no excederá de diez años, con el interés, ventajas, exoneraciones y condiciones que determine en cada caso el Ejecutivo Nacional y previo el otorgamiento de las garantías reales o personales que se constituyan, a cuyo efecto queda aquél expresamente autorizado para otorgarlas; ello quiere decir que luego de fijado el justiprecio, éste podrá pagarse a término, circunstancia que obviamente se establece en beneficio del ente expropiante en razón de la natural y lógica prevalencia del interés general o colectivo frente al interés privado o particular. Asimismo, la Ley-Programa para la Contratación y Financiamiento del Metro de Caracas de fecha 27 de agosto de 1981, autorizó al Ejecutivo Nacional para asumir el financiamiento de las obligaciones derivadas de la ejecución del proyecto Metro de Caracas, mediante la emisión y colocación de bonos, rescatables en plazo hasta de diez años, destinados al pago de las expropiaciones, emisión que fue autorizada por el Ejecutivo Nacional según Decreto Nº 1.437 del 16 de marzo de 1982, en el cual se indican el interés, las ventajas, exoneraciones y condiciones de la misma, dando así cumplimiento a lo ordenado por la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

De lo expuesto se concluye que si esta Sala tomase en consideración el hecho del posible pago a término mediante la entrega de bonos de la deuda pública y procediese a ajustar el justiprecio actualizado tomando en cuenta el valor de dichos bonos en un mercado secundario (Bolsa de Valores de Caracas), estaría violando los parámetros legales establecidos para la fijación del justiprecio, y eliminaría, al incrementar el justiprecio actual, para que en definitiva la expropiada reciba el pago en efectivo al realizar los bonos en el mercado bursátil, el beneficio del término concedido a favor del ente expropiante o del Ejecutivo Nacional, que en este caso está autorizado para asumir las obligaciones derivadas de la ejecución del proyecto indicado, todo lo cual contradice el espíritu, propósito y razón de la Ley que tiene por norte, al producirse la aplicación de la potestad expropiatoria en un caso concreto, la clara prevalencia del interés colectivo. Por las razones anteriores se desestiman los pedimentos de la parte expropiada, y así se declara.

*C. Terminación del juicio*

**CSJ-SPA (220)**

**15-9-92**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

**Todas las actuaciones ocurridas antes de que hubiere quedado firme el avalúo definitivo y de que se haya producido la consignación del monto a que éste se contrae, son simples fases del proceso expropiatorio, y en tal virtud, en tanto ellas transcurran, la propiedad del bien objeto de expropiación no han pasado al ente expropiante.**

*Para decidir la Sala observa:*

Observa esta Sala, que conoce en alzada de la decisión emanada del Juzgado Primero de Primera Instancia Civil y Mercantil del Distrito Federal y Estado Miranda, por cuyo intermedio se decidió la oposición que hiciera el Instituto Nacional de la Vivienda al pago del monto consignado por el ente expropiante.

Así, conviene en primer lugar dejar aclarado, pues toda la argumentación del apelante está basada en un falso supuesto, que en el procedimiento expropiatorio que se tramita por ante el *a quo* no puede estimarse que haya operado la traslación de la propiedad. Por el contrario, la solicitud de expropiación que formuló la C.A. Metro de Caracas, no se ha tramitado en su totalidad.

En efecto, advierte la Sala que en el proceso expropiatorio debe el juez de la expropiación, y antes de que opere la contestación a la solicitud, determinar con exactitud —para lo cual ha de valerse del Registrador correspondiente— quién es el propietario de la cosa que se expropia y, además de ello, conminar, mediante tres carteles, a todos aquéllos que tuvieren algún derecho sobre ésta. Ocurrido ello, y notificadas las partes, es cuando procede la contestación a la expropiación, oportunidad en la cual, de haber invocado su ilegalidad, ha de abrirse la articulación probatoria a que se contrae el artículo 29 de la Ley de Expropiación, para luego oír los informes y, finalmente, dictar la sentencia de fondo.

Esta decisión, va dirigida a declarar con lugar o no la solicitud formulada y, aun cuando ella hubiere ocurrido, todavía el proceso expropiatorio seguiría en curso, pues este sólo puede estimarse terminado al quedar firme el justiprecio definitivo —que no el relativo a cumplir un requisito necesario para la obtención de la ocupación previa, como ocurrió en el caso que se analiza y, concomitante a ello, consignado como fuere el precio de la orden del expropiado.

Todas las actuaciones ocurridas antes de que hubiere quedado firme el avalúo definitivo y de que se haya producido la consignación del monto a que éste se contrae, son meras fases del proceso expropiatorio, y en tal virtud, en tanto ellas transcurran, la propiedad del bien objeto de expropiación no ha pasado al ente expropiante.

Observa la Sala, que en el *a quo* se tramita el proceso expropiatorio que ha originado la presente decisión y en él sólo se ha decidido lo relativo a la ocupación previa. Precisamente, consignado como fue el monto del avalúo previo, destinado sólo a servir como garantía de las resultas del proceso, compareció el apoderado del Instituto Nacional de la Vivienda, tal y como lo permite la parte *in fine* del artículo 51 de la Ley de Expropiación, para oponerse a que el juicio se diera por concluido en esa prematura etapa.

Ciertamente, permite la norma invocada que solicitada la ocupación previa y acordada ésta por el tribunal, siempre que el expropiante consigne la cantidad en que se hubiere justipreciado el inmueble y el propietario se conforme con el avalúo realizado, el juicio se dé por concluido. Sin embargo, deja la norma también abierta la posibilidad de que cualquier tercero pueda justificadamente oponerse a que el monto del avalúo previo sea pagado para evitar así la prematura finalización del proceso expropiatorio.

Observa la Sala, que en el caso de autos no hubo disposición expresa por parte del apelante de conformarse con el aludido avalúo previo, por lo cual mal podría éste ahora estimar que la traslación de la propiedad se produjo en aquella ocasión. También es claro para la Sala, que el Instituto Nacional de la Vivienda expresamente se opuso a que se diera por terminado el juicio.

De lo anterior se colige que el proceso expropiatorio tramitado por ante el *a quo* en modo alguno puede estimarse concluido; antes bien, debe ese tribunal sustanciarlo conforme la ley de la materia lo indica y tener por propietario de la cosa que se expropia a quien el Registrador indique o a quien presente prueba fehaciente de su

derecho, permitiéndose a éste y a cualesquiera otros que algún derecho aleguen, contestar la solicitud de expropiación.

Así mismo, declarada con lugar la expropiación, debe el *a quo* tramitar la fase destinada a determinar la indemnización conforme a la misma Ley de Expropiaciones, para finalmente luego de que éste quede firme y su monto consignado a los autos, proceder a pagar a quien hubiere demostrado fehacientemente durante el proceso su derecho de propiedad sobre el bien objeto de expropiación. Con este último sentido, la sentencia apelada no desconoce la presunta legitimación del ciudadano Luis Fernando Sandoval a los efectos del juicio expropiatorio, sólo en cuanto a recibir el monto del avalúo previo.

## VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

### 1. *Funcionarios contratados*

**CPCA**

**14-8-92**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Simón Cárdenas O. vs. Fondo Nacional del Café.

**El solo hecho de la existencia de un contrato entre el particular y la administración no es suficiente para excluir la aplicación de la Ley que rige las relaciones entre los funcionarios públicos y el ente público para el cual prestan sus servicios —y específicamente la Ley de Carrera Administrativa en los casos sometidos a ella— ni la sujeción al procedimiento contencioso especial aplicable a estos casos ante la jurisdicción también especial, conocida como de la Carrera Administrativa.**

*Para decidir esta Corte observa:*

Es ya jurisprudencia reiterada que el solo hecho de la existencia de un contrato entre el particular y la administración no es suficiente para excluir la aplicación de la ley que rige las relaciones entre los funcionarios públicos y el ente público para el cual prestan sus servicios —y, específicamente, la Ley de Carrera Administrativa, en el caso de los organismos sometidos a ella— ni la sujeción al procedimiento contencioso especial aplicable a estos casos ante la jurisdicción también especial, conocida como de la Carrera Administrativa.

A pesar de que la Ley de Carrera Administrativa no prevé entre los supuestos de ingreso a la función pública el contrato entre el particular y la Administración, la jurisprudencia a que se ha hecho mención surgió con una finalidad muy concreta: evitar el fraude a la ley. En efecto, se convirtió en práctica frecuente el recurrir a la vía contractual para llenar cargos dentro del cuadro administrativo de los entes públicos, escapando así de las previsiones, obviamente más severas, de la Ley de Carrera Administrativa y excluyendo su aplicación, quedando así al particular contratado negados ciertos derechos de los funcionarios públicos, en particular la estabilidad, y negándose, igualmente, la posibilidad de acudir a la vía contencioso-administrativa para hacer valer las pretensiones que tuviere.

Al respecto, basta citar las sentencias del 29-9-75, 25-5-75, 25-7-78, 31-7-78 y 12-1-79 del Tribunal de la Carrera Administrativa y las de esta Corte de fechas 7-12-78, 11-8-80, 27-5-80, 17-11-82, 10-12-84 y, más recientemente, 17-1-91.

Claro está, como lo han asentado esas mismas sentencias esto no permite considerar que en todo caso de personas contratadas por la Administración estamos en presencia de funcionarios públicos sujetos al régimen de la Ley de Carrera Administrativa. Si la finalidad de tal extensión al texto de la ley es evitar su fraude, debe precisarse cuando se está en presencia o no de un caso en el cual se recurrió a la figura contractual para evitar la aplicación del estatuto funcional.

Es en este sentido como se han ido perfilando, a través de las sentencias mencionadas, los requisitos que deben darse para considerar como relación de empleo público a ciertas relaciones contractuales en su origen, los cuales han sido tomados en cuenta por la sentencia recurrida, y que podemos resumir en los siguientes: 1) que las funciones asignadas correspondan a un funcionario de carrera, 2) que se trate de funciones de carácter permanente, y 3) que el régimen laboral (salario, horario, beneficios y otros) corresponda al establecido para los funcionarios que han ingresado a través de la vía normal del nombramiento.

En virtud de lo expuesto, y siguiendo la doctrina y jurisprudencia imperante, se hace necesario analizar si en la relación del caso concreto expuesto a la consideración de esta Corte se han producido los requisitos a que se ha hecho referencia.

Del estudio de la relación se desprende lo siguiente:

Considera esta Corte que no se presenta duda alguna con respecto al carácter contractual de la situación existente antes de la designación del ciudadano Simón Cárdenas Ortiz como encargado de la Oficina de Estudios y Proyectos, y comparte lo sostenido por la recurrida en el fragmento transcrito en el capítulo II de esta sentencia, principalmente por el hecho de que la contratación realizada fue para realizar trabajos a tiempo convencional, como lo expresan claramente las cláusulas de los diferentes contratos celebrados, y con una retribución con base en criterios distintos al adoptado para los funcionarios de carrera, que, constituyen, según la jurisprudencia dominante en nuestro país, presupuestos para equiparar las relaciones contractuales a las estatutarias, lo que debe constituir un supuesto de excepción.

El problema se plantea, como lo ha sostenido el formalizante, desde el momento en que se produjo el nombramiento del mencionado ciudadano para el cargo de Encargado de la Oficina de Estudios y Proyectos, aparte de las funciones de Inspector de Obras para las que estaba contratado.

En efecto, antes de ese momento, las relaciones del ingeniero Simón Cárdenas Ortiz con el Fondo Nacional del Café eran de tipo claramente contractual, estando el ciudadano recurrente prestando servicios de asesoría en materia de ingeniería civil y al respecto puede verse la comunicación que el propio ingeniero Cárdenas Ortiz envió al mencionado instituto en fecha 10 de marzo de 1992, y que corre inserta al expediente en los folios 52 a 54; en ésta se hace referencia, además de otras circunstancias, a la cancelación de la debida contraprestación, por la vía de los honorarios profesionales, más una previsión para gastos de transporte y manutención, así como en la solicitud de estudio realizado por el Fondo y que aparece en el folio 63 del expediente.

Todo ello permite concluir en la imposibilidad de asimilar la relación contractual existente al régimen funcional previsto en la Ley de Carrera Administrativa. El sentido de las sentencias antes mencionadas es evitar el que se recurra vías indebidas para llenar los cargos ordinarios dentro de la Administración, pero ello no nos puede conducir a la conclusión, como también se ha sostenido reiteradamente, de que toda persona contratada por la Administración para realizar labores determinadas e importantes, como sin duda es la del caso de autos, deba considerarse funcionario público.

Una interpretación como esa impediría a la Administración Pública celebrar los contratos necesarios para el normal desenvolvimiento de las labores encomendadas

y que, claro está, no tengan carácter permanente. Con relación a esto, tenemos que, de la lectura de los distintos contratos celebrados y que se encuentran en el expediente, al ciudadano Simón Cárdenas Ortiz se le asignaron labores de inspección en obras y construcciones determinadas, lo que no nos permite considerar que ingresó al cuadro administrativo normal del referido ente por una vía irregular. Todo lo contrario, ingresó a trabajar para el ente labores específicas, con pago de honorarios profesionales, por tiempo determinado —aunque luego se celebraren nuevos contratos— y con una carga horaria convencional, de acuerdo con las necesidades de la labor.

Si bien es cierto, como alega el formalizante, que prestó sus servicios al Fondo Nacional del Café, primero como ingeniero inspector y luego como inspector general de obras, ello no quiere decir que ingresó al personal funcional del referido instituto; para ello se requiere, como se ha repetido, que concurren algunas circunstancias adicionales, a varias de las cuales ya se hizo mención.

Ahora bien, pasa esta Corte a analizar la situación existente desde el 2 de mayo de 1982, fecha en la cual el referido ciudadano pasa a ser contratado para desempeñarse como Inspector General de Obras y desde el 14 de febrero de 1984, cuando se nombra como encargado de la Oficina de Estudios y Proyectos.

Considera esta Corte que, con la contratación para ser Inspector General de Obras, no se cambió la relación existente, toda vez que su forma de remuneración y horario de labores continuaba siendo la misma —honorarios profesionales y tiempo convencional— formas distintas a las de los funcionarios del instituto, aun cuando el ámbito de sus labores fue ampliado y ya no se refería sólo a la inspección de obras específicas. La demostración de que el tiempo de trabajo era completo y que los honorarios eran una forma encubierta de salario correspondería al querellante, quien no lo hizo.

Por otra parte, señala el acta levantada con ocasión de la designación del ciudadano Cárdenas Ortiz como encargado de la mencionada oficina que el Fondo Nacional del Café:

“nombra al ingeniero civil Simón Cárdenas Ortiz con carácter de Encargado de la Oficina de Estudios y Proyectos, quien hasta el presente sigue como Inspector de Obras contratado, con las mismas condiciones establecidas en dicho contrato. A tal efecto, se deja constancia de que dicho funcionario juró sostener y defender la Constitución y las leyes de la República y de cumplir con los deberes inherentes al cargo”.

De la lectura del fragmento transcrito se observa que:

- a) se califica al acto realizado como un nombramiento;
- b) se realiza, en consecuencia, la correspondiente juramentación;
- c) se hace mención a las labores inherentes al cargo a desempeñar;
- d) se deja constancia de que el ingeniero nombrado continuaría desempeñándose como Inspector General de Obras y sometido al contrato existente”.

El querellante, ante la existencia del nombramiento en cuestión y su posterior juramento, alega que él ingresó al personal funcional del Fondo Nacional del Café, siendo sus labores desde ese momento mayores que las que se tenía antes de tal acta y, además, muy distintas a aquéllas para las cuales se habían celebrado los contratos anteriores, entre las cuales se encuentran las relacionadas con el presupuesto del instituto y su representación en ciertos casos.

El anterior argumento es rebatido por la sentencia recurrida al considerar que, si bien es cierto el acto de nombramiento que consta en autos, en éste se dejó constancia de que no se alteraría la relación de tipo contractual existente para la fecha y

ya que, como lo había sostenido la misma sentencia, esa relación preexistente no podría equipararse a la del régimen funcionarial, el nuevo vínculo creado tampoco lo sería.

Esta Corte, aun cuando comparte la conclusión de que la relación posterior a tal nombramiento no lo convirtió en funcionario, considera que no es sólo este aspecto de la existencia de una relación contractual entre el apelante y el Fondo Nacional de Café, lo que determina la no incorporación del ciudadano Cárdenas Ortiz al régimen estatutario sino que existen razones adicionales, entre ellas, el hecho de que el nombramiento que se hizo al querellante fue para realizar funciones encomendadas a un cargo dentro de la estructura organizativa del ente en cuestión, pero para lo cual no se le investió a él de la condición de titular de dicho órgano; todo lo contrario, se le nombró y juramentó para realizar labores como encargado —lo que evidencia su provisionalidad— en dicha oficina. Distinta hubiera sido la situación en caso de haber sido nombrado titular de ese órgano u otro distinto pero dentro de la organización del instituto.

Por otra parte, el querellante continuó cobrando su remuneración por la vía de los honorarios profesionales, más algunos conceptos adicionales, lo que no guarda correspondencia alguna con la forma de pago al personal del Fondo y al respecto puede observarse constancia de dicho pago en el folio 38 del expediente.

El formalizante no probó, en ningún momento, cuáles eran las circunstancias que podrían llevar a considerar su ingreso al personal funcionarial, siendo esto una carga para él, que no puede suplir esta Corte, para lo cual debía presentar la descripción de las labores efectivas que se realizaban y la ubicación de la referida oficina en la organización del instituto así como la descripción del cargo como de carrera y los hechos tendientes a desvirtuar que el horario de trabajo no era a tiempo convencional y que la remuneración con base en el régimen de honorarios era una forma encubierta de salarios, tal como se mencionó con anterioridad.

En definitiva, la relación entre el Fondo Nacional del Café y el ingeniero Simón Cárdenas Ortiz no puede ser asimilada a la de funcionario público, por no reunirse los requisitos tradicionalmente aceptados por la doctrina y la jurisprudencia para ello, ni siquiera después de la mencionada acta ya que, reiterando lo expuesto el querellante no fue ubicado en el cargo de manera permanente, sino como simple encargado, y continuó prestando sus servicios como inspector y recibiendo su contraprestación por el régimen de los honorarios profesionales.

## 2. *Cargos: Incompatibilidad de cargos*

**CPCA**

**2-7-92**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

**La Constitución y las Leyes prohíben el ejercicio de más de un destino público remunerado, a menos que se trate de cargos académicos, asistenciales, docentes o edilicios.**

En cuanto a los vicios que a juicio del apelante adolece la sentencia, observa esta Corte que la Constitución y las leyes prohíben el ejercicio de más de un destino público remunerado, a menos que se trate de cargos académicos, asistenciales, docente o edilicios. Si un funcionario se haya en el ejercicio de un cargo docente y a la vez desempeña un destino público, el hecho de que se jubile del cargo docente no le hace cambiar su condición. Es decir, el jubilarse del cargo docente no le obliga a renunciar al otro destino público. De considerar valedera la argumentación del sustituto del

Procurador General de la República, a esa conclusión habría que llegar, lo cual repugna a la lógica.

De igual manera, puede desempeñar un destino público quien se halla jubilado de un cargo docente, a menos que volviera a la propia docencia, en cuyo caso, debería antes suspender su jubilación. Pero, este no es el caso del querellante, quien no se incorporó de nuevo a la docencia si no a otro destino público, el cual es compatible con un cargo docente bien sea en condición activa o pasiva tal como lo declaró el *a quo*. Por tanto, el querellante, cuando desempeñó el cargo de Consultor Jurídico del Instituto Autónomo de Ferrocarriles del Estado y, a la vez disfrutó de una pensión de jubilación por razón de un cargo docente, no se hallaba en una situación de incompatibilidad y así se declara.

### 3. Derechos

#### A. Sueldo

**CPCA**

**2-7-92**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: José L. Pérez vs. República (Ministerio de Relaciones Exteriores).

#### **La compensación cambiaria forma parte del sueldo.**

No obstante lo anterior, se deduce de todo el escrito de formalización el error de juzgamiento que el apelante atribuye a la recurrida, al considerar ésta que la compensación cambiaria no forma parte del sueldo, motivo por el cual pasa esta Corte a conocer de dicha denuncia y al efecto observa:

La compensación cambiaria constituye una suma determinada que se añade al sueldo del funcionario del servicio exterior como consecuencia de la devaluación del bolívar, ya que en un país extranjero ha de erogarse en una moneda distinta al bolívar. Por ello, independientemente del fin —“mantener inalterable la remuneración como consecuencia de la devaluación de la moneda”, como asienta el *a quo*— tal compensación constituye evidentemente un aumento de sueldo.

En otras palabras, para mantener inalterable la remuneración como consecuencia de la devaluación, ha de recurrirse a un aumento de sueldo, aumento de sueldo que efectivamente se produjo y que el Tribunal de la Carrera Administrativa no podía ignorar.

El caso de autos es bastante similar al bono compensatorio acordado a los funcionarios públicos en el Decreto 1.539 del 29 de abril de 1987, motivado fundamentalmente por la devaluación del bolívar y, cuyo artículo 4º dispuso que no formaría parte del sueldo y, por tanto, no se tomaría en cuenta para los conceptos que se calculen sobre la base del sueldo. Pues bien, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en sentencia del 7 de marzo de 1988, anuló dicho artículo al sostener que “la compensación especial que recibe un funcionario público forma parte de su remuneración *independientemente de la causa* que la origine. . .” “los aumentos de salario o remuneraciones, en el sector privado o en el público, pueden tener *diversas causas* y adoptar diversas formas. Pero en multitud de casos, no tienen otra razón que la de *ajustar* la contraprestación que recibe el trabajador o el funcionario *a las variaciones del costo de la vida*” —subrayado de esta Corte—. (Ver la sentencia en Gaceta Oficial Nº 4.094 Extraordinaria del 18 de mayo de 1989).

Así las cosas, los argumentos de nuestro Máximo Tribunal son perfectamente aplicables al caso de autos y, por ello, esta Corte decide que, en base a tal criterio, la compensación cambiaría de la cual disfrutaba el querellante formaba parte de su sueldo y deberá por tanto tomarse en cuenta a los fines del pago sustitutivo de las vacaciones, como lo reclama el accionante.

Por las razones expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara Con Lugar la apelación interpuesta por el querellante José Luis Pérez contra la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa el 25 de octubre de 1989, la cual revoca. En consecuencia, la República de Venezuela, por órgano del Ministerio de Relaciones Exteriores, deberá cancelar al querellante José Luis Pérez la diferencia que resulte entre la cantidad de ciento setenta y dos mil ochocientos cuarenta y cuatro bolívares con sesenta y siete céntimos (Bs. 172.844,67) que le pagó por vacaciones vencidas no disfrutadas "y el monto que resulte de efectuarse el cálculo incluyendo la compensación cambiaría como parte integrante del último sueldo", tal como expresamente se solicitó en la querrela.

#### B. *Prestaciones Sociales*

**CPCA**

**30-7-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Carmen F. González vs. República (Ministerio de Justicia).

**Las "primas ocasionales" no son tomadas en cuenta para el cálculo de las prestaciones sociales.**

#### *Para decidir esta Corte observa:*

Como lo hace notar el apelante, si bien el artículo 52 de la Ley de Carrera Administrativa no especifica cuales son los complementos que corresponden al funcionario además de salario básico, ello por tanto tampoco significa que en esos complementos entre cualquier tipo de remuneración extraordinaria. En efecto, el artículo 32 del Reglamento General de esa Ley estipula que: "La remuneración que servirá de base para el cálculo de las prestaciones sociales comprenderá el sueldo básico y las compensaciones por antigüedad y servicio eficiente, tomando en cuenta el último sueldo devengado en un cargo de carrera o de libre nombramiento y remoción, así como las primas de carácter permanente". Si para el cálculo de las prestaciones sociales del funcionario se tienen en cuenta, además del sueldo básico, las compensaciones por antigüedad y servicio eficiente, así como las primas de carácter permanente, ello significa que para el legislador sólo esos rubros han de tomarse en cuenta y engloban el concepto de sueldo.

Ahora bien, la prima permanente, si bien no es sueldo básico, es inherente a él, pues como la palabra dice "permanente" significa que permanece, que viene con, "se queda con" el sueldo básico del cargo correspondiente.

La querellante, para el momento de la interposición del recurso ejercía el cargo de Oficinista III en la Registro Subalterno del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda, donde había sido rotada por el Registrador en funciones diferentes, pero siempre dentro del mismo cargo.

La primera de las funciones ejercidas la realizó en el archivo de ese Despacho, según se desprende de la demanda. En esa función no percibía la querellante porcen-

taje alguno por concepto de habilitación. Fue posteriormente, "por decisión del Registrador" que se estableció que las entradas de dinero recaudadas en el Registro se dividirían porcentualmente. De ello puede deducirse en consecuencia que, si en el archivo no percibía la querellante cierto porcentaje adicional al sueldo, y luego comenzó a percibirlo a raíz de "una decisión del Registrador", ese porcentaje agregado al sueldo básico no puede ser "una prima de carácter permanente" tal y como lo concibe el Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa. Es, contrariamente a lo afirmado por la recurrente, una prima ocasional, pues ella es el fruto de una decisión graciosa y discrecional del Registrador Subalterno.

Si la decisión de implementar el reparto porcentual de un arancel es discrecional, no menos puede serlo la decisión de adjudicar un determinado porcentaje a los diferentes cargos. También es discrecional del Registrador rotar a los funcionarios de carrera que están en su despacho. Como bien afirma la recurrida, "no hay ninguna norma que obligue a la máxima autoridad de la unidad en este caso el Registrador a mantener estático el personal de su Registro, ya que por el contrario es él la persona indicada para realizar los cambios administrativos en su unidad cuando así lo considere conveniente a los fines de la buena marcha de las actividades asignadas a su despacho...".

La repartición porcentual en el Registro Público no puede ser sino discrecional porque el artículo 1º de la Ley de Arancel Judicial "fija los derechos o emolumentos que corresponden a los funcionarios judiciales..." a las Auxiliares de la Administración de Justicia, Registradores Mercantiles y Notarías Públicas. En su articulado la ley no menciona a los funcionarios de los Registros Públicos para los cuales la percepción de emolumentos y aranceles por habilitación no puede ser impositiva.

Por las razones expuestas mal puede el apelante afirmar que la disminución del porcentaje de habilitación del 5% al 3,5 en el Registro Público constituye un desmejoramiento del sueldo y así se declara.

#### 4. Remoción

**CPCA**

**14-8-92**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

**La aprobación del Consejo de Ministros de una reducción de personal no es un acto de remoción sino un acto autorizatorio que, una vez dictado, permite que el máximo jerarca del organismo que se trate remueva a los funcionarios incluidos en la medida adoptada y debidamente aprobada. Debiendo cumplir tal remoción con todos los requisitos legales.**

## Comentarios Jurisprudenciales

### **CRITICA A LA DOCTRINA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SOBRE LOS EFECTOS DE LA DEVALUACION DE LA MONEDA EN EL MONTO DE LAS OBLIGACIONES**

Santos Michelena  
*Abogado*

Es objeto de estos comentarios una sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil el 30 de septiembre de 1992, en juicio seguido por Inversiones Franklin y Paúl, SRL, contra el ciudadano Rómulo Osorio Montilla, bajo la ponencia del Magistrado Dr. Aníbal Rueda.

#### I. INTRODUCCION

##### 1. *Objeto de la controversia sentenciada*

Se trataba de un juicio de ejecución de hipoteca seguido por el procedimiento de la vía ejecutiva, en el que el acreedor hizo uso del derecho conferido al mismo por el Código de Procedimiento Civil derogado en su artículo 635, de adelantar el remate judicial del bien hipotecado sin esperar la sentencia definitiva y firme del juicio mediante la constitución de caución o garantía para responderle al deudor demandado de lo que en definitiva pueda resultar declarado en su favor respecto del crédito pagado al acreedor, caución cuyo monto fue fijado en 1987 con vista de un avalúo del inmueble a ejecutarse de 1981. Había ocurrido en dicho proceso que, habiéndose efectuado el remate, el deudor solicitó y logró su anulación con base en que no obstante haberse fijado el monto de la caución el acreedor no llegó a constituirla. Una vez decretada tal anulación, once años después del avalúo de 1981, surgió como punto de discusión el de si pasado el tiempo indicado podía haber lugar al remate mediante la constitución de la misma caución fijada en 1987 o si había lugar a una nueva fijación de su monto con vista del aumento de valor que en razón del proceso inflacionario que se ha producido en ese tiempo debe suponerse operado en el del inmueble a ejecutarse. La decisión de segunda instancia dictada en la incidencia que con tal motivo se suscitó negó el pedimento del deudor, el cual anunció y formalizó contra la misma recurso de casación que la Sala respectiva de la Corte Suprema declaró con lugar por vía de casación sin reenvío, decretando la reposición de la fase de ejecución adelantada del proceso al estado de practicarse nuevo avalúo del inmueble a ejecutarse, con vista del cual fijar la caución a constituirse para adelantar el remate.

##### 2. *Fundamentos de la decisión*

Habiéndose en parte basado el recurso en la denuncia de infracción por la recurrencia de una máxima de experiencia al desconocer el hecho notorio del proceso inflacionario operado en el país y el consiguiente aumento de valor de los inmuebles, la Corte lo acogió con base en su interpretación de una norma no directamente en juego en dicho juicio, el artículo 1.737 del Código Civil. Hace al efecto el distingo que viene haciendo la reciente tendencia jurisprudencial a abrirle camino al propósito

de indemnizar a los acreedores de la pérdida del valor adquisitivo de la moneda que los afecta en muchas situaciones, entre "obligaciones de dinero" y "obligaciones de valor", conforme a la cual únicamente en este último supuesto puede haber lugar a la llamada "indexación", por ejemplo mediante el conferimiento a los reclamantes de indemnizaciones de daños y perjuicios mayores que las que para el momento en que se causaron los daños habrían sido procedentes, mientras respecto de las obligaciones "de dinero" confirma la tradicional concepción de que la suma debida no puede ser alterada. No obstante, encuentra en el artículo 1.737 del Código Civil lo que denomina una atenuación al principio, cuando el deudor entra en mora en el cumplimiento de sus obligaciones, conforme a la cual en tal supuesto si debe el deudor pagar al acreedor, por capital, una suma mayor que la numéricamente pactada para que este último reciba una cantidad del mismo poder adquisitivo que tenía el capital debido a la fecha del vencimiento. Tal aumento, declara, no corresponde a una indemnización por daños y perjuicios, porque los únicos daños y perjuicios legalmente exigibles son los intereses a que se refiere el artículo 1.277 del Código Civil. Esta es una cantidad que se debe entender forma parte de la misma obligación. Con ello según el fallo queda salvado el obstáculo que esta última disposición representa. Debemos, en primer término aclarar que no es objeto de este comentario lo decidido en el caso concreto en la forma antes descrita, sino la referida declaración incluida en la fundamentación del fallo, que por sí misma suscita un tema que estimamos de especial importancia.

Se trata, evidentemente, de una novedosa declaración relativa a los efectos de la pérdida de valor de la moneda respecto de la cantidad que los deudores están obligados a cancelar a sus acreedores. Como señalamos, dicho criterio se apoya en el aparte único del artículo 1.737 del Código Civil, que luego analizamos. No obstante tratarse de una disposición del articulado de dicho Código sobre el contrato de mutuo, la doctrina es enunciada como aplicable a cualquier obligación en dinero. Afirma la decisión que tal criterio es acogido por doctrina colombiana y argentina y cita en su apoyo decisiones de la Sala Político-Administrativa de la misma Corte Suprema de Justicia, de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y del Consejo de Estado de Colombia, en las que encuentra, si no apoyo directo a su declaración, criterios afines que le dan respaldo a la tesis.

## II. REPERCUSION DEL FALLO

No parece haber transcurrido el tiempo suficiente para que tal declaratoria haya causado el revuelo que es de esperar que produzca. Pero es evidente que, más que revuelo, dicha doctrina tendrá que causar una verdadera conmoción, pues implica nada menos que el hecho de que, mientras se mantenga la situación inflacionaria que tan defintiva parece actualmente, todo el que se atrase en el pago de una deuda quedará obligado a pagar, por concepto del principal, una suma mayor que la pactada, a título de compensación por la pérdida del valor adquisitivo de la moneda ocurrida durante la mora, independiente de los intereses de mora, que siempre deberá también pagar. Se trata nada menos de que, contrariamente a lo que es la más enraizada convicción basada en el artículo 1.277 del Código Civil, pueda haberse localizado en una ley de las características de ese Código una disposición conforme a la cual resulte no ser verdad que las consecuencias del atraso en el pago de toda deuda en dinero se resuelven en el terreno de los intereses; ello con base en una disposición de una ley de tan clásica concepción como el Código Civil de 1942, en cuyos alcances no se hubiera reparado hasta el presente.

El tema es de gran actualidad y al respecto se está produciendo abundante literatura, cuya tendencia hasta el presente ha sido la de admitir tal posibilidad de

“indexación” de la pérdida de valor adquisitivo de la moneda en las llamadas obligaciones de “valor”, pero mucho menos en relación con las obligaciones “de dinero”, respecto de las cuales tiende a preservarse el llamado principio “nominalista”, con arreglo al cual las obligaciones cuyo objeto son cantidades de dinero no varían cualquiera que sea la magnitud de esa pérdida de valor y la indemnización de los daños por incumplimiento o retardo consiste en los intereses de mora, ya sea convencionales o legales, que es el principio entre nosotros acogido por los artículos 1.737 y 1.277 del Código Civil. No faltan, especialmente en países con procesos inflacionarios muchos más agudos que el que ha afectado a Venezuela, como Argentina, legislaciones especiales que atienden el problema para ciertas áreas específicas. Por nuestra parte, creemos loable la aspiración de remediar tantas injusticias a que la fijeza del monto de las obligaciones en dinero da lugar en épocas de procesos inflacionarios, pero no es menos cierto que el desconocer esa fijeza puede traer consecuencias que en definitiva no sean males menores. De allí que, con un exclusivo propósito de contribución al estudio del tema, formulamos al respecto los presentes comentarios.

### III. EL DEFECTO DE LA FUNDAMENTACION DEL FALLO

A nuestro juicio, tal decisión resulta de un error de interpretación de la norma referida del artículo 1.737 del Código Civil, que es el de entender que el “valor” de la moneda, a cuya posible disminución o aumento se refiere dicha norma, es el comúnmente llamado valor “adquisitivo” de la moneda, determinado por el nivel de precios imperante en el mercado, cuya disminución sustancial configura el fenómeno de la inflación. No es, en efecto, tal valor adquisitivo de la moneda al que dicha norma se refiere, ni es a nuestro juicio cierto que, con vista de lo que suele llamarse el valor “adquisitivo” de la moneda, ni esa ni otras disposiciones legales autoricen el desconocimiento de la inamovilidad básica del monto de las obligaciones en dinero, reflejado en materia de préstamo en el propio encabezamiento del artículo 1.737 del Código Civil y, respecto de cualquier obligación en dinero en general en el artículo 1.277 del Código Civil, conforme al cual toda indemnización por el retardo en el incumplimiento o retardo en el pago de tales obligaciones se resuelve exclusivamente en el terreno de los intereses. El problema, como de inmediato se observará, se relaciona en cierta medida con lo que podríamos llamar “asincronía legislativa”, entre el Código Civil y la legislación monetaria vigente.

#### 1. *El valor de la moneda: Valor legal y valor intrínseco. Valor adquisitivo*

Para la fecha de la promulgación del Código Civil vigente, la materia monetaria era regulada por la Ley de Moneda del 11 de julio de 1941. Conforme a lo que para esa época era usual, el sistema monetario que dicha ley adoptaba era basado en una unidad monetaria y en piezas monetarias representativas de dicha unidad cuya acuñación autorizaba que, conforme a la descripción de cada una que la misma ley hacía, tenían un determinado contenido de los metales preciosos oro o plata. La “unidad de moneda” misma, que era el “Bolívar de oro”, era descrita como “equivalente a doscientos noventa mil trescientos veintitrés millonésimos de gramo (Gr. 0,290323) de oro fino, dividido en cien partes iguales o céntimos” art. 2). En sus artículos 5º al 13º dicha ley describía las “piezas” a acuñarse, describiéndolas también como moneda con un determinado contenido de oro o de plata de cierta calidad representada por la llamada “ley”. Ese contenido de oro o de plata que se disponía que tanto la unidad monetaria representaría, como las demás piezas contendrían, era en sí mismo, en un sentido legal, un “valor” de esas monedas. Pero, además, el número de bolívares, o la fracción de bolívar que conforme a su respectiva descripción cada

pieza representaría era, igualmente, "valor" de cada una, en un sentido también legal, correspondiente a su "poder liberatorio" en bolívares, como monedas de "curso legal". Por último, por cuanto conforme a su descripción cada una tendría un determinado contenido de oro o de plata, se entendía que tenían un valor "intrínseco", dependiente de lo que, con vista del contenido de oro o plata que según su descripción tenían y de la cotización de esos metales en el mercado, resultaba ser un valor de tales monedas en el mismo mercado. La pieza de un bolívar, por ejemplo, era descrita por el artículo 6 de dicha ley como una moneda de plata de un peso de cinco (5) gramos con ley de 835 milésimos. Tal moneda tenía un "valor" en cuanto se disponía que tuviera el contenido de plata referido y tenía también el poder liberatorio o valor "legal" de un bolívar. Asimismo, el peso en plata de la "ley" referida le confería a esa moneda, en el mercado, un valor "intrínseco" correspondiente al de la cantidad y calidad de plata indicadas. Este valor "intrínseco", lógicamente, por su naturaleza no pretendió jamás fijarlo la ley.

Posteriormente, la unidad monetaria ha dejado de tener un valor en metal precioso y la fijación de un valor por parte de la ley se limita al de las "piezas" monetarias cuya acuñación se autoriza, en cuanto correspondiente a un determinado número o a una fracción de la unidad monetaria a la que en sí misma no se le asigna un valor. La vigente Ley del Banco Central de Venezuela, de la cual es parte la normativa que hoy rige al efecto (Título II "Del Sistema Monetario Nacional" Arts. 68 al 96), por una parte consagra como "unidad monetaria" nacional, el bolívar (art. 68) sin atribuirle un valor en oro y luego (art. 71) indica las monedas cuya acuñación autoriza, señalándose su "valor" (uno, dos, cinco o más bolívares y fracciones de bolívar), con sus respectivos diseños. Debido a la carencia de un contenido en metales preciosos, no se entiende que dichas piezas tengan un valor "intrínseco". En los cuerpos legales referidos, se encuentran referencias expresas al "valor" de la moneda, que confirman que, en principio, no es sino al valor "legal" antes referido al que alude el legislador cuando en cualquier ley se refiere al "valor" de la moneda. Así, por ejemplo, el artículo 24 de la Ley de Monedas antes citada, disponía que tendrían curso legal las monedas de oro extranjeras que el Ejecutivo Nacional determinara "y cuyo respectivo valor señale según el oro puro que contengan". El artículo 73 de la actual Ley del Banco Central de Venezuela dispone que las monedas ya acuñadas para la fecha de su entrada en vigencia pasarán a formar parte del pasivo del Banco Central de Venezuela "y continuarán con su mismo valor y curso legal obligatorio".

## 2. *La interpretación correcta del artículo 1.737 del Código Civil*

A nuestro juicio, el "valor" de la moneda a cuya posible variación se refiere el aparte único del artículo 1.737 del Código Civil, no es sino el antes indicado que la legislación pertinente regula a tal título de "valor" de la moneda; o sea su valor "legal", entendido en alguno de los dos sentidos señalados, o sea en el del contenido en metal precioso atribuido a cada moneda o en el del "poder liberatorio" en la unidad monetaria de cada pieza cuya acuñación se autoriza, concepto no relacionado con el que en lenguaje no jurídico se conoce como valor o poder "adquisitivo" de la moneda. El objeto de esa norma, en efecto, no fue sino el de regular, por ejemplo, cuántos bolívares debía pagar un deudor de la suma de un millón de bolívares según convenio de una fecha en que el bolívar tuviera, como lo tenía conforme a la Ley de Monedas de 1941, un contenido de plata correspondiente a cinco (5) gramos de peso de ley de 835 milésimos, si una reforma legal posterior disponía un cambio en la equivalencia de la unidad monetaria en oro, con vista del cual el bolívar de plata pasará a ser, según la ley, una moneda de tres gramos de peso de la misma ley de

835 milésimos, o bien por el contrario, se producía una reforma que dispusiera que el bolívar de plata tendría un peso de diez (10) gramos.

Para supuestos como ese, dispone la normativa pertinente del Código Civil lo siguiente:

Comienza el artículo 1.737 con el enunciado de lo que es la regla básica (principio “nominalista”):

“La obligación que resulta del préstamo de una cantidad de dinero, es *siempre* la de restituir la cantidad numéricamente expresada en el contrato” (Subrayado nuestro).

Tanto esta regla como las otras dos normas antes referidas, todas del Capítulo I del Título XIV del Libro Tercero del Código Civil, relativo a la “Naturaleza del mutuo”, regulan dicho contrato, en principio, en cuanto contrato civil no generador de intereses salvo pacto expreso, ya que no es sino en el siguiente Capítulo IV del mismo título donde se regula el préstamo a interés. Contempla, en consecuencia, este artículo únicamente la comúnmente llamada deuda por “capital” o por el “principal” y su objeto no es en consecuencia sino el de estatuir sobre lo que por tal respecto debe pagar el mutuario. Es esta, como decimos, la regla básica (principio “nominalista”), que tanto deudores como acreedores dan por intangible, con vista de la cual y del artículo 1.277 del mismo Código, toda compensación por el daño causado al acreedor por el retardo en el pago se resuelve por la vía de los intereses, ya sea convencionalmente pactados o, en su defecto, por la vía del interés legal. La palabra “siempre”, no puede ser ignorada, como representativa del mandato de que la suma debida es, numéricamente, la misma expresada en el contrato, palabra que también utiliza el mismo legislador en el antes citado artículo 1.277 del mismo Código, para disponer que “a falta de convenio en las obligaciones que tienen por objeto una cantidad de dinero, los daños y perjuicios resultantes del retardo en el cumplimiento consisten *siempre* en el pago del interés legal, salvo disposiciones especiales”.

En el aparte único de la misma norma (1.737), se encuentra el dispositivo en que se basa el fallo comentado:

“En caso de aumento o disminución en el valor de la moneda, *antes de que esté vencido el término del pago*, el deudor debe devolver la cantidad dada en préstamo, y no está obligado a devolverla sino en las monedas que tengan curso legal al tiempo del pago” (Subrayado nuestro).

Destacamos en cursivas la oración “antes de que esté vencido el término del pago”, porque es la que la sentencia comentada toma, por argumento a contrario, como base de la apreciación de que, cuando se trata de variaciones de ese valor posteriores al vencimiento de la obligación, o sea ocurridas durante la mora del deudor, la norma, con un propósito punitivo, hace a dicho deudor responsable de la pérdida del valor adquisitivo de la moneda. Intención punitiva que estima no tiene por qué tener la misma disposición contra el deudor que no ha incurrido en la misma falta, a quien deja beneficiarse con el curso de unos acontecimientos en los que su conducta no ha tenido influencia.

En cuanto razonamiento para concluir que en caso de que las variaciones en el valor de la moneda ocurran después del vencimiento no se mantendrá inalterado el número y clase de las monedas a pagar, tal argumento a contrario luce perfectamente lógico, pero no es menos cierto que, dado el texto de la norma, conforme al mismo argumento lo dispuesto para el supuesto de disminución del valor de la moneda posterior a la mora se aplicará también en caso de aumento del mismo valor, también posterior a la mora. O sea, que si las disminuciones del valor de la moneda poste-

rios al vencimiento deben ser indexadas al acreedor, también los aumentos en ese valor posteriores al vencimiento dan lugar a una compensación en favor del deudor, o sea a la reducción del número de monedas a pagar. El texto con que comienza la norma no consiente otra interpretación (En caso de "aumento" o "disminución" en el valor de la moneda). Ello, por una parte, demuestra que no es cierto que tal dispositivo pueda estar inspirado, como declara la Corte, en un ánimo de sancionar al deudor por su mora, pero más importante todavía es que el mismo hecho de que, al prever las consecuencias de las posibles variaciones en el valor de la moneda, la norma prevea también la posibilidad de "aumento" de dicho valor, es una señal importantísima de que no es a las posibles variaciones del valor adquisitivo de la moneda a lo que se refiere la norma, sino a las variaciones de tal valor en sentido legal, que nada impide que puedan con la misma facilidad consistir en disminuciones o en aumentos de dicho valor. No hay que pensar que para la época de la promulgación del Código Civil un aumento del valor adquisitivo de la moneda no fuera una posibilidad realista. No obstante que pudiera no haber lo que se conoce como un proceso inflacionario, desde épocas inclusive anteriores al año de 1942, la posibilidad de aumentos del valor adquisitivo de la moneda es algo de lo cual no hay ejemplos. En la doctrina del fallo de la Corte Suprema a que nos referimos, ese aspecto de la disposición, conforme al cual, en caso de variación del valor de la moneda anterior a la mora, el deudor resulta beneficiado si la variación consiste en una disminución de tal valor, pero perjudicado si consiste en un aumento del mismo, queda sin explicación, y el hecho de que, entendida la norma como referente al valor adquisitivo de la moneda, el aumento de ese valor podamos verlo como prácticamente imposible, no es razón suficiente para que, jurídicamente, lo dispuesto para ese supuesto deje de ser tal problema sin explicación, suficiente para que no pueda ser compartida la apreciación de la Corte Suprema de que la ratio de la norma es el de sancionar al deudor moroso y no al que no lo sea. Lo evidente, en realidad, es que su propósito es el de aplicar un único principio a todo supuesto de variación del valor de la moneda anterior al vencimiento, independientemente de a quien perjudique, que se propone configurar un régimen de la máxima certeza posible sobre el objeto de las obligaciones del prestatario de sumas de dinero sin otro objetivo.

El artículo 1.738, en su contenido una continuación del 1.737, resulta particularmente esclarecedor del tema:

"La regla del artículo precedente no rige cuando se han dado en préstamo monedas de oro o plata determinadas y se ha estipulado que la restitución se haga en la misma especie de moneda y en igual cantidad.

Si el valor intrínseco de las monedas se ha alterado, si no se pueden encontrar aquellas monedas, o si se las ha puesto fuera de circulación se devolverá el equivalente del valor intrínseco que tenían las monedas en la época del préstamo".

La "regla del artículo precedente" (1.737), así referida por un precepto que lo que por su parte ordena es que la misma no se aplique cuando el objeto del préstamo sean monedas que por sus características tienen en sí mismas un valor económico que representa para las partes el verdadero interés en juego, queda inequívocamente puesta en evidencia como norma exclusivamente reguladora del tema atendiendo a las características de las monedas o "piezas" monetarias objeto de la obligación, consideradas en sí mismas y no en función de un atributo que no es propiamente de las monedas mismas, como lo es el de su poder adquisitivo en un momento determinado. Ello demuestra plenamente que ambas reglas operan en el referido terreno del valor legal de las monedas o "piezas" monetarias en que se debe

pagar, totalmente ajenos al de dicho valor o poder "adquisitivo" de la moneda, dentro del cual ni siquiera es posible la adaptación de la doctrina de la Corte a los supuestos que involucra. El del 1.738, en efecto, para el cual excluye el anterior, es el de que, habiéndose contraído la obligación en monedas de oro o plata determinadas, pueda haber una variación en su valor; en cuyo caso no serán las que conforme a esos cambios sean en su lugar de curso legal las que tendrá el acreedor que recibirle al deudor, sino monedas iguales a las prometidas, que contengan la misma cantidad y calidad de oro o plata que conforme a la descripción legal de aquellas en que se contrató para la fecha del contrato debían tener las que bajo su denominación circularan, por lo cual agrega en el aparte que, si el valor "intrínseco" de esas monedas se ha alterado, si no se encuentran, o se las ha puesto fuera de circulación, el deudor deberá el equivalente del valor intrínseco de dichas monedas en la época del préstamo. La diferencia es, entonces, que la solución que para el supuesto de variaciones del valor de la moneda anteriores al vencimiento del término llamamos de certeza jurídica del artículo 1.737, conforme a la cual la obligación consistirá siempre en devolver el mismo número de monedas que circulen bajo la misma denominación que tenían las objeto del contrato, no se aplicará, y el deudor será responsable de un valor equivalente al "intrínseco" que con vista de su descripción legal tenían para la época del préstamo, en el mercado, aquellas en que éste se pactó. El mismo ejemplo anterior es utilizable al respecto: si había variación del contenido de una moneda como el bolívar, que determinara una disminución o aumento de su contenido de plata, el deudor debía pagar en los mismos bolívares antiguos, y si no se encontraban o se prohibía su circulación, debía responder por el valor intrínseco de esos bolívares anteriores. Señal definitiva de que no es sino a los cambios del valor "legal" de la moneda a los que se refiere la norma, lo es para nosotros la de que, en el mismo aparte del referido artículo 1.737 del Código Civil antes transcrito y sin solución de continuidad, se agrega que, en tales casos de variaciones del valor de la moneda, el pago no podrá exigirse "sino en las monedas que tengan curso legal al tiempo del pago", lo cual no tiene más explicación que la de que el legislador entiende tales variaciones del valor de la moneda a que se refiere, como normalmente vinculadas con cambios del régimen de circulación de la misma moneda. Otra observación de importancia a los mismos efectos es la de que, el "valor adquisitivo" de la moneda, es un concepto puramente relativo. Se puede decir que una moneda ha pasado a tener en un momento un valor adquisitivo diferente del que tenía, pero cuál era "el que tenía" y cuál "el que tiene", nadie podría contestarlo, porque legalmente tal valor no es susceptible de fijación, es decir, no existe. No puede, entonces, presumirse que las disposiciones legales que estatuyen sobre el valor de la moneda, tengan por supuesto un concepto de esas características.

Por último, el artículo 1.739:

"Si el préstamo consiste en barras metálicas o en frutos, el deudor no debe restituir sino la misma cantidad y calidad, cualquiera que sea el aumento o disminución de su precio". (Subrayado nuestro).

Nuevamente, el aumento o disminución que prevé es el del valor de la cosa debida *en sí misma*, es decir, de las barras metálicas o frutos debidos, que en el supuesto son el objeto de la obligación, *en lugar de monedas*.

Totalmente claro nos parece, conforme a todo ello, que, lejos de referirse a un concepto de naturaleza extrajurídica y de contornos tan imprecisos como lo es el de la realidad de los precios de los diferentes bienes y servicios comercializados en un mercado determinado, el "valor" de la moneda referido en la norma invocada por la Corte no es sino el que corresponde a ese concepto de su valor "legal" a que nos referimos, que en sus diversas modalidades es preciso y de absoluta naturaleza legal

y, por consiguiente, el verdadero sentido de la disposición en que se basa el fallo de la Corte difiere totalmente del que le atribuye el fallo comentado.

Como antes observamos, la desaparición del valor oro de la unidad monetaria venezolana y de un contenido en oro o plata en las piezas cuya acuñación prevé la ley vigente, hace la disposición del aparte único del artículo 1.737 y el propio artículo 1.738 casi inoperante, pero ello no puede autorizar el atribuirle un sentido que no corresponde a la intención del legislador. Para la fecha de entrada en vigencia del Código Civil, no eran desconocidos procesos inflacionarios tan graves o más graves que los actuales, como los de Alemania, Francia e Italia con motivo de la Primera Guerra Mundial y, no obstante ser ello así, el legislador no expresó en ninguna forma un propósito de atribuir consecuencias a la eventualidad de un proceso de ese tipo. De donde habría que concluir que, más que una situación no previsible en aquella época a la cual pudiera pretenderse adaptar la disposición en su actual redacción, la misma comporta una voluntad contraria de la ley que se transgrede al hacer su exégesis en la forma referida.

#### IV. CONCLUSIONES

Conforme a todo ello, haciendo abstracción de su inadaptabilidad básica al régimen monetario que sustituyó al vigente para la fecha de entrada en vigencia del Código Civil, el sistema que de esas tres disposiciones y del artículo 1.277 del Código Civil resulta respecto de las obligaciones en dinero puede resumirse así:

1) Los cambios de valor legal de la moneda, no modifican el objeto de la obligación, que consistirá en el mismo número de la misma moneda pactada, en cuanto continúe siendo de curso legal, salvo que se trate de obligaciones asumidas en monedas de oro o plata determinadas, o que se trate de cambios posteriores al vencimiento.

2) En los casos de contratación en monedas de oro o plata determinadas, o sea cuando las partes, en vez de contratar ateniéndose a lo que en rigor es el valor "legal" de una moneda, han estipulado de una manera que muestra que negocian con vista del valor que en razón del contenido de metal precioso que, según la ley corresponde a las monedas escogidas, estas tienen, o sea de su valor "intrínseco", será éste el que necesariamente debe pagarse. Por ello se ordena que se pague siempre en las mismas monedas y que, si ello no es posible, el deudor responda por el equivalente de ese valor "intrínseco".

3) Aun en los casos de contratación con vista del valor legal de la moneda y no de su valor intrínseco, al vencimiento de la obligación se produce legalmente una fijación de ese valor por el cual el deudor debe responder aun cuando después de la mora se produzcan variaciones en el mismo. O sea que se procede como si se hubiera contratado con vista de ese valor o significación económica *de las monedas mismas prometidas*.

Tal régimen, viene a ser igual al aplicable según el artículo 1.737 cuando los cambios de valor de la moneda son posteriores al vencimiento, supuesto en el que tales cambios si alterarán el número de las mismas a entregarse, que deberá siempre corresponder al necesario para conformar esa "significación" o valor económico de la prestación, fijado a su vencimiento. Ello implicará el consiguiente aumento, o reducción, del número de monedas a entregar, lo cual se tiene que considerar implícitamente dispuesto por el artículo 1.737, o sea, por el argumento a contrario de la Corte, pero entendido en relación con el valor legal de las monedas y no con su valor adquisitivo.

4) De conformidad con el artículo 1.277 del Código Civil, en caso incumplimiento o de retardo en el cumplimiento, las únicas sumas pagaderas adicionalmente a lo debido por concepto del principal o "capital", por cualquier deudor de cualquier tipo de obligaciones, son los intereses de mora, ya sea los fijados convencionalmente, si fuere el caso, o el interés legal.

5) Las variaciones del poder o valor "adquisitivo" de la moneda no forman parte del supuesto de ninguna de dichas normas y, en consecuencia, no dan lugar a cambio alguno en el objeto de las obligaciones de pagar cantidades de dinero, en ningún caso.

Por la, en nuestro criterio, evidencia del error en que se basa y por lo perturbador de sus consecuencias, esperamos que la doctrina formulada en el fallo cuya crítica hacemos sea revisada en el futuro.

