

ESTUDIOS

Artículos

- Aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia. (Reservas a la cláusula opcional)*, por Andrés AGUILAR MAWDSLEY ..... 5
- El proceso de constitucionalización del derecho administrativo en Colombia*, por Allan R. BREWER-CARIAS ..... 47
- El Derecho Internacional y la pena de muerte*, por Héctor FAUNDEZ LEDESMA ..... 60

Comentarios Monográficos

- El Régimen de Administración de las concesiones mineras por el Ministerio de Energía y Minas*, por Elsa M. AMORER REYES 75
- Algunos aspectos del amparo constitucional ejercido conjuntamente con el contencioso por abstención*, por María Gabriela CUEVAS GARCIA ..... 88

LEGISLACION

Información Legislativa

- Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el segundo semestre de 1993*, por Caterina Balasso Tejera ..... 107

Comentarios Legislativos

- Comentarios sobre la Ley de Privatización*, por Luis A. ORTIZ ALVAREZ ..... 141

## JURISPRUDENCIA

### Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Segundo Semestre 1993*, por Mary RAMOS FERNANDEZ 149

## ESTUDIOS





## Artículos

### *Aceptación de la Jurisdicción Obligatoria de la Corte Internacional de Justicia*

#### **RESERVAS A LA CLAUSULA OPCIONAL**

Andrés Aguilar Mawdsley

*Juez de la Corte Internacional de Justicia*

1. Una de las bases de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia es la llamada "cláusula opcional", prevista en el párrafo 2 del Artículo 36 del Estatuto de la Corte, que dice textualmente así:

"Los Estados partes en el presente Estatuto podrán declarar en cualquier momento que reconocen como obligatoria *ipso facto* y sin convenio especial, respecto a cualquier otro Estado que acepte la misma obligación, la jurisdicción de la Corte en todas las controversias de orden jurídico que versen sobre:

- a. la interpretación de un Tratado;
- b. cualquier cuestión de Derecho Internacional;
- c. la existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría violación de una obligación internacional;
- d. la naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional".

2. De conformidad con el párrafo 3 de este mismo Artículo: "La declaración a que se refiere este Artículo podrá hacerse incondicionalmente o bajo condición de reciprocidad por parte de varios o determinados Estados, o por determinado tiempo".

3. Esta última disposición se refiere expresamente a la posibilidad de someter la declaración a modalidades de condición o de término. Nada dice, en cambio, sobre la licitud de formular reservas con el objeto de excluir determinadas controversias o de limitar la jurisdicción de la Corte a algunas de ellas. Si bien se puede sostener que la posibilidad de hacer estas reservas o por lo menos algunas de ellas tiene su fundamento legal en esta norma, como se verá más adelante, la licitud de esta práctica tiene sin duda su base en la costumbre.

4. Los términos "condiciones" y "reservas" se usan a veces como sinónimos pero entre estos dos conceptos hay diferencias que conviene tener presente. Tal como dije en otro trabajo <sup>1</sup>, la "condición" es el hecho o acto al cual el Estado declarante sujeta la existencia misma de la obligación de aceptar la jurisdicción de la Corte. Según el citado párrafo 3 del Artículo 36 del Estatuto de la Corte la declaración podrá hacerse "incondicionalmente" o "bajo condición de reciprocidad por parte de varios o determinados Estados". Si se toma literalmente esta disposición, esta sería la única condición a la cual podría sujetarse la declaración. No cabe duda, sin embargo, de que ésta puede someterse a otras condiciones. Por ejemplo, la estipulación que aparece

---

1. *La Jurisdicción contenciosa de la Corte Internacional de Justicia a la luz de la jurisprudencia de este alto tribunal*. Contribución al *liber amicorum* en homenaje al eminente jurista uruguayo Eduardo Jiménez de Aréchaga (q.e.p.d.), que se publicará en la segunda mitad de este año.

en algunas de las declaraciones vigentes de que la aceptación de la jurisdicción de la Corte está sujeta a ratificación<sup>2</sup> es una condición y no una reserva.

5. Las declaraciones pueden estar sujetas también a término. El párrafo 3 del Artículo 36 dice que la declaración puede hacerse "por determinado tiempo", pero esta no es la única modalidad de esta naturaleza a que puede estar sometida una declaración, como se verá más adelante<sup>3</sup>.

6. La reserva, en cambio, se refiere al alcance de la declaración o más precisamente a la naturaleza y alcance de las exclusiones o limitaciones establecidas por el Estado declarante en lo que respecta a la materia, a la persona, a la facultad de decidir una determinada controversia, al lugar o al término. El interés de esta distinción está en que el principio de reciprocidad, del cual hablaré más adelante, es aplicable, por regla general, a las reservas pero no a las modalidades de condición y de término. La Corte hace muy claramente esta distinción en su fallo del 26 de noviembre de 1984 en el caso relativo a las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos de América) (competencia y admisibilidad)*:

"A juicio de la Corte, la noción de reciprocidad se refiere al alcance y la sustancia de los compromisos adquiridos, incluidas las reservas, y no a las condiciones formales de su creación, duración o extinción"<sup>4</sup>.

7. Si la posibilidad de formular tales reservas fue materia de discusión a raíz de la entrada en vigor del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional en 1920, esta discusión terminó muy pronto. Ya en 1921 los Países Bajos hizo varias reservas en su declaración: aceptó la jurisdicción de la Corte sólo para controversias futuras y excluyó las controversias para las cuales las partes habían acordado otro medio de solución pacífica. Poco a poco se generalizó esta práctica a tal punto de que al examinarse en 1945 el Estatuto de la Corte actual, el Subcomité IV/1/D de la Conferencia de San Francisco, en su informe del 31 de mayo de ese año, llegó a la siguiente conclusión:

"La cuestión de las reservas requiere una explicación. Como es bien sabido el Artículo [36] ha sido interpretado constantemente en el pasado en el sentido de que los Estados que aceptan la jurisdicción de la Corte pueden someter esta aceptación a reservas. El Subcomité ha considerado tal interpretación como bien establecida y por consiguiente ha considerado innecesario modificar el párrafo 3 para mencionar de manera expresa el derecho de los Estados de hacer reservas".

8. Si se toma como meta la jurisdicción obligatoria, universal y plena de la Corte, las reservas se pueden ciertamente considerar como un mal pero hay que convenir que se trata de un mal menor. En efecto, un buen número de declaraciones de aceptación de la jurisdicción de la Corte no se habría hecho si no hubiese sido posible formular tales reservas<sup>5</sup>. El hecho de que la inmensa mayoría de las declaraciones vigentes, así como de las que se han hecho en el pasado y ya no están en vigor, están sujetas a una o más reservas muestra claramente que esta práctica de los Estados descansa en la convicción general de que este sistema es el único posible en

2. Bélgica (17 VI 58); República Dominicana (30 IX 24); Liberia (20 III 52).

3. Ver *infra*, pág. 80 y sig.

4. *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia, 1948-1991*. Naciones Unidas, Nueva York, 1992, pág. 191.

5. Como bien dice R. J. Dupuy en su trabajo *La adaptation de la Cour internationale de Justice au monde d'aujourd'hui*, RBDI Nº 1, 1966, pág. 45: "el problema más importante es el de las reservas... pero si son un mal son un mal necesario, ya que sin ellas los Estados no aceptarían estas obligaciones" (traducción del autor).

el estado actual de las relaciones internacionales. La Corte en el mismo fallo citado<sup>6</sup> dice a este propósito:

“Al hacer su declaración un Estado está igualmente en libertad de hacerlo incondicionalmente y sin límite de tiempo para su duración o calificarla con condiciones o reservas. En particular, puede limitar sus efectos a las controversias que surjan después de una fecha determinada o puede especificar por cuánto tiempo la declaración misma permanecerá en vigor y qué notificación (de haber alguna) se requiere para su terminación”<sup>7</sup>.

Por cierto, la Corte no ha establecido en ninguno de sus fallos limitaciones a la admisibilidad de reservas y condiciones. La doctrina, por regla general, tampoco. En verdad, como bien lo observa D'Amato, “Si los Estados están en libertad de aceptar o no esta cláusula, pueden, desde luego, aceptarla con ciertas limitaciones”<sup>8</sup>. Es interesante anotar que durante la vigencia del actual Estatuto de la Corte sólo una vez, por vía diplomática, se objetó la reserva hecha por un Estado. Tal fue el caso de Suecia, que por Nota Diplomática objetó la tercera de las reservas hechas por Portugal en su declaración de 19 de diciembre de 1955. Esta objeción no fue directamente materia de pronunciamiento alguno pero, como se verá más adelante, la Corte consideró válida esta reserva de Portugal en su fallo sobre el *Derecho de paso por territorio de la India*.

9. La aceptación de la jurisdicción de la Corte de conformidad con el Artículo 36, párrafo 2, del Estatuto de la Corte, es un acto unilateral y no un tratado. La Corte, en el caso relativo a *las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos de América) (competencia y admisibilidad)*, dijo a este respecto lo siguiente:

“Las declaraciones de aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte son compromisos facultativos, unilaterales, que los Estados están absolutamente en libertad de hacer o de no hacer. . . En verdad, las declaraciones, aun cuando sean actos unilaterales establecen una serie de compromisos bilaterales con otros Estados que aceptan la misma obligación, en los cuales se toman en consideración las condiciones, reservas y límites de tiempo. En el establecimiento de esta red de compromisos, el cual constituye el sistema de la cláusula opcional, el principio de buena fe juega un papel importante”<sup>9</sup>.

10. En todo caso, no son aplicables a las reservas a la “cláusula opcional” las disposiciones relativas a esta materia de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969<sup>10</sup>, que entró en vigor el 27 de enero de 1980. Según el Artículo 2, párrafo 1 d) de esta Convención se entiende por “reserva”:

“una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o de modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado”.

6. Caso relativo a las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos de América) (competencia y admisibilidad)*, I.C.J. Reports 1984.

7. ICJ Reports 1984, pág. 418, pár. 59; traducción del autor.

8. D'Amato, A., “The United States should accept, by a new declaration, the general compulsory jurisdiction of the World Court”, in AJIL, Vol. 80, pág. 335.

9. ICJ Reports 1984, pág. 418, pár. 59-60; traducción del autor.

10. Ver el texto de esta Convención en la publicación *La Comisión de Derecho Internacional y su obra*, Naciones Unidas, 4ª edición, págs. 247 y sig.

Ahora bien, por una parte, las reservas previstas en dicha Convención tienen que formularse antes o simultáneamente con la declaración final de consentimiento del Estado; en cambio, las reservas a la cláusula opcional pueden ser objeto de modificaciones después de la entrada en vigencia de la declaración. Por otra parte, el objeto de las reservas hechas en las declaraciones es solamente el de restringir la obligación resultante de la cláusula opcional y no el de "excluir o modificar el efecto legal de ciertas previsiones del tratado" (el elemento de restricción es meramente uno de los elementos de la "notificación")<sup>11</sup>.

11. Según algunos autores, estas reservas deben ser compatibles con el Estatuto de la Corte o, dicho de otro modo, no deben ser incompatibles con el objeto y propósito del Estatuto. Esta cuestión se ha planteado principalmente a propósito de las reservas relativas a asuntos de interés doméstico del Estado cuando la determinación de la naturaleza de estos asuntos queda exclusivamente a discreción del Estado declarante. Más adelante hablaré extensamente de este tipo de reservas que algunos autores denominan "excepción automática de competencia doméstica"<sup>12</sup>. Basta decir en este momento que la Corte ha admitido hasta ahora la validez de estas reservas.

12. Puede decirse, en conclusión, que si bien el Artículo 36 del Estatuto de la Corte no se refiere expresamente a la posibilidad de someter las declaraciones de aceptación de la jurisdicción de la Corte a reservas, la práctica de los Estados es constante sobre la licitud de tales reservas, que la misma Corte ha aceptado reiteradamente. En todo caso, se puede decir que estas reservas tienen hoy una base muy sólida en la costumbre. Finalmente, como acertadamente anota Szafarz, el Estado que no considera lícita una determinada reserva puede defenderse incluyendo en su propia declaración una reserva *ratione personae* respecto de las controversias con aquellos Estados que hayan adoptado la reserva objetada<sup>13</sup>. En todo caso, si la Corte declarase inválida una reserva, la totalidad de la declaración sería inválida porque tales reservas deben considerarse como la condición *sine qua non* de la aceptación de la jurisdicción.

#### EL PRINCIPIO DE RECIPROCIDAD

13. El principio de reciprocidad es inherente al sistema de la cláusula opcional, como se desprende claramente del párrafo 2 del Artículo 36 del Estatuto según el cual:

"Los Estados partes en el presente Estatuto podrán declarar en cualquier momento que reconocen como obligatoria *ipso facto* y sin convenio especial respecto a cualquier otro Estado que acepte la misma obligación, la jurisdicción de la Corte...".

en todas las controversias de orden jurídico que versen sobre las cuestiones indicadas en esta misma disposición.

Es de notar que prácticamente todas las declaraciones vigentes hacen referencia expresa a esta norma y muchas de ellas la copian en todo o en parte. Este es el caso de 52 de las 58 declaraciones vigentes. Las restantes se limitan a reconocer la jurisdicción obligatoria de la Corte sin más precisión pero con evidente fundamento en esta norma legal. Es interesante, observar que la mayor parte de estas últimas son declaraciones formuladas durante la existencia de la antigua Corte Permanente de Justicia Internacional, que siguen en vigencia en virtud del párrafo 5 del Artículo 36 del Estatuto de la Corte actual: República Dominicana (30 IX 24), Haití ( X 21), Nicaragua (24 IX 29), Panamá (25 X 21), y Uruguay (28 I 21). LLa de Liberia

11. SZAFARZ, Renata, *The compulsory jurisdiction of the International Court of Justice*, Martinus Nijhoff, 1993, pág. 47; traducción del autor.

12. Ver *infra*, pár. 26 y sig.

13. *Op. cit.*, pág. 49.

(20 III 52) es la única hecha bajo la vigencia del Estatuto actual que entra en esta categoría.

14. Como estas declaraciones se aplican a cualquier Estado que asuma la misma obligación, la jurisdicción de la Corte debe establecerse mediante la comparación de las declaraciones de las partes. Sólo en la medida en que estas declaraciones coinciden, es competente la Corte. Esta comparación no siempre es fácil, ya que las reservas hechas en la declaración de una de las partes son a veces muy diferentes por su naturaleza y alcance de las establecidas en la declaración de la otra parte. Sin embargo, como los Estados tienen la tendencia a seguir en sus declaraciones el modelo establecido en las hechas con anterioridad por otros Estados bien puede ocurrir que sean idénticas o muy similares. Desde luego, también puede ocurrir que las reservas de una sean totalmente diferentes de las establecidas en la declaración de la otra parte, caso en que no hay comparación posible.

15. La Corte en el ya citado caso relativo a las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos de América) (competencia y admisibilidad)* explica muy bien cómo debe entenderse y aplicarse el principio de reciprocidad:

“los Estados Unidos atribuye al concepto de reciprocidad, tal como se expresa en el Artículo 36 del Estatuto, especialmente en sus párrafos 2 y 3, un sentido que va más allá de la manera como ha sido interpretado por la Corte de acuerdo con una jurisprudencia constante. Esta jurisprudencia sostiene la opinión de que la determinación de la existencia de la «misma obligación» requiere la presencia de dos partes en un caso y de una controversia definida entre ellas, cuyas condiciones pueden ser satisfechas sólo cuando se ha iniciado el procedimiento. En el caso relativo al *Derecho de paso por territorio de la India* la Corte observó que «cuando un caso es sometido a la Corte, es siempre posible saber con certeza cuáles son, en un momento dado, las obligaciones recíprocas de las partes de acuerdo con sus respectivas declaraciones (*ICJ Reports 1957*, pág. 143) . . . No es necesario que la «misma obligación» quede irrevocablemente definida en el momento del depósito de la Declaración de Aceptación por todo el tiempo en vigencia de esta declaración. Esa expresión sólo significa que, entre los Estados que aceptan la cláusula opcional, todos y cada uno están sujetos a cuantas obligaciones idénticas existan en cualquier momento mientras la aceptación es mutuamente obligatoria (*ibid.*, pág. 144). La coincidencia o interrelación de esas obligaciones permanece en un estado de cambio hasta el momento en que se presente la solicitud de incoación del procedimiento. La Corte tiene entonces que asegurarse que en ese momento los dos Estados aceptaron la misma obligación en relación con la cuestión objeto del procedimiento; la posibilidad de que, antes de este momento una disfrutase de un derecho más amplio de modificar su obligación que la otra, no tiene incidencia en la cuestión”<sup>14</sup>.

16. En otras palabras, la cláusula opcional se aplica a una determinada controversia cuando los Estados involucrados han declarado aceptar por este medio la jurisdicción de la Corte y sólo en la medida en que esa jurisdicción ha sido aceptada por las partes. Es de observar que según jurisprudencia constante de la Corte, los Estados pueden no sólo invocar sus propias reservas a los efectos de la determinación de la jurisdicción de la Corte sino también las reservas de la otra parte. Como bien lo dice Rosenne, “la reciprocidad opera para cristalizar y determinar el alcance de la jurisdicción en el caso concreto”<sup>15</sup>.

14. *ICJ Reports 1984*, pág. 420, pár. 64; traducción del autor.

15. *Op. cit.*, pág. 387.

17. En su fallo en el *Caso Interhandel (excepciones preliminares)* el 21 de marzo de 1959, la Corte observó:

“que la reciprocidad en el caso de la declaración de aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte permite a una parte invocar una reserva no expresada en su propia declaración pero que la otra parte haya expresado en la suya. Por ejemplo, Suiza podría, hallándose en la situación de demandado, invocar frente a los Estados Unidos la reserva estadounidense fundándose en la reciprocidad, si los Estados Unidos intentase someter a la Corte una controversia originada antes del 26 de agosto de 1926. El efecto de la reciprocidad termina ahí y no puede justificar que un Estado, en este caso los Estados Unidos, se apoye en una restricción que la otra parte, Suiza, no haya incluido en su propia declaración”<sup>16</sup>.

Esta misma doctrina se aplicó por la Corte en su fallo del 6 de julio de 1957 en el *Caso de Ciertos empréstitos noruegos*, el cual comentaremos más adelante a propósito de la delicada cuestión de la licitud de las reservas relativas a los asuntos que a juicio de un Estado son exclusivamente de jurisdicción interna.

18. Sin embargo, el principio de reciprocidad no es aplicable a todas las reservas, como bien lo dice Szafarz<sup>17</sup>. Tal es el caso, por ejemplo, de las que excluyen controversias con otros Estados que forman parte del *Commonwealth* británico.

19. Como ya se dijo, el principio de reciprocidad no es aplicable a las modalidades de la declaración: condición y término. Claramente dice a este respecto el fallo de la Corte en el caso citado anteriormente de las *Actividades militares y paramilitares*:

“La noción de reciprocidad concierne al alcance y sustancia de las obligaciones asumidas, incluyendo las reservas y no a las condiciones formales de creación, duración o extinción.

Claramente resulta que no se puede invocar la reciprocidad a fin de justificar una modificación en los términos de la declaración del propio Estado cualquiera que sea su alcance, limitaciones o condiciones... Es por consiguiente claro que los Estados Unidos no puede invocar reciprocidad como una base para justificar su acción al hacer en 1984 una notificación que tiene por objeto cambiar el contenido de la declaración de 1946”<sup>18</sup>.

20. De las declaraciones actualmente vigentes, sólo la de España (29 X 90) aplica el principio de reciprocidad a las condiciones de retiro de su declaración. El último párrafo de esta declaración establece en efecto que:

“El retiro de la Declaración se hará efectivo después de un período de seis meses contado a partir de la fecha de recibo por el Secretario General de las Naciones Unidas de la notificación correspondiente del Gobierno español. Sin embargo, en lo que respecta a los Estados que han establecido un período de menos de seis meses entre la notificación del retiro de su declaración y la fecha en que este retiro se hace efectivo, el retiro de la declaración española se hará efectivo después de que haya transcurrido este período más corto”<sup>19</sup>.

21. Es necesario ahora precisar el sentido y alcance de este principio a la luz de los párrafos 2 y 3 del Artículo 36 del Estatuto. Como ya se dijo antes, del Ar-

16. *Resúmenes...*, pág. 65.

17. *Op. cit.*, pág. 45.

18. *ICJ Reports* 1984, pág. 419, p. 62; traducción del autor.

19. *Anuario de la Corte Internacional de Justicia*, Nº 46 (1991-1992), pág. 105.

título 36, párrafo 2, del Estatuto de la Corte, resulta claramente que el principio de reciprocidad es inherente al sistema de la cláusula opcional. En otras palabras, la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte por parte de un Estado sólo puede ser invocada por otro Estado que haya aceptado esta misma obligación. Ahora bien, el párrafo 3 del mismo Artículo 36 establece que "La declaración a que se refiere este Artículo puede hacerse incondicionalmente o bajo condición de reciprocidad por parte de varios o determinados Estados, o por determinado tiempo". La redacción de esta última disposición podría dar lugar a cierta confusión. Permitiría pensar, en efecto, que si el Estado declarante acepta incondicionalmente la jurisdicción obligatoria de la Corte o no somete expresamente su aceptación a la condición de reciprocidad, como lo permite el párrafo 3 del Artículo 36 del Estatuto, el principio de reciprocidad consagrado en el párrafo precedente de este mismo Artículo no tendría aplicación. Pero esta interpretación, rechazada casi unánimemente en la actualidad, es incorrecta. En realidad, las dos declaraciones que pueden prestarse a este equívoco son las de Haití (14 V 21), que no establece expresamente la condición de reciprocidad, y la de Nicaragua (24 IX 29), que acepta "incondicionalmente" la jurisdicción de la Corte, pero la interpretación correcta de estas declaraciones es que uno y otro Estado aceptan la jurisdicción de la Corte sin modalidad o reserva alguna y que en ambos casos sigue operando el principio de reciprocidad.

22. Teóricamente, un Estado podría excluir totalmente la aplicación del principio de reciprocidad, lo que tendría por resultado atribuir jurisdicción a la Corte en los procedimientos incoados por cualquier otro Estado parte del Estatuto, aun cuando éste no haya aceptado por su parte la cláusula opcional. Esta hipótesis estaría, por supuesto, completamente fuera del sistema de la cláusula opcional. No se conoce, por otra parte, ningún caso de esta naturaleza, que no tendría por lo demás interés ni justificación alguna. En todo caso, sería necesario dejar expresamente sentado en la declaración que la reciprocidad inherente al sistema queda expresa y formalmente excluida.

23. La verdad es que la relación entre los párrafos 2 y 3 del Artículo 36 no es clara, como lo demuestra el hecho de que por razones de prudencia, o si se prefiere de seguridad jurídica, prácticamente todas las declaraciones actualmente vigentes, después de citar el Artículo 36, párrafo 2, del Estatuto, establecen expresamente la condición de reciprocidad y algunas de ellas emplean términos como "es decir" o "esto es" para dar una idea de que esta reciprocidad está implícita en el sistema. Esta redacción que se podría calificar de *inelegantia juris* se puede justificar por razones de cautela o más precisamente por razones políticas y de seguridad, *ex abundante cautela*. No es sorprendente pues que países de larga tradición jurídica como Dinamarca y Países Bajos, para citar sólo dos de los Estados que han adoptado esa redacción, hayan tomado este camino.

24. En la actualidad, gracias, sobre todo, a la jurisprudencia de la Corte, las dificultades de interpretación a que han dado lugar los párrafos 2 y 3 del Artículo 36 del Estatuto, han desaparecido prácticamente. Vale la pena, sin embargo, establecer a través de los trabajos preparatorios la razón y propósito de estas normas y el papel que cada una de ellas juega dentro del sistema de la cláusula opcional de jurisdicción establecido en este Artículo 36.

Como es bien sabido, el proyecto inicial elaborado en 1920 por la Comisión de Juristas designada a este efecto, contemplaba la creación de una Corte Permanente de Justicia Internacional, con jurisdicción obligatoria sobre todos los Estados miembros de la Liga de Naciones. Esta propuesta encontró una fuerte oposición, particularmente en las grandes potencias de la época, y no fue aprobada por la Asamblea de la Liga. Este mismo órgano aceptó, en cambio, la propuesta de compromiso hecha por el delegado del Brasil, señor Fernandes, según la cual la jurisdicción de la Corte

sería facultativa y no obligatoria. Cada Estado quedaba, en consecuencia, en libertad de aceptar o no la jurisdicción de la Corte.

El mismo señor Fernandes, observó, por otra parte, que era inadmisibles para un Estado aceptar el principio de jurisdicción obligatoria sin saber exactamente en relación con quién asumía tal obligación. El delegado del Brasil tenía en mente, a este respecto, que un Estado podría someter su aceptación de la jurisdicción de la Corte a la condición de que un cierto número de Estados o determinados Estados asumieran esta misma obligación, tal como lo hizo, por cierto, Brasil en su declaración del 1º de noviembre de 1921, en la cual sometió su aceptación de la jurisdicción de la Corte a la condición de que dos por lo menos de los Estados miembros permanentes del Consejo de la Liga aceptaran la misma obligación, condición que se cumplió en 1930 cuando el Reino Unido asumió esta obligación. De manera más general, la idea de la delegación del Brasil sobre este punto es que cada Estado en su declaración podría, por decirlo así, escoger a los Estados en relación a los cuales quería obligarse. El Estado podría, por consiguiente, establecer que su declaración se hace en relación con tales y cuales Estados o con todos los que aceptaban también la jurisdicción de la Corte. Se trataba pues de una condición *rei personae*.

Lamentablemente, la Tercera Comisión de la Asamblea de la Liga en un esfuerzo por incorporar al texto la propuesta brasileña sobre este punto añadió un nuevo párrafo relativo a la condición de reciprocidad. El resultado fue el texto finalmente aprobado del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional, que incorpora, por una parte, la disposición según la cual la declaración opera en relación con cualquier Miembro o Estado que acepta la misma obligación, y por otra, la proposición brasileña de establecer que las declaraciones están potencialmente sometidas a la condición de reciprocidad por parte de varios o determinados Estados, a lo cual se agregó la frase "o por tiempo determinado". Según el informe presentado a la Asamblea por la Tercera Comisión, estas disposiciones tenían el siguiente propósito:

"Permitir escoger la jurisdicción obligatoria ya en relación con todas las cuestiones enumeradas en el Artículo o sólo en relación con algunas de estas cuestiones. Además, hace posible especificar los Estados (o Miembros de la Liga de Naciones) en relación con los cuales cada Gobierno está dispuesto a aceptar una jurisdicción más amplia".

La primera parte de este párrafo del informe de la Tercera Comisión obviamente se refiere al principio de que la aceptación de jurisdicción obligatoria se establece en relación con cualquier otro Estado que acepta la misma obligación. La segunda se refiere a la propuesta del delegado del Brasil en lo que respecta a la reciprocidad *rei personae* al señalar la facultad o posibilidad que tiene el Estado declarante de escoger, por decirlo así, su contraparte. El hecho de que el párrafo 2 del Artículo 36 del Estatuto no menciona el término de "reciprocidad", y en cambio, el párrafo 3 de este mismo Artículo se refiere expresamente a este concepto ha contribuido a la confusión que afortunadamente ha desaparecido para todos los efectos prácticos.

La Corte, con muy buen juicio, al aplicar el principio de la reciprocidad en virtud del cual la declaración de aceptación de jurisdicción de un Estado opera sólo en relación con otro Estado que asuma la misma obligación, con una sola excepción<sup>20</sup>,

20. Caso de *Ciertos empréstitos noruegos*. Ver *Resúmenes...*, pág. 55. Como dice Decaux, Emmanuel, *La réciprocité en droit international*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1980, pág. 83, nota 6: "La Corte por lo demás se ha referido siempre al párrafo 2 salvo una vez", según parece, en "que cita el párrafo 3 en el caso de los Empréstitos noruegos. Es de notar que el Juez Basdevant comete la misma inadvertencia. ¿Se trata de un simple error material o del deseo de desplazar la discusión en un asunto difícil? (cf. Verzijl, Neder-



hace referencia solamente al párrafo 2 del Artículo 36 o a las declaraciones de las partes que invocan este principio y no al párrafo 3 del mismo Artículo <sup>21</sup>.

24. Es hora ya de pasar a un examen detenido de las reservas a las cuales están sujetas la mayoría de las declaraciones vigentes de aceptación de la jurisdicción de la Corte. Tal como se dijo antes, estas reservas pueden clasificarse en varias categorías: en razón de la materia, *ratione materiae*; en razón de la persona, *ratione personae*; en razón del sistema de decisión de las controversias, *ratio decidendi*; del lugar, *ratione fori*, y, en razón del término, *ratione temporis*.

#### A. RESERVAS RATIONE MATERIAE

25. Forman parte de esta categoría las reservas que tienen por objeto excluir de la competencia de la Corte determinadas controversias o aceptarla sólo en lo que respecta a ciertos aspectos de esas controversias o con ciertas restricciones. Estas reservas son las más numerosas y frecuentes.

##### 1. *Las controversias relativas a asuntos que son de la jurisdicción doméstica de un Estado*

26. Esta reserva, muy frecuente, tiene su base en el Artículo 2, párrafo 7, de la Carta, según el cual:

“Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”.

Esta reserva reviste dos formas. En su forma objetiva hace referencia a los asuntos que de conformidad con el Derecho Internacional son “esencialmente” o “exclusivamente” de jurisdicción interna de los Estados. Bajo esta forma han hecho esta reserva los siguientes Estados: Barbados (1 VIII 80), Botswana (16 III 70), Camboya (19 IX 57), Canadá (10 IX 85), Chipre (29 IV 88), Gambia (22 VI 66), Honduras (6 VI 86), Hungría (22 X 92), India (18 IX 74), Kenia (19 IV 65), Madagascar (2 VII 92), Malta (6 XII 66), Mauricio (23 IX 68), Pakistán (13 IX 60), Polonia (25 IX 90), Senegal (2 XII 85), y Swazilandia (26 V 69). En doctrina se hace una distinción entre las hipótesis en que se reservan los asuntos que son “exclusivamente” de jurisdicción interna y aquellos en que la reserva se refiere a los asuntos que son “esencialmente” de esta naturaleza. Según algunos autores, la primera de estas fórmulas no tendría sentido alguno, porque si el caso es realmente de esta naturaleza la Corte no tendría en ningún caso jurisdicción. En cambio, la fórmula según la cual quedarían excluidos los casos que son “esencialmente” de jurisdicción doméstica deja abierta la posibilidad de que al menos parcialmente el asunto estaría

lands Tijdschrift, 1957, pág. 381 sobre los Empréstitos noruegos). Según Briggs, pág. 256, «La referencia al párrafo 3 en vez del párrafo 2 es probablemente un error aunque aparece en la opinión disidente del Juez Basdevant» (RCADI, 1958, I [93]) «Reservations to the acceptance of the compulsory jurisdiction of the ICJ». Es de advertir que la Corte en su fallo en el caso relativo a las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (competencia y admisibilidad)* menciona también el pár. 3 del Art. 36 del Estatuto pero no hace ningún comentario al respecto (ICJ Reports 1984, pár. 64, pág. 420).

21. Sobre el proceso de preparación de estas disposiciones, ver el interesante artículo de H.W.A. Thirlway, “Reciprocity in the Jurisdiction of the International Court”, publicado en el *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. XV, 1984, págs. 97 y sig. Ver también Decaux, *op. cit.*, Primera Parte, Capítulo III.

bajo jurisdicción internacional. Correspondería a la Corte en este caso resolver si el asunto sometido a su consideración pertenece o no a la jurisdicción interna del Estado.

Bajo la forma subjetiva la reserva excluye todos los asuntos que según el propio Estado declarante son de jurisdicción interna. En otros términos, el Estado declarante se reserva el derecho de apreciar unilateralmente si un determinado asunto está o no bajo su jurisdicción interna. Las declaraciones de Filipinas (18 I 72), Liberia (20 III 52), Malawi (12 XII 66), México (28 X 47) y Sudán (2 I 58) pertenecen a esta categoría de declaraciones subjetivas de jurisdicción doméstica, que algunos autores<sup>22</sup> denominan "excepción automática de competencia doméstica".

27. Pero el caso que ha recibido por razones obvias mayor publicidad y ha sido objeto de numerosos estudios es la llamada Enmienda Connally, hecha por los Estados Unidos al aceptar en 1946 la cláusula opcional. Según esta reserva, estaban excluidas las "controversias relativas a asuntos que son esencialmente de la jurisdicción doméstica de los Estados Unidos de América, según la determinación de los Estados Unidos de América". Esta última parte es la que se conoce como Enmienda Connally por el nombre del Senador que la propuso.

28. Esta reserva fue la primera de una serie y estableció un precedente que fue seguido en las declaraciones de Francia (18 II 47), India (7 I 56), Pakistán (22 VI 48), República de Suráfrica (12 IX 55) y Reino Unido (2 VI 55). Es de notar, sin embargo, que de las once declaraciones de este tipo que se han hecho desde la entrada en vigencia del Estatuto de la actual Corte sólo cinco están todavía en vigor (Filipinas, Liberia, Malawi, México y Sudán). Estados Unidos retiró en 1985 su aceptación de la cláusula opcional a raíz del caso de las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua* y Francia hizo lo propio a raíz de los casos de ensayos nucleares (*Australia c. Francia*) y (*Nueva Zelanda c. Francia*). Por su parte, el Reino Unido, en su declaración del 1º de enero de 1969 que reemplaza la del 27 de noviembre de 1963 no hace reserva alguna a este respecto.

29. Aun cuando la licitud de reservas de esta naturaleza es discutible porque deja a la discreción del Estado que hace la declaración la determinación de la procedencia o no de la reserva en cada caso concreto, la Corte no ha rechazado en ningún caso fórmulas de este tipo. Es muy significativo a este respecto el fallo de la Corte del 6 de julio de 1957 en el caso de *Ciertos empréstitos noruegos*, según el cual:

"Al examinar el segundo motivo de esa excepción, la Corte señaló que su competencia para conocer del asunto dependía de las declaraciones hechas por las partes en condiciones de reciprocidad y que, tratándose de dos declaraciones unilaterales, sólo existía esa competencia en la medida en que las declaraciones coincidieran para conferirla a la Corte. Por consiguiente, la común voluntad de las partes, base de la competencia de la Corte, existía dentro de los límites más estrechos indicados en la reserva de Francia. La Corte reafirmó este método de definir los límites de su competencia, que ya fuera adoptado por la Corte Permanente de Justicia Internacional. De conformidad con la condición de reciprocidad, Noruega, al igual que Francia, podía excluir de la jurisdicción obligatoria de la Corte los litigios que, a su entender, correspondieran esencialmente a la jurisdicción nacional"<sup>23</sup>.

Como puede verse, en este caso la reserva de jurisdicción doméstica hecha por Francia jugó a favor de la otra parte: Noruega. Es interesante tener en cuenta tam-

22. Entre otros, CARRILLO SALCEDO, J.A. "La excepción automática de competencia doméstica (Domestic Jurisdiction) ante el Tribunal Internacional de Justicia — Examen de la práctica reciente", *Revista española de derecho internacional*, Vol XIII, Nos. 1-2.

23. Ver *Resúmenes...*, pág. 55.

bién el fallo de la Corte del 21 de marzo de 1959 en el caso de la *Interhandel* (*excepciones preliminares*). Conviene añadir que los Estados Unidos no invocó la Enmienda Connally en el caso de las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua* (*Nicaragua c. Estados Unidos de América*). Al actuar de esta manera Estados Unidos tuvo tal vez en cuenta el riesgo de que tal alegación pudiera volverse en contra de sus propios intereses como ocurrió en el caso del *Incidente aéreo* del 27 de julio de 1951 (*Estados Unidos de América c. Bulgaria*).

30. Se discute en doctrina la cuestión de saber si esta reserva subjetiva de jurisdicción interna deja sin efecto lo dispuesto en el párrafo 6 del Artículo 36 del Estatuto, según el cual "En caso de disputa en cuanto a si la Corte tiene o no jurisdicción, la Corte decidirá". Según algunos autores, esta disposición debe prevalecer en virtud de lo dispuesto en el Artículo 103 de la Carta de Naciones Unidas que dice textualmente lo siguiente:

"En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta".

Se ha alegado, así mismo, que la reserva subjetiva de jurisdicción doméstica es contraria al Artículo 92 de la Carta de Naciones Unidas, al Artículo 1º del Estatuto de la Corte y además está en contradicción con la esencia misma del sistema de la cláusula opcional<sup>24</sup>.

31. Una opinión interesante a este respecto es la de Rosenne, para quien estas reservas parecen "ocupar un lugar intermedio entre la aceptación normal de la jurisdicción de la Corte y una invitación unilateral a aceptar esta jurisdicción sobre la base del *forum prorogatum*"<sup>25</sup>.

32. Cualquiera que sea la posición que se tome en estas querellas de doctrina, lo cierto es que la jurisprudencia constante de la Corte ha admitido estas reservas, como se desprende de los casos antes citados.

33. Para terminar estos comentarios, conviene tener presente la resolución adoptada por el *Institut de droit international* en su sesión de Neuchâtel (1959), cuyo párrafo 2 dice así:

"Es de la mayor importancia que los compromisos de aceptar la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia asumidos por los Estados tengan un carácter efectivo y no sean ilusorios. Especialmente, los Estados que aceptan la jurisdicción obligatoria en virtud del Artículo 36, párrafo 2, del Estatuto deben hacerlo en términos precisos, que respeten el derecho de la Corte de juzgar sobre su propia competencia conforme a su Estatuto y que no permitan a los Estados eludir su sometimiento a la jurisdicción internacional.

Es altamente deseable que los Estados que han excluido de su aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia en virtud del Artículo 36, párrafo 2, del Estatuto de la Corte, las cuestiones que son esencialmente de competencia nacional tal como lo entiende su propio Gobierno, o habiendo hecho reservas análogas, retiren esas reservas teniendo en cuenta los fallos y las opiniones expresadas en los casos de los *Empréstitos noruegos* y de la *Interhandel* y del riesgo al cual se exponen de que otros Estados invoquen esas mismas reservas contra ellos"<sup>26</sup>.

24. Ver opiniones separadas del Juez Sir Hersch Lauterpacht, en los asuntos *Ciertos empréstitos noruegos*, ICJ Reports 1957, págs. 34 y sig. e *Interhandel*, *ibid.*, págs. 117 y sig.

25. *Op. cit.*, pág. 399.

26. *Annuaire de l'Institut de droit international, Résolutions 1957-1991*, Editions A. Pédone, París, 1992, pág. 20; traducción del autor.

2. *Las controversias relativas a las fronteras o a la situación jurídica del territorio del Estado*

34. Esta es una de las reservas establecidas en las declaraciones de Filipinas (18 I 72), India (18 IX 74), Malta (6 XII 66 - 2 IX 83), Polonia, (25 IX 90) y Surinam (31 VIII 87).

35. La primera de estas declaraciones excluye las controversias que surjan o se refieran a la jurisdicción o a los derechos reivindicados o ejercidos por Filipinas respecto a su territorio, incluyendo su mar territorial y aguas interiores (pár. e ii)); la declaración de la India excluye las cuestiones concernientes o relativas a la situación jurídica de su territorio, a la modificación o delimitación de sus fronteras o a cualquiera otra cuestión relativa a límites (pár. 10 a)); la de Malta excluye las controversias concernientes o relativas a su territorio incluyendo el mar territorial, y la situación jurídica del mismo (Declaración adicional de 1983, pár. 2 a); la de Polonia excluye las controversias relativas al territorio o a las fronteras del Estado (pár. b); por último, la de Surinam excluye las controversias que han surgido o pueden surgir con respecto a o en relación con sus fronteras (pár A).

3. *Las controversias relativas a la determinación o delimitación de fronteras marítimas y otros temas y cuestiones del Derecho del Mar y al espacio aéreo*

36. En las declaraciones de Barbados (1 VIII 80), Filipinas (18 I 72), Honduras (6 VI 86), India (18 IX 74), Malta (6 XII 66), Nueva Zelanda (22 IX 77), Polonia (25 IX 90) y Canadá (10 V 94) se hacen reservas de este tipo.

37. La de Barbados excluye controversias que surgen de o se refieren a la jurisdicción o a los derechos reclamados o ejercidos por Barbados respecto a la conservación, administración o explotación de los recursos vivos del mar, o con respecto a la prevención del control de la polución o contaminación del medio marino en áreas del mar adyacentes a las costas de Barbados (pár. d).

38. La de Filipinas excluye las controversias relativas a los recursos naturales, incluyendo organismos vivos pertenecientes a especies sedentarias del lecho o del subsuelo de la plataforma continental de las Filipinas o de su análoga en un archipiélago, tal como se describe en la Proclamación Nº 370, fechada el 20 de marzo de 1968, del Presidente de la República de Filipinas (pár. e ii). Como se dijo anteriormente, Filipinas excluye también las controversias relativas a su mar territorial y aguas interiores

39. La declaración de Honduras (pár. 2 d)) excluye las controversias relativas a:

- "i) cuestiones territoriales respecto a la soberanía sobre islas, bajos fondos y cayos, aguas interiores, bahías, mar territorial y la situación legal y límites de estos espacios;
- ii) todos los derechos de soberanía o de jurisdicción concernientes a la situación jurídica y a los límites de la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental;
- iii) el espacio aéreo sobre los territorios, aguas y zonas a los cuales se refiere este subpárrafo".

40. La declaración de la India es una de las más detalladas sobre esta materia. Esta declaración excluye las controversias relativas al mar territorial, la plataforma continental y los márgenes, la zona exclusiva de pesca y otras zonas de jurisdicción nacional marítima incluyendo la regulación y control de la contaminación marina y la realización de investigaciones científicas por naves extranjeras (pár. 10 b); excluye

también las controversias relativas a la situación jurídica de las islas, bahías y de los golfos que por razones históricas le pertenecen (pár. 10 c); el espacio aéreo sobre su territorio terrestre y marítimo (pár. 10 d) y, la determinación y delimitación de fronteras marítimas (pár. 10 e).

41. La declaración de Malta excluye la determinación o delimitación del mar territorial, de la plataforma continental o cualquier otra zona de jurisdicción marítima y los recursos de los mismos (pár. 2 c) de la declaración del 2 IX 83.

42. La de Nueva Zelanda excluye las controversias que surjan o sean relativas a la jurisdicción o los derechos reclamados o ejercidos por Nueva Zelanda respecto a la exploración, explotación, conservación o administración de los recursos vivos en áreas marinas más allá y adyacentes al mar territorial de Nueva Zelanda pero dentro de las 200 millas náuticas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide el mar territorial (II. 3).

43. La de Polonia excluye las controversias relativas a la contaminación del ambiente a menos que la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia resulte de obligaciones establecidas en tratados de los cuales sea parte Polonia.

44. Ya para terminar este trabajo, Canadá, por nota dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas el 10 de mayo de 1994, notificó su decisión de dar por terminada su declaración del 10 de septiembre de 1985 y de sustituirla por la que aparece en la citada carta de notificación. La única diferencia entre esta nueva declaración y la anterior es que en la nueva se hace una reserva adicional, (pár. 2 d), en virtud de la cual se excluyen las controversias que surjan de o se refieran a medidas de conservación y administración tomadas por Canadá con respecto a embarcaciones que pesquen en la Zona de Regulación NAFO, tal como ésta se define en la Convención sobre Futura Cooperación Multilateral en las Pesquerías del Atlántico Noroeste, 1978, y la aplicación de tales medidas.

#### 4. *Hostilidades, conflictos armados*

45. Una o más de las reservas hechas por Grecia (10 I 94), Honduras (6 VI 86), Hungría (22 X 92), India (18 IX 74), y Sudán (2 I 58) se encuentran dentro de esta categoría.

46. La única reserva que contiene la reciente declaración de Grecia se refiere precisamente a esta materia. Según esta declaración, quedarán excluidas de la jurisdicción de la Corte "todas las disputas que puedan referirse a medidas militares tomadas por la República Helénica de carácter defensivo por razones de defensa nacional"; la de Honduras excluye las controversias relativas a hechos o situaciones que tienen su origen en conflictos armados o actos de naturaleza similar que pueden afectar el territorio de la República de Honduras o en los cuales puede verse ésta envuelta directa o indirectamente (pár. 2 c); la de Hungría excluye las controversias relativas o vinculadas a hechos o situaciones de hostilidades, guerra, conflictos armados, acciones individuales o colectivas tomadas en defensa propia o en cumplimiento de cualquier resolución o recomendación de las Naciones Unidas y otros actos, medidas o situaciones similares o vinculados en los cuales la República de Hungría esté, ha estado o puede estar envuelta en el futuro (pár. c); la reserva de la India sobre este punto habla de las controversias relativas o vinculadas con hechos o situaciones de hostilidades, conflictos armados, acciones individuales o colectivas en defensa propia, resistencia a la agresión, cumplimiento de obligaciones impuestas por organismos internacionales y otros actos, medidas o situaciones similares o vinculados a los anteriores en que la India está, ha estado o puede estar envuelta en el futuro (pár. 4); y, por último, la de Sudán excluye las controversias que surjan de acontecimientos

que ocurran durante cualquier período en que la República de Sudán está envuelta en hostilidades como beligerante (pár. iii).

#### 5. *Ocupación militar*

47. Las declaraciones de Kenia (19 IV 65), Malawi (12 XII 66), Malta (6 XII 66) y Mauricio (23 IX 68) contienen reservas de este tipo.

48. La de Kenia se refiere a las controversias relativas a cualquier cuestión vinculada a o que surjan de ocupación beligerante o militar o del cumplimiento de cualquier función en virtud de cualquier recomendación o decisión de un órgano de Naciones Unidas, de acuerdo con el cual el Gobierno de la República de Kenia haya aceptado obligaciones (pár. 4); la de Malawi dice brevemente que la declaración no se aplica a las controversias concernientes a cualquier cuestión relativa a o que surja con motivo de una ocupación beligerante o militar (pár. iii); las de Malta (pár. iv) y de Mauricio (pár. iv) son idénticas a la de Kenia sobre esta materia.

#### 6. *Deudas externas*

49. La única declaración que se refiere a deudas u obligaciones externas es la de Polonia (25 IX 90, pár. d).

### B. RESERVAS RATIONE PERSONAE

50. En las declaraciones actualmente vigentes se encuentran las siguientes reservas *ratione personae*:

#### 1. *Commonwealth británico*

51. Las declaraciones de Barbados (1 VIII 80), Canadá (10 V 94), Gambia (22 VI 66), India (18 IX 74), Kenia (19 IV 65), Malta (6 XII 66), Mauricio (23 IX 68) y el Reino Unido (1 I 69) contiene reservas de este tipo.

52. Según la primera de estas declaraciones (Barbados), están excluidas las controversias con el Gobierno de cualquier otro país que es miembro del *Commonwealth* y todas las que surjan entre ellos serán resueltas de la manera como las partes lo han acordado o lo acuerden en el futuro (pár. b). En estos mismos términos o en términos similares están formuladas las reservas sobre este punto de Canadá (pár. 2 b), Gambia (pár. b), India (pár. 2), Kenia (pár. 2), Malta (pár. ii), Mauricio (pár. ii) y el Reino Unido (pár. ii). Las declaraciones de Malta y Mauricio precisan que se trata del *Commonwealth* británico; la de India se aplica tanto a los Estados que son actualmente miembros del *Commonwealth* como a los que han sido anteriormente miembros de esta comunidad. Es de señalar por último que la del Reino Unido se refiere sólo a las controversias con otros países miembros de la comunidad en relación con situaciones o hechos anteriores al 1º de enero de 1969.

#### 2. *Estados con los cuales no hay relaciones diplomáticas*

53. La India (18 IX 74) es el único Estado que hace esta reserva que excluye las controversias con cualquier otro Estado con el cual, la India, en la fecha de la solicitud de incoación del procedimiento ante la Corte no tiene relaciones diplomáticas o no ha sido reconocido por el Gobierno de la India (pár. 8).

### 3. *Estados y territorios no soberanos*

54. También la India (18 IX 74) es el único Estado que hace esta reserva (pár. 9) que parece innecesaria en vista de que sólo Estados soberanos pueden ser partes en asuntos ante la Corte.

### 4. *Controversias respecto a Estados que han aceptado la jurisdicción de la Corte para un caso determinado o han hecho su declaración menos de doce meses antes del inicio del procedimiento*

55. Las declaraciones de Bulgaria (24 VI 92); Chipre (29 IV 88, pár. b); España (29 X 90, pár. c); Filipinas (18 I 72, pár. c); Hungría (22 X 92, pár. d); India (18 IX 74, pár. 5); Malta (6 XII 66, pár. viii); Mauricio (23 IX 68, pár. vii); Nueva Zelanda (22 IX 77, pár. 2); Polonia (25 IX 90, pár. e); Somalia (11 IV 63); y Reino Unido (1 I 69, pár. iii), hacen reservas de esta naturaleza.

56. La de la India, que puede tomarse como ejemplo o modelo, dice textualmente así:

“5. Controversias respecto a las cuales cualquiera de las otras partes en la controversia ha aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia exclusivamente para o en relación con los propósitos de tal controversia; o cuando la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte por una de las partes en la controversia fue depositada o ratificada menos de doce meses antes de la presentación de la solicitud de incoación del negocio ante la Corte”.

Esta reserva tiene, por cierto, su origen en el caso relativo al *Derecho de paso por territorio de la India (Portugal c. India)* en el cual la solicitud de Portugal se presentó el 22 de diciembre de 1955, tres días después del depósito de su declaración y antes de que el Secretario General de las Naciones Unidas pudiera notificar a los demás Estados partes en el Estatuto la aceptación por Portugal de la jurisdicción obligatoria de la Corte. La Corte en su fallo del 26 de noviembre de 1957 sobre excepciones preliminares consideró la excepción de la India sobre este punto y señaló:

“que debían examinarse dos problemas: primero, al presentar su solicitud al día siguiente de depositar su declaración de aceptación, ¿había actuado Portugal de manera contraria al Estatuto?; segundo, en caso negativo, ¿había violado por ello algún derecho de la India previsto en el Estatuto o en su declaración?

La India mantenía que, antes de presentar su solicitud, Portugal debía haber esperado un tiempo suficiente para permitir que los demás signatarios de la cláusula de opción recibieran del Secretario General la notificación de la declaración portuguesa.

La Corte no puede admitir esa alegación. La relación contractual entre las partes y la jurisdicción obligatoria de la Corte que de ella se desprendía quedaban establecidas, “*ipso facto* y sin convenio especial”, por el mero hecho de hacer la declaración. Un Estado que aceptara la jurisdicción de la Corte debía estar preparado a que una solicitud contra él fuese presentada a la Corte por un nuevo Estado el mismo día que depositaba su aceptación en poder del Secretario General

...

Como la India no había precisado, entre los derechos que le correspondían en virtud del Estatuto y de su declaración, cuál era el que había sido violado por las formas de presentar la solicitud, la Corte no pudo descubrir qué derecho había sido realmente violado.

Habiendo llegado a la conclusión de que la solicitud había sido presentada en forma que ni era contraria al Estatuto ni violaba ningún derecho de la India, la Corte rechazó la segunda excepción preliminar”<sup>27</sup>.

### C. RESERVAS RATIONE FORI

57. Las declaraciones vigentes contienen muchas reservas de esta naturaleza.

1. *Controversias respecto a las cuales las partes han convenido o convienen más tarde en someter a algún otro medio de solución pacífica de controversias*

58. Esta reserva aparece en las declaraciones de numerosos Estados, a saber: Australia (17 III 75), Austria (19 V 71), Barbados (1 VIII 80), Bélgica (17 VI 58), Botswana (16 III 70), Camboya (19 IX 57), Canadá (10 V 94), España (29 X 90), Estonia (2 X 91), Filipinas (18 I 72), Gambia (22 VI 66), Honduras (6 VI 86), Hungría (22 X 92), India (18 IX 74), Japón (15 IX 58), Kenia (19 IV 65), Liberia (20 III 52), Luxemburgo (15 IX 30), Madagascar (2 VII 92), Malawi (12 XII 66), Malta (6 XII 66), Mauricio (23 IX 68), Naurú (29 I 88), Países Bajos (1 VIII 56), Nueva Zelanda (22 IX 77), Pakistán (13 IX 60), Polonia (25 IX 90), Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (1 I 69), Senegal (2 XII 85), Sudán (2 I 58), Surinam (31 VIII 87) y Swazilandia (26 V 69).

59. Esta reserva se explica muy bien en función del Artículo 33 de la Carta de Naciones Unidas que ofrece una amplia gama de medios de solución pacífica de las controversias y del Artículo 95 de la misma Carta según el cual:

“Ninguna de las disposiciones de esta Carta impedirá a los Miembros de las Naciones Unidas encomendar la solución de sus diferencias a otros tribunales en virtud de acuerdos ya existentes o que puedan concertarse en el futuro”.

60. Hay que tener presente a este respecto que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar<sup>28</sup> prevé la creación de un Tribunal Internacional del Mar y establece en su Artículo 287, párrafo 1 lo siguiente:

“Al firmar o ratificar esta Convención o al adherirse a ella, o en cualquier momento ulterior, los Estados podrán elegir libremente, mediante una declaración escrita, uno o varios de los medios siguientes para la solución de las controversias relativas a la interpretación o la aplicación de la Convención:

- a) El Tribunal Internacional del Derecho del Mar constituido de conformidad con el Anexo VI;
- b) La Corte Internacional de Justicia;
- c) Un tribunal arbitral constituido de conformidad con el Anexo VII;
- d) Un tribunal arbitral especial, constituido de conformidad con el Anexo VII, para una o varias de las categorías de controversias que en él se especifican”.

2. *Controversias sometidas a procedimientos arbitrales o judiciales con cualquier Estado que, para el momento de iniciarse el procedimiento, no ha aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia*

61. Reservas de este tipo se encuentran en las declaraciones de Malta (6 XII 66, pár. vii) y Mauricio (23 IX 68, pár. vi), que tienen idéntica redacción.

27. *Resúmenes...*, págs. 59-60.

28. Esta Convención, firmada en Montego Bay, Jamaica, el 10 de diciembre de 1982, entrará en vigor el día 16 de noviembre de 1994, doce meses después de la fecha en que fue depositado el sexagésimo instrumento de ratificación o de adhesión, en virtud de su Art. 308, pár. I.



3. *Controversias relativas a cualquier materia excluida de arreglo judicial o de arbitraje obligatorio en virtud de un tratado del cual el Estado que formula la reserva es parte*
62. Las declaraciones de Camboya (19 IX 57, párr. 3); Malta (6 XII 66, párr. vi); y Mauricio (23 IX 68, párr. v) contienen reservas de este tipo.
4. *Controversias ya sometidas a arbitraje en virtud de acuerdo con cualquier Estado que no ha aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia para el momento del sometimiento de la controversia a arbitraje*
63. La declaración del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (1 I 69) es la única que hace esta reserva (párr. i, b).

#### D. RESERVAS RATIO DECIDENDI

1. *Controversias que pueden surgir respecto de la interpretación o aplicación de un tratado multilateral a menos que: 1. todas las partes del tratado sean también partes en el caso ante la Corte, o 2. el Estado que hace la reserva acepte la jurisdicción de la Corte en ese caso particular*
64. Esta reserva aparece en las declaraciones de Filipinas (18 I 72, párr. d), India (18 IX 74, párr. 7), Malta (6 XII 66, párr. v), y Pakistán (13 IX 60, párr. c).
65. La declaración de Estados Unidos de América de 1946 incluía también esta reserva, que fue por cierto invocada en el caso tantas veces citado de las *Acciones militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua*. La reserva de Estados Unidos sobre este punto, conocida como Enmienda Vanderberg estaba redactada así: "a) A menos que todas las partes en el tratado afectadas por la decisión sean partes en el proceso ante la Corte". En el caso de Nicaragua esta cuestión podía plantearse en relación con cuatro tratados multilaterales: la Carta de Naciones Unidas, la Carta de la Organización de Estados Americanos, la Convención de Montevideo sobre los Derechos y Deberes de los Estados del 26 de diciembre de 1933, y la Convención de la Habana sobre los Derechos y Deberes de los Estados del 20 de febrero de 1928. La Corte, en su fallo del 26 de noviembre de 1984, resolvió a este respecto lo siguiente:

"Quedaba por resolver si la declaración de los Estados Unidos de 1946 constituía el consentimiento necesario por su parte a la competencia de la Corte en el presente caso, teniendo en cuenta las reservas adjuntas a la declaración. En concreto, los Estados Unidos habían invocado la cláusula c) de esa declaración, en la que se establecía que la aceptación por los Estados Unidos de la competencia obligatoria de la Corte no se extendía a «las controversias resultantes de un tratado multilateral, a menos que: 1) Todas las partes en el tratado afectado por la decisión sean también partes en el caso ante la Corte, o 2) Los Estados Unidos de América accedan especialmente a la competencia».

Esa reserva será citada como la «reserva de los tratados multilaterales».

Los Estados Unidos aducían que Nicaragua se basaba en su solicitud en cuatro tratados multilaterales, y que la Corte, en vista de la reserva precedente, sólo podía ejercer jurisdicción si todas las partes en los tratados a que afectara la presunta decisión de la Corte fueran también partes en el caso.

La Corte señaló que los Estados que, según los Estados Unidos, podían ser afectados por la futura decisión de la Corte habían hecho declaraciones de aceptación de la competencia obligatoria de la Corte y tenían la posibilidad, en cualquier momento, de acudir a la Corte con la solicitud de que se incoaran actua-

ciones o recurrir al procedimiento incidental de intervención. Por consiguiente, esos Estados no estaban indefensos frente a cualquier consecuencia que pudiera derivar de la decisión de la Corte y no necesitaban la protección de la reserva de los tratados multilaterales (en la medida en que no estuvieran ya protegidos por el Artículo 59 del Estatuto). La Corte consideró que, evidentemente, la cuestión de qué Estados podían ser afectados no era un problema jurisdiccional y que no tenía otra elección que declarar que la excepción basada en la reserva de los tratados multilaterales no poseía, en las circunstancias del caso, un carácter exclusivamente preliminar”<sup>29</sup>.

66. Esta reserva ha sido objeto de críticas severas en doctrina, porque según algunos autores limita considerablemente la jurisdicción de la Corte. Se dice, por otra parte, que la Corte no ha tomado debidamente en cuenta, al examinar esta cuestión, que en virtud de lo dispuesto en el Artículo 103 de la Carta de Naciones Unidas:

“En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta”.

En todo caso, la Corte no ha puesto en duda hasta ahora la licitud de esta reserva.

2. *Controversias en las cuales la jurisdicción de la Corte está fundada o puede fundarse en un tratado concluido bajo los auspicios de la Liga de Naciones, a menos que el Gobierno que hace esta reserva consienta especialmente en la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia en este caso*

67. La única declaración que contiene una reserva de este tipo es la de la India (18 IX 74, párr. 6).

#### E. RESERVAS RATIONE TEMPORIS

68. La única reserva de este tipo en las declaraciones actualmente vigentes es la que excluye la jurisdicción de la Corte en lo que respecta a controversias que han surgido antes de una fecha determinada, que puede ser la fecha del depósito del instrumento de aceptación u otra fecha escogida en razón de determinadas circunstancias, tales como la iniciación o terminación de una guerra o de una revolución.

69. Reservas de este tipo se encuentran en las declaraciones de los siguientes Estados: Bélgica (17 VI 58), Canadá (10 V 94), Colombia (30 X 37), España (29 X 90), Finlandia (25 VI 58), Hungría (22 X 92), India (18 IX 74), Japón (15 IX 58), Kenia (19 IV 65), Luxemburgo (15 IX 30), México (28 X 47), Países Bajos (1 VIII 56), Polonia (25 IX 90), Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (1 I 69), Sudán (2 I 58) y Suecia (6 IV 1957).

70. La de Bélgica se aplica a controversias posteriores al 13 de julio de 1948, concernientes a hechos o situaciones subsiguientes a esa fecha (que fue la fecha del depósito de una declaración anterior de Bélgica). La de Canadá se aplica sólo a las controversias que surjan con posterioridad a su declaración (10 de mayo de 1994). La de Colombia se aplica únicamente a las controversias que surgen de hechos subsiguientes al 6 de enero de 1932. La de España excluye las controversias que surgen con anterioridad a la fecha en que esa declaración fue depositada en manos del Secretario General de Naciones Unidas o relativas a acontecimientos o situaciones que

29. *Resúmenes...*, pág. 191.

ocurran antes de esa fecha, aun cuando tales acontecimientos o situaciones puedan continuar ocurriendo o tener efectos posteriormente (pár. d). La de Finlandia se aplica a partir del 25 de junio de 1958, fecha de esta declaración. La de Hungría se aplica sólo a las controversias que pueden surgir respecto a hechos o situaciones subsiguientes a la declaración. La de la India excluye las controversias anteriores a esta declaración, incluyendo cualquier controversia cuyos fundamentos, razones, hechos, causas, orígenes, definiciones, alegaciones o bases existían antes de esta fecha, aun cuando sean sometidas o llevadas al conocimiento de la Corte después (pár. 11). La de Japón se aplica a todas las controversias que surgen en o después de la fecha de la declaración con relación a situaciones o hechos subsiguientes a esa misma fecha. La de Kenia se aplica a todas las controversias que surjan después del 12 de diciembre de 1963 con relación a situaciones o hechos subsiguientes a esa fecha. La de Luxemburgo se aplica a las controversias que surjan después de la fecha de esta declaración en relación con situaciones o hechos subsiguientes a la firma de la misma. La de México se aplica a cualquier controversia de orden legal que puede surgir en el futuro entre los Estados Unidos de México y cualquier otro Estado en virtud de acontecimientos posteriores a la fecha de esta declaración. La de Países Bajos se aplica a todas las controversias que surjan o puedan surgir después del 5 de agosto de 1921 (que fue la fecha de su primera declaración). La de Polonia excluye las controversias anteriores a la fecha de esta declaración o a las que surgen de hechos o situaciones anteriores a la misma fecha (pár. a). La del Reino Unido se aplica a todas las controversias que surgen después del 24 de octubre de 1945 en relación con situaciones o hechos subsiguientes a esta misma fecha. La de Sudán se aplica a las controversias que surgen después del 1º de enero de 1956 con relación a situaciones o hechos subsiguientes a esa fecha. La de Suecia se aplica solamente a las controversias que pueden surgir respecto a situaciones o hechos subsiguientes al 6 de abril de 1947.

71. Como se desprende claramente de la formulación de estas reservas, su objeto es limitar la jurisdicción de la Corte a las controversias posteriores a una determinada fecha. De no existir estos límites, la Corte sería competente tanto para conocer de las controversias posteriores a la declaración como de las anteriores. En este sentido se puede decir que las declaraciones tienen efecto retroactivo, a menos que las partes hagan reservas expresas en lo que respecta a este punto.

72. La determinación precisa del momento en que ha surgido una controversia no siempre es fácil y en todo caso corresponde a la Corte hacer esta determinación.

73. La Corte Internacional de Justicia se ha ocupado de este tipo de reservas en los casos de la *Anglo-Iranian Oil Company (excepción preliminar)*, del *Derecho de paso por territorio de la India (excepciones preliminares)*, y de la *Interhandel (excepciones preliminares)*.

74. En su fallo del 22 de julio de 1952 en el primero de estos casos, la Corte resolvió lo siguiente:

“Con arreglo a la Declaración del Irán, la Corte sólo es competente cuando la controversia se refiera a la aplicación de un tratado o convención aceptado por ese país. Ahora bien, el Irán mantiene que, según el propio texto, la competencia se limita a los tratados posteriores a la Declaración. El Reino Unido mantiene, por el contrario, que también pueden considerarse los tratados anteriores. A juicio de la Corte, ambas tesis pueden considerarse compatibles con el texto. Sin embargo, la Corte no puede basarse en una interpretación puramente gramatical: debe buscar la interpretación que se atenga al modo natural y razonable de leer el texto, teniendo en cuenta la intención del Irán en el momento en que formuló la Declaración. Ahora bien, el modo natural y razonable de leer el texto lleva a la conclusión de que sólo deben considerarse los tratados pos-

teriores a la ratificación. Para llegar a la conclusión opuesta se requerirían razones especiales y claramente establecidas pero el Reino Unido no ha podido presentarlas. Por el contrario, puede admitirse que el Irán tenía razones particulares para formular su Declaración de un modo muy restrictivo y para excluir los Tratados anteriores. En efecto, en esa época, el Irán había denunciado todos los Tratados con otros Estados relativos al régimen de capitulaciones, y no estaba seguro del efecto jurídico de esas denuncias unilaterales. En esas circunstancias, no es probable que estuviera dispuesto, por propia iniciativa, a aceptar que se sometieran a un tribunal internacional las controversias relativas a todos esos tratados. Además, la ley iraní por la que el Majlis aprobó la Declaración, antes de que fuera ratificada, confirma de modo decisivo la intención del Irán, ya que en ella se establece que los tratados y convenciones que hay que tener en cuenta son aquellos que «el Gobierno haya aceptado después de la ratificación»<sup>30</sup>.

75. En su fallo del 26 de noviembre de 1957, en el caso relativo al *Derecho de paso por territorio de la India (excepciones preliminares)*, la Corte resolvió lo siguiente:

“Por último, al examinar la *sexta excepción*, basada en la reserva *ratione temporis* que figuraba en la declaración de la India, que limitaba su aceptación a los litigios surgidos después del 5 de febrero de 1930 con respecto a situaciones o hechos posteriores a esa fecha, la Corte señaló que, para averiguar la fecha en la que se había planteado el conflicto, era necesario determinar si el litigio era o no una mera continuación de la controversia relativa al derecho de paso que había surgido antes de 1930. Después de escuchar argumentos contradictorios acerca de la naturaleza del derecho de paso antiguamente ejercido, la Corte no podía resolver esas dos cuestiones en esta etapa del caso.

Tampoco disponía la Corte entonces de pruebas suficientes para fallar sobre la cuestión de si el litigio se refería a situaciones o hechos anteriores a 1930. Por lo tanto, la Corte incorporó la sexta excepción al fondo del asunto”<sup>31</sup>.

La Corte en definitiva rechazó esta excepción en su fallo del 12 de abril de 1960 sobre el fondo del asunto. La parte pertinente de este fallo dice textualmente así:

“La sexta excepción preliminar se refería igualmente a una reserva contenida en la declaración del 28 de febrero de 1940. La India, que había aceptado la competencia de la Corte «sobre todas las controversias surgidas después del 5 de febrero de 1930, en relación con situaciones o hechos posteriores a dicha fecha», alegaba que la controversia no satisfacía ninguna de esas dos condiciones. En cuanto a la primera condición, la Corte señaló que la controversia no pudo surgir sino en el momento en que se hicieron presentes todos sus elementos constitutivos: entre éstos figuraban los obstáculos que, según se alegaba, había opuesto la India al ejercicio del derecho de paso por Portugal. Aun en el caso de que sólo hubiese de considerarse la parte de la controversia referente a la reclamación portuguesa de un derecho de paso, si bien ciertos incidentes habían ocurrido antes de 1954, no llevaron a las partes a adoptar posiciones jurídicas claramente definidas y en pugna. Por consiguiente, no había justificación para decir que la controversia se había suscitado antes de 1954. Respecto a la segunda condición, la Corte Permanente de Justicia Internacional había trazado en 1938 una distinción entre las situaciones y los hechos que constituían la fuente de los derechos reclamados por una de las partes y las situaciones o los hechos que daban origen a la controversia. Solamente estos últimos debían te-

30. *Resúmenes* . . . , pág. 33.

31. *Resúmenes* . . . , pág. 60.

nerse en cuenta al aplicar la declaración. La controversia presentada ante la Corte se refería a la situación de los enclaves, que había dado lugar a la reclamación por parte de Portugal de un derecho de paso, y al mismo tiempo, a los hechos de 1954, que Portugal presentó como violaciones de dicho derecho. Todo ello había dado origen a la controversia, y este conjunto de hechos, cualquiera que fuese el primitivo origen de uno de sus elementos, no se produjo sino después del 5 de febrero de 1930. A la Corte no se le pedía que dictase ningún fallo con relación al período anterior a dicha fecha. Por consiguiente, estimó que no cabía lugar a la sexta excepción y que, por tanto, tenía competencia sobre el asunto <sup>32</sup>.

76. En su fallo del 21 de marzo de 1959 en el caso de la *Interhandel (excepciones preliminares)* la Corte dijo lo siguiente:

“Conforme a la segunda excepción preliminar, la controversia, aunque posterior a la declaración de los Estados Unidos, surgió antes del 28 de julio de 1948, fecha de entrada en vigor de la declaración suiza. La declaración de los Estados Unidos contenía una cláusula que limita la jurisdicción de la Corte a controversias «que se planteen en lo sucesivo», mientras que la declaración suiza no contiene ninguna cláusula específica de ese tipo. Sin embargo, según se alega, el principio de la reciprocidad exige que la jurisdicción de la Corte entre Suiza y los Estados Unidos se limite a las controversias que ocurran después del 28 de julio de 1948. La Corte observó que la reciprocidad en el caso de declaraciones de aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte permite a una parte invocar una reserva no expresada en su propia declaración pero que la otra parte haya expresado en la suya. Por ejemplo, Suiza podría, hallándose en la situación de demandada, invocar contra los Estados Unidos la reserva estadounidense fundándose en la reciprocidad, si los Estados Unidos intentasen someter a la Corte una controversia originada antes del 26 de agosto de 1946. El efecto de la reciprocidad termina ahí y no puede justificar que un Estado, en este caso los Estados Unidos, se apoye en una restricción que la otra parte, Suiza, no haya incluido en su propia declaración. Por lo tanto, debe rechazarse la segunda excepción en lo que se refiere a la principal petición de Suiza. Como se ha llegado a la conclusión de que la controversia sobre la obligación de los Estados Unidos de someterse al arbitraje o a la conciliación no se suscitó hasta 1957, esa excepción debe rechazarse también en lo que se refiere a la petición alternativa” <sup>33</sup>.

## MODALIDADES

77. Según el Artículo 36, párrafo 3 del Estatuto, la declaración a que se refiere este Artículo puede hacerse “incondicionalmente o bajo condición de reciprocidad por parte de varios o determinados Estados, o por determinado tiempo”. Así pues, como ya se dijo antes, esta disposición permite expresamente someter las declaraciones de aceptación de la jurisdicción de la Corte a modalidades de condición o de término.

78. Ya hemos tenido la oportunidad de referirnos a algunas de las condiciones a que pueden estar sometidas estas declaraciones y muy particularmente a la condición de reciprocidad a que se refiere de manera expresa el Artículo 36.3 del Estatuto.

79. Conviene recordar a este respecto que la referencia al concepto de reciprocidad que aparece en la gran mayoría de las declaraciones de los Estados que han aceptado el sistema de la cláusula opcional tiene en realidad por objeto reafirmar el

32. *Resúmenes...*, pág. 73.

33. *Resúmenes...*, pág. 65.

principio de reciprocidad establecido en el párrafo 2 del Artículo 36, que, como ya se dijo, es inherente al sistema y no una verdadera condición, aun cuando se la califique como tal en algunas declaraciones. Una verdadera condición de reciprocidad sería, por ejemplo, someter la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte a la condición de que todos o un número determinado de miembros del Consejo de Seguridad asuman esta misma obligación, tal como lo hizo, *mutatis mutandi*, Brasil en su declaración de 1921. Se podría también hablar con propiedad de una condición de reciprocidad si la aceptación de la jurisdicción de la Corte por un Estado está sujeta, por ejemplo, a la condición de que un número determinado de Estados de una misma región geográfica acepten también la cláusula opcional.

80. Nos toca ahora hablar de las muy variadas modalidades de término a que están sujetas muchas de las declaraciones actualmente en vigor. Se trata de las limitaciones referentes a la duración, modificación y terminación de tales declaraciones, que no deben confundirse con la reserva *ratione temporis* de la que venimos de hacer referencia. Es oportuno recordar a este respecto que a diferencia de las reservas que por regla general están sujetas a reciprocidad, las modalidades de condición —salvo la de reciprocidad— o de término no lo están.

81. De la licitud de estas modalidades de término no cabe duda. El varias veces citado párrafo 3 del Artículo 36 del Estatuto dice muy claramente que la declaración puede hacerse por determinado tiempo y no hay razón alguna para pensar que haya querido excluir otras modalidades de esta naturaleza.

82. Desde el punto de vista de su duración las declaraciones vigentes pueden clasificarse así:

1. *Declaraciones que no hacen referencia alguna a su duración, a su eventual modificación o a su terminación*

83. En esta categoría se encuentra la mayor parte de las declaraciones hechas durante la existencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional y que según el Artículo 36, párrafo 5, del Estatuto se consideran vigentes. Este es el caso de las declaraciones de los siguientes Estados: Colombia (30 X 37), República Dominicana (30 IX 24), Egipto (22 VII 57), Estonia (21 X 91), Haití (4 X 21), Nicaragua (24 IX 29), Nigeria (3 IX 65), Panamá (25 X 21), Uganda (3 X 63) y Uruguay (28 I 21).

2. *Declaraciones hechas por una duración indeterminada que continúan en vigor hasta notificación de la decisión de terminarlas con o sin preaviso*

84. En este grupo se encuentran las declaraciones de los siguientes Estados:

a) *Sin preaviso:*

Australia (17 III 75); Barbados (1 VIII 80); Botswana (16 III 70); Canadá (10 V 94, pár. 3); Gambia (22 VI 66); Honduras (6 VI 86, pár. 3); India (18 IX 74); Madagascar (2 VII 92); Malta (6 II 66 - 2 IX 83); Mauricio (23 IX 68); Pakistán (13 IX 60); Reino Unido (1 I 69); Sudán (2 I 58); Swazilandia (26 V 69); Togo (25 X 79); y Zaire (8 II 89).

b) *Con preaviso:*

España (29 X 90); este caso es muy especial: por una parte, según el párrafo 2 de su declaración, España puede, en cualquier momento, por medio de notificación

dirigida al Secretario General de Naciones Unidas, añadir, enmendar o retirar, total o parcialmente, las reservas anteriores o cualquiera que se haya añadido posteriormente. Estas enmiendas serán efectivas en la fecha de su recepción por el Secretario General de Naciones Unidas. Por otra parte, según el último párrafo de la declaración, el retiro de la misma será efectivo después de los seis meses siguientes al recibo por el Secretario General de Naciones Unidas de la notificación correspondiente del Gobierno español. Sin embargo, respecto a los Estados que han establecido un período menor de seis meses entre la notificación del retiro de su declaración y del momento en que viene a ser efectivo, el retiro de la declaración española será efectivo a la expiración de este período más corto. Guinea Bissau (7 VIII 89): permanecerá en vigor hasta seis meses después de la fecha en que el Gobierno de Guinea Bissau haga saber su intención de terminarla. Hungría (22 X 92): esta declaración permanecerá en vigor hasta la expiración de un período de seis meses después de la notificación de su terminación. Liechtenstein (29 III 50): estará en vigor hasta tanto la declaración no haya sido revocada con un año de preaviso. Suiza (28 VII 48): estará en vigor hasta tanto no sea terminada con un año de preaviso.

3. *Declaraciones hechas por tiempo determinado sin referencia a la posibilidad de prórroga*

85. Este era el caso de la declaración de El Salvador, hecha originalmente en 1973 por un período de cinco años, renovada a la expiración de este término en 1978 por diez años más que, como no fue objeto de ninguna otra prórroga, se consideró terminada al expirar este último plazo, el 26 de noviembre de 1988. La declaración de Naurú, hecha originalmente el 29 de enero de 1988 por un período de cinco años, sin mención alguna sobre su posible prórroga, fue en efecto extendida por un período adicional de cinco años, a partir del vencimiento del período inicial.

4. *Declaraciones hechas también por tiempo determinado pero con indicación expresa de que a la expiración de este plazo inicial se mantendrán en vigencia por tiempo indeterminado o estarán sujetas a prórrogas expresas o tácitas*

86. *Un año de duración:* la única que se encuentra en este caso es la de Portugal (19 XII 55), que establece en su párrafo 2 que la declaración será válida por un período de un año y a partir del vencimiento de este término hasta que el Gobierno de Portugal notifique al Secretario General de Naciones Unidas su decisión de denunciarla.

87. *Cinco años de duración:*

- Austria (19 V 71): y vencido este término hasta modificación o terminación por declaración escrita;
- Bélgica (17 VI 58): *id.*;
- Bulgaria (24 VI 92): vencido el término inicial hasta seis meses después de la notificación de denuncia al Secretario General de Naciones Unidas;
- Camerún (3 III 94): hasta notificación en contrario o enmienda escrita;
- Costa Rica (20 II 73): renovación tácita por períodos iguales a menos que sea terminada antes de la expiración de uno de dichos períodos;
- Dinamarca (10 XII 56): prórroga por períodos adicionales de cinco años si no se denuncia al menos seis meses antes de la expiración de cualquier período de cinco años;
- Finlandia (25 VI 58): prórroga tácita por períodos iguales a menos que sea denunciada al menos seis meses antes de la expiración de ese período;

- Grecia (10 I 94): y vencido este término hasta notificación de su terminación;
- Liberia (20 III 52): *id.*;
- Luxemburgo (15 IX 30): se considera renovada por períodos adicionales de cinco años a menos que sea denunciada seis meses antes de la expiración del período en curso;
- México (28 X 47): vencido el término inicial se mantiene en vigencia hasta seis meses después de la notificación de terminación;
- Noruega (2 IV 76): renovación tácita por períodos adicionales de cinco años hasta notificación de terminación con no menos de seis meses de anticipación a la expiración del período en curso;
- Nueva Zelanda (22 IX 77): hasta seis meses después de la notificación de terminación;
- Países Bajos (1 VIII 56): prórroga tácita por períodos adicionales de cinco años a menos que se notifique la decisión de no mantener la declaración seis meses antes de la expiración del período en curso;
- Polonia (25 IX 90): prórroga automática por períodos de un año si no se denuncia por notificación dirigida al Secretario General de Naciones Unidas, la cual tendrá efecto seis meses después de esa notificación;
- Surinam (31 VIII 87): vencido el término inicial continuará en vigor hasta doce meses después de la notificación de terminación;
- Suecia (6 IV 57): prórroga tácita por períodos iguales hasta notificación de la decisión de terminarla, que debe hacerse al menos con seis meses de anticipación a la expiración del período en curso.

88. *Diez años de duración*: el único caso en esta categoría es la declaración de Camboya (19 IX 57), según la cual vencido el plazo inicial se mantiene en vigor hasta notificación en contrario.

#### FORMA DE LAS DECLARACIONES

89. Ninguna disposición del Estatuto o del Reglamento de la Corte establece una forma determinada para las declaraciones de aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte prevista en el Artículo 36 del Estatuto. Esto no tiene nada de sorprendente ya que por regla general el Derecho Internacional público no es formalista.

90. La lectura de las declaraciones actualmente vigentes y de las que se han hecho en el pasado muestra, sin embargo, que hay entre ellas muchas semejanzas y en algunos casos la redacción de las mismas es total o parcialmente idéntica en lo que toca al texto de algunas reservas muy frecuentes. Estas semejanzas se explican por la natural tendencia a tomar como modelo o ejemplo las declaraciones de otros países y utilizar fórmulas ya bien analizadas en la doctrina y en la jurisprudencia.

91. Algunas de estas declaraciones son extremadamente breves, tales como la de Haití (4 X 21). Otras, en cambio, son largas y prolijas como la de la India (18 IX 74). En general, las declaraciones hechas en la época de la Corte Permanente de Justicia Internacional son más breves que las hechas bajo la vigencia del Estatuto de la actual Corte.

#### PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA HACER ESTAS DECLARACIONES

92. De acuerdo con el Artículo 36, párrafo 4, del Estatuto:

“Estas declaraciones serán remitidas para su depósito al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copias de ellas a las partes en este Estatuto y al Secretario de la Corte”.



93. La declaración entra en vigencia desde la fecha del depósito de la misma, al menos que el Estado declarante establezca en la misma declaración una fecha posterior. No depende, por consiguiente, del cumplimiento de la obligación que según esta disposición tiene el Secretario General de Naciones Unidas de transmitir copia de las declaraciones a los otros Estados partes en el Estatuto y al Secretario de la Corte.

94. Esta cuestión se planteó, por cierto, en el caso relativo al *Derecho de paso por territorio de la India (excepciones preliminares)*. Según el fallo de la Corte del 26 de noviembre de 1957:

“La India había sostenido que la aceptación de la jurisdicción de la Corte sólo surtía efecto una vez que el Secretario General hubiera transmitido una copia de la misma a las partes. La Corte afirmó que al Estado declarante sólo le correspondía preocuparse del depósito de su declaración en poder del Secretario General y no de la obligación del Secretario General o la manera como éste la desempeñaba. La Corte no acertaba a ver en la cláusula de opción la condición implícita de que había de transcurrir un intervalo después del depósito de la declaración. Semejante requisito introduciría un elemento de incertidumbre en el sistema de la cláusula de opción”<sup>34</sup>.

95. Este mismo procedimiento es aplicable, por analogía, a todas las modificaciones de la declaración así como a su terminación, retiro o denuncia. En el mismo fallo citado en el párrafo anterior la Corte dijo expresamente que todas las modificaciones de la declaración están sujetas a las mismas reglas de procedimiento.

96. De acuerdo con el primer párrafo del Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas:

“Todo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera Miembros de las Naciones Unidas después de entrar en vigor esta Carta, serán registrados en la Secretaría y publicados por ésta a la mayor brevedad posible”.

En virtud de la resolución de la Asamblea General 97 I están sometidos igualmente a registro todos los cambios subsiguientes en lo que respecta a las partes, a los términos o al campo de la aplicación de un tratado o acuerdo internacional registrado, tales como adiciones, ratificaciones, accesiones, prórrogas, extensión a otros tratados, denuncia, etc.<sup>35</sup>.

97. Como ya se dijo antes, salvo que el Estado declarante disponga otra cosa, la declaración entra en vigor en la fecha del depósito de la misma en el Secretario General. La inmensa mayoría de las actualmente vigentes nada dice a este respecto o señala como fecha de entrada en vigor la del depósito de la declaración. Sólo algunos Estados establecen fechas distintas. Tal es el caso de la de Surinam del 31 de agosto de 1987 según la cual ésta entraba en vigor el 7 de septiembre del mismo año. Cabe mencionar a este respecto la declaración de Liechtenstein del 10 de marzo de 1950 que, según la misma declaración, debía entrar en vigor en la fecha en que el Principado vino a ser parte del Estatuto de la Corte (29/3/50) y la suiza del 6 de julio de 1948, según la cual la declaración entraba en vigor desde la fecha en que la Confederación se hizo parte del Estatuto (28/07/48).

97. El retiro, denuncia o terminación de la declaración requiere, como ya se dijo, la notificación al Secretario General de Naciones Unidas pero previo cumpli-

34. *Resúmenes...*, pág. 60.

35. Estas declaraciones aparecen como acuerdos internacionales en la Serie de Tratados que publica periódicamente las Naciones Unidas y también en el Anuario de la Corte.

miento de este requisito puede hacerse bajo la forma de una declaración sustitutiva como por ejemplo las hechas por Australia (17 III 75), Canadá (10 V 94), Honduras (6 VI 86), India (18 IX 74), Nueva Zelanda (22 IX 77), Países Bajos (1 VIII 56), y Reino Unido (1 I 69). Puede hacerse también sin formular en el momento de la terminación declaración sustitutiva alguna <sup>36</sup>.

#### DECLARACIONES HECHAS DURANTE LA VIGENCIA DEL ESTATUTO DE LA CORTE PERMANENTE DE JUSTICIA INTERNACIONAL

99. De conformidad con el Artículo 36, párrafo 5, del Estatuto:

“Las declaraciones hechas de acuerdo con el Artículo 36 del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional que estén aún vigentes, serán consideradas, respecto de las partes en el presente Estatuto, como aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia por el período que aún les quede de vigencia y conforme a los términos de dichas declaraciones”.

100. Tal como dije en otro trabajo <sup>37</sup>.

“Esta disposición como la establecida en el Artículo 37 del mismo Estatuto responde al doble propósito de asegurar la continuidad entre la Corte Permanente de Justicia Internacional y la actual Corte Internacional de Justicia y de mantener el progreso alcanzado durante la existencia de la primera de estas Cortes”.

Sólo 7 de las 58 declaraciones actualmente vigentes se encuentran en este caso: Colombia (30 X 37), República Dominicana (30 IX 24), Haití (4 X 21), Luxemburgo (15 IX 30), Nicaragua (24 IX 29), Panamá (25 X 21) y Uruguay (28 I 21).

101. Esta categoría de declaraciones plantea delicados problemas de interpretación. La Corte ha tenido que ocuparse de problemas de este tipo en los casos siguientes: *Incidente aéreo del 27 de julio de 1955 (excepciones preliminares)*, *Templo de Preah Vihear (excepciones preliminares)* y *Actividades Militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (excepciones preliminares)*.

102. En el primero de estos casos, la Corte, en su fallo del 26 de mayo de 1959, resolvió lo siguiente:

“Para fundamentar la competencia de la Corte, el Gobierno de Israel había invocado la declaración firmada por Bulgaria en 1921, al mismo tiempo que el Protocolo de firma del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional y el párrafo 5 del Artículo 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. . .

Para justificar la aplicación de esta última disposición a la declaración de Bulgaria de 1921, el Gobierno de Israel invocó el hecho de que Bulgaria pasó a ser parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia el 14 de diciembre de 1955, al ser admitida como Estado Miembro de las Naciones Unidas. El Gobierno de Bulgaria negó que el párrafo 5 del Artículo 36 transfería el efecto de su declaración a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia. La Corte hubo de determinar si el párrafo 5 del Artículo 36 era aplicable a la declaración de Bulgaria. Que ese artículo debe aplicarse a las declaraciones de los Estados representados en la Conferencia de San Francisco y signatarios de la Carta y del Estatuto no deja lugar a dudas. Pero ¿debe entenderse que esa disposi-

36. Ver *infra*, pág. 126.

37. Ver nota 1.

ción se aplica también a declaraciones hechas por otros Estados, entre los cuales figura Bulgaria? El texto del párrafo citado no lo dice explícitamente.

La Corte observó que en el momento de la aprobación del Estatuto existía una diferencia fundamental entre la posición de los Estados signatarios y la de los demás Estados, que podrían ser admitidos más tarde como Miembros de la Naciones Unidas. Esa diferencia se debía a la situación que el párrafo 5 del Artículo 36 pretendía regular, a saber, la transferencia a la Corte Internacional de Justicia de las declaraciones relativas a la Corte Permanente, que estaba a punto de ser disuelta. La cuestión que los Estados signatarios pudieron resolver fácilmente entre sí en aquel momento habría de presentar más adelante un contexto totalmente distinto respecto a los demás Estados.

La aplicación a los Estados signatarios del Estatuto del párrafo 5 del Artículo 36 consistió en una operación muy sencilla. La situación ha sido totalmente diferente en lo que se refiere a las declaraciones de los Estados no signatarios. Para estos últimos, dicha transferencia supone necesariamente dos operaciones distintas, que podrían ser separadas por un considerable intervalo de tiempo. Por una parte, las declaraciones antiguas han de mantenerse con efecto inmediato; por la otra, han de ser transferidas a la jurisdicción de la nueva Corte. Además de esa diferencia fundamental en cuanto a los factores del problema, se plantean dificultades especiales en el caso de la aceptación por Estados no signatarios. En el caso de los Estados signatarios, el párrafo 5 del Artículo 36 mantenía una obligación vigente, si bien modificaba su objeto. Respecto a los Estados no signatarios, el Estatuto no podía ni mantener ni transferir su obligación original, sin contar con su consentimiento. Poco después de la entrada en vigor del Estatuto, la disolución de la Corte Permanente los liberó de esa obligación. Por consiguiente, no cabe ya transferir una obligación que ha cesado; lo único que puede hacerse es establecer una nueva obligación para ellos. Extender la aplicación del párrafo 5 del Artículo 36 a dichos Estados equivaldría a permitir que dicha disposición tuviera para ellos un efecto diferente del que tuvo para los Estados signatarios. Es cierto que los Estados representados en San Francisco pudieron haber hecho una propuesta a los demás Estados, por ejemplo, que consideraran la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Permanente como aceptación de la jurisdicción de la nueva Corte, pero en el párrafo 5 del Artículo 36 no hay ninguna disposición a tal efecto”<sup>38</sup>.

103. En el caso del *Templo de Preah Vihear (excepciones preliminares)*, en su fallo del 26 de mayo de 1961, la Corte señaló que:

“al invocar su competencia, Camboya se había basado principalmente en el efecto combinado de su propia aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte y de una declaración hecha por el Gobierno de Tailandia el 20 de mayo de 1930 y redactada en los siguientes términos:

«Tengo el honor de informarle de que, por una declaración de fecha 20 de septiembre de 1929, el Gobierno de su Majestad aceptó la jurisdicción obligatoria de la Corte Permanente de Justicia Internacional, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del Artículo 36 del Estatuto, por un período de 10 años y a condición de reciprocidad. Dicha declaración fue renovada el 3 de mayo de 1940 por otro período de 10 años.

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4 del Artículo 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, tengo el honor de informarle

38. *Resúmenes...*, pág. 67.

de que el Gobierno de Su Majestad renueva por la presente la declaración antes mencionada, por un nuevo período de 10 años a partir del 3 de mayo de 1950, con los límites y sujeta a las condiciones y reservas que se mencionaban en la primera declaración del 20 de septiembre de 1929».

Tailandia planteó su primera excepción preliminar basándose en que tal declaración no constituía una aceptación válida por su parte de la jurisdicción obligatoria de la Corte. No negaba en modo alguno que tenía intención de aceptar la jurisdicción obligatoria, pero, según su alegato, la declaración estaba redactada en términos que, como reveló la decisión de la Corte de 26 de mayo de 1959 en el asunto relativo al *Incidente de aviación del 27 de julio de 1955 (Israel c. Bulgaria)*, eran inoperantes.

...  
La Corte no estimó que su fallo de 1959 tuviera las consecuencias que Tailandia pretendía. Aparte del hecho de que dicho fallo sólo tenía fuerza obligatoria entre las partes, la Corte opinó que Tailandia, por su declaración del 20 de mayo de 1950, se había colocado en una posición distinta de la de Bulgaria. En la fecha mencionada, la declaración de Tailandia de 1940 no sólo no había sido transformada en una aceptación de la jurisdicción obligatoria de la presente Corte, sino que, en realidad, había expirado, según sus propios términos, dos semanas antes (el 6 de mayo de 1950). Por lo tanto, la declaración de 20 de mayo de 1950, que era un instrumento nuevo e independiente, no fue hecha en virtud de lo dispuesto en el párrafo 5 del Artículo 36 del Estatuto, cuyo efecto, en todo caso, estaba totalmente agotado en lo que a Tailandia se refería”<sup>39</sup>.

104. En el tantas veces mencionado caso de las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (excepciones preliminares)* se planteó en forma particularmente interesante una cuestión de interpretación del Artículo 36, párrafo 5, del Estatuto.

En pocas palabras, Nicaragua alegó en su solicitud que la Corte tenía jurisdicción en este asunto en virtud del sistema establecido en el Artículo 36, párrafo 2, del Estatuto. Nicaragua invocó a este efecto su propia declaración del 24 IX 29, que se mantenía en vigencia por aplicación del párrafo 5 del Artículo 36 del Estatuto, y la de Estados Unidos de América del 26 VIII 46.

Estados Unidos objetó este alegato de Nicaragua con el argumento de que si bien Nicaragua había firmado el Protocolo de la Corte Permanente de Justicia Internacional y cumplido las formalidades de su derecho interno para la ratificación de este protocolo, no había hecho en definitiva esta ratificación. El caso es que la Secretaría de la Liga de Naciones recibió una comunicación del Gobierno de Nicaragua anunciándole el envío del instrumento de ratificación pero no hay constancia de que recibiera en efecto tal instrumento. Según los Estados Unidos, la declaración de Nicaragua de 1929 no llegó a entrar en vigor porque Nicaragua nunca cumplió la formalidad de ratificación establecida en el Protocolo de la Corte Permanente de Justicia Internacional y no pudo, en consecuencia, continuar en vigencia por aplicación del Artículo 36, párrafo 5, del Estatuto.

Nicaragua, por su parte, alegó el hecho de que siempre había sido considerada como parte del sistema de la cláusula opcional y señaló a este efecto que Nicaragua aparecía en la lista de Estados que habían aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte publicada en el Anuario de la Corte y en otras publicaciones oficiales y privadas. Alegó también el hecho de que su condición de Estado parte del sistema había

39. *Resúmenes...*, pág. 79.

sido objeto de consideración en el caso del *Laudo arbitral emitido por el Rey de España el 21 de diciembre del 1906*. De manera más general invocó su propia conducta y la conducta de otros Estados como prueba de que siempre había sido tenida como parte del sistema de la cláusula opcional.

Estados Unidos rechazó estos argumentos. Según éste, la inclusión de Nicaragua en la lista de los Estados que habían aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte publicada en el Anuario de la Corte no compromete la Corte misma y en todo caso la referencia a Nicaragua siempre estuvo acompañada de una nota en la cual se dejaba constancia de que la ratificación de la declaración de Nicaragua nunca había sido recibida en la Secretaría de la Liga de Naciones. En lo que respecta a la conducta de Nicaragua en relación con esta materia, Estados Unidos alegó que tal conducta había sido ambigua.

La Corte, por su parte, en su fallo del 26 de noviembre de 1984, después de analizar detalladamente esta cuestión, llegó a la conclusión de que la declaración de Nicaragua de 1929, si bien no se había perfeccionado durante la vigencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional, había mantenido, sin embargo, potencialmente su eficacia. Según la Corte, como dicha declaración fue hecha por tiempo indefinido, se había mantenido la posibilidad de perfeccionarla posteriormente en cualquier momento. La firma y ratificación por parte de Nicaragua de la Carta de Naciones Unidas y del Estatuto de la Corte había perfeccionado el proceso, y en consecuencia, era aplicable el Artículo 36, párrafo 5, del Estatuto. Esta parte del fallo fue aprobada con el voto favorable de once votos contra cinco. El argumento principal de los cinco jueces disidentes fue que como la declaración de Nicaragua de 1929 no llegó a perfeccionarse durante la vigencia del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional, mal podía aplicarse el párrafo 5 del Artículo 36 del Estatuto de la Corte actual, que claramente limita la aplicación de esta norma a las declaraciones hechas de acuerdo con el Artículo 36 de la Corte Permanente de Justicia Internacional que estuviesen aún vigentes<sup>40</sup>.

#### INTERPRETACION DE LAS DECLARACIONES

105. Muy acertadamente, la Corte ha sostenido que las declaraciones de aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte deben interpretarse no en forma gramatical sino teniendo en cuenta el significado natural y razonable del texto y la intención del Estado declarante, ya que el consentimiento del Estado es esencial para la atribución de competencia de la Corte y nada autoriza a ir más allá de lo que el Estado declarante está dispuesto a aceptar. El caso de la *Anglo-Iranian Oil Company (excepción preliminar)* muestra claramente el punto de vista de la Corte a este respecto. En este fallo, del 22 de julio de 1952,

“se recuerda el principio según el cual la voluntad de las partes constituye la base de la competencia de la Corte, y se constata que en el presente caso la competencia depende de las declaraciones de aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte hechas por el Irán y el Reino Unido con arreglo al párrafo 2 del Artículo 36 del Estatuto. Esas declaraciones contienen la condición de la reciprocidad, y como la del Irán es de alcance más limitado, la Corte debe basarse en esa declaración”.

En esta misma decisión la Corte dice claramente que:

“no puede basarse en una interpretación puramente gramatical: [la Corte] debe buscar la interpretación que se atenga al modo natural y razonable de leer el

40. *ICJ Reports* 1984, págs. 398-412, párs. 14-49. Ver también opiniones disidentes sobre este punto de los jueces Mosler, Oda, Ago, Schwebel y Sir Robert Jennings.

texto, teniendo en cuenta la intención del Gobierno del Irán en el momento en que formuló la Declaración”.

Y más adelante añade:

“un texto legal debe ser interpretado de manera que cada palabra en el texto tenga una razón y un sentido. Se puede decir que este principio debe ser aplicado en general a la interpretación de un tratado, pero el texto de la declaración de Irán no es el texto de un tratado resultante de la negociación entre dos o más Estados. Es resultado de una redacción unilateral del Gobierno de Irán, que aparentemente puso un cuidado particular en la redacción del texto de la declaración. Aparece haber insertado *ex abundante cautela* palabras que estrictamente hablando, pueden parecer superfluas. Este cuidado se explica por las razones especiales que llevaron al Gobierno de Irán a redactar su declaración en términos muy restrictivos”<sup>41</sup>.

106. No está excluida la posibilidad de una interpretación auténtica de la declaración por el propio Estado declarante, pero esta interpretación tiene que preceder la presentación del caso ante la Corte. Ya iniciado el proceso sólo la Corte puede interpretar la declaración en virtud de lo dispuesto en el Artículo 36.6 del Estatuto.

#### MODIFICACION DE LAS DECLARACIONES

107. Un buen número (20) de las declaraciones actualmente vigentes se refieren expresamente a esta cuestión. Con variaciones menores de redacción estas referencias dicen básicamente que el Estado declarante se reserva el derecho en cualquier tiempo de añadir, enmendar o retirar cualquiera de las reservas formuladas en la declaración. En la mayor parte de los casos las enmiendas entran en vigencia a partir de la notificación de las mismas al Secretario General de Naciones Unidas. En algunas declaraciones, sin embargo, las enmiendas no vienen a ser efectivas sino seis meses después de tal notificación.

108. Es interesante notar que algunas de las más recientes declaraciones se refieren a esta cuestión. La de España (29 X 90) dispone (pár. 2) que:

“El Reino de España puede en cualquier momento mediante notificación dirigida al Secretario General de Naciones Unidas, añadir, enmendar o retirar, en todo o en parte, las reservas anteriores o cualquier otra que pueda añadirse en el futuro. Estas enmiendas entrarán en vigor a partir de la fecha de su recibo por el Secretario General de Naciones Unidas”.

Las de Polonia (25 IX 90) establece en su párrafo final que el Gobierno de ese país se reserva:

“el derecho de añadir, mediante notificación dirigida al Secretario General de Naciones Unidas y con efecto seis meses después de esta notificación, nuevas reservas o suplementos o de enmendar o retirar cualquiera de las reservas anteriores”.

Una de las más recientes, la declaración de Madagascar (2 VII 92), establece en su último párrafo que:

“El Gobierno de Madagascar se reserva también el derecho de añadir, enmendar o retirar las reservas anteriores por medio de notificación dirigida al Secretario

41. *Resúmenes...*, pág. 33; *ICJ Reports 1952*, pág. 105; traducción del autor.

General de Naciones Unidas, que entrará en vigor a partir de la fecha del recibo de la misma por el Secretario General".

109. Vale la pena llamar la atención sobre las declaraciones de Noruega (2 IV 76) y Nueva Zelanda (22 IX 77), en las cuales los Gobiernos de esos países, teniendo en cuenta el Artículo 95 de la Carta de Naciones Unidas, se reservan el derecho en cualquier momento de modificar el alcance de estas declaraciones a la luz de los resultados de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en lo que respecta a la solución de controversias<sup>42</sup>.

110. No se discute la licitud de estas cláusulas, y por consiguiente, los Estados que han previsto expresamente esta posibilidad en sus declaraciones pueden modificar las mismas. La misma solución se debe aplicar, a mi juicio, a aquellas declaraciones que nada dicen a este respecto. No hay que olvidar en ningún momento que la jurisdicción obligatoria de la Corte tiene su fundamento en el consentimiento de los Estados y existe sólo en la medida en que los Estados la han aceptado, aceptación que puede variar en el tiempo, ya para ampliar la competencia de la Corte, como ocurre cuando se retiran determinadas reservas, o para restringirla, cuando se establecen nuevas reservas o se hacen más restrictivas las que ya existían.

111. Por otra parte, si los Estados pueden terminar su participación en el sistema de la cláusula opcional, como lo veremos en seguida, no hay razón alguna para negarles el derecho de modificar sus declaraciones en los mismos términos en que podrían poner fin a sus obligaciones en esta materia. Está en el interés general admitir que los Estados pueden modificar en la medida en que lo crean necesario sus declaraciones más bien que terminarlas.

112. La única dificultad que puede plantearse a este respecto es la solución aplicable a los casos en que la declaración se ha hecho por tiempo indefinido y no hay disposición alguna en ella sobre la posibilidad de modificación o de terminación. Por mi parte, me inclino por la tesis de que la modificación puede hacerse también en este caso y con efectividad a partir del momento de la notificación al Secretario General. La solución de aplicar por analogía el Artículo 56, párrafo 2, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, y en consecuencia, considerar que estas modificaciones no son efectivas sino un año después de la notificación al Secretario General de Naciones Unidas, parte de la tendencia equivocada y peligrosa de considerar estas declaraciones como una especie de tratados.

113. Las declaraciones de modificación son actos unilaterales en su totalidad. Por consiguiente, el derecho de los tratados en lo que respecta a la enmienda y modificación de los tratados no es en modo alguno aplicable a la modificación de estas declaraciones. Como es bien sabido, según los Artículos 39 al 41 de la Convención de Viena, los tratados son enmendados o modificados por acuerdo de las partes. No se requiere, en cambio, el consentimiento de los otros Estados que han aceptado la cláusula opcional para estas enmiendas.

114. La práctica de los Estados ha sido relativamente limitada. En la época de la Corte Permanente de Justicia Internacional, Gran Bretaña, a raíz del comienzo de la Segunda Guerra Mundial, el 7 de septiembre de 1939, modificó su declaración del 19 de septiembre de 1930 para excluir todas las disputas que podrían resultar de acontecimientos ocurridos durante la guerra. Es de notar que la declaración británica de 1930 se había hecho por un término de diez años, y una vez expirada esta fecha, continuaba en vigencia hasta su posible denuncia y nada decía sobre la posibilidad de enmienda. La modificación se produjo, pues, antes del vencimiento del período inicial de vigencia. Australia, Nueva Zelanda, la Unión de Suráfrica, India y Canadá,

42. Ver a este respecto pár. 60 *supra* y nota 28.

dominios británicos entonces, y Francia hicieron lo propio. En justificación se invocó el principio *rebus sic stantibus*. Es de notar que algunos Estados hicieron "reservas" sobre estas decisiones (Suiza, Bulgaria, Países Bajos, Perú, Estonia, Siam, Dinamarca, Noruega, Suecia y Brasil) pero estas reservas no fueron nunca planteadas ante órgano judicial alguno.

115. Después de la Segunda Guerra Mundial se han dado solamente tres casos de modificación de declaraciones, en todos ellos con el propósito de incluir nuevas reservas. Tal fue el caso de Israel (1956-1984), Malta (1966-1981-1983) y Estados Unidos (1946-1984)<sup>43</sup>. La declaración de Israel no contenía previsión alguna sobre la modificación de la misma pero sí sobre su terminación. Según la declaración, ésta se mantendría en vigor hasta notificación de su terminación. En el caso de Malta, la declaración de ese país reservaba el derecho de hacer modificaciones a la misma. El último caso fue el de los Estados Unidos, que en 1984 modificó su declaración de 1946, que no contenía cláusula alguna sobre la posibilidad de modificación pero establecía que estaría en vigor por un período de cinco años y hasta seis meses después de la notificación de la decisión de terminar la declaración. Sin embargo, según la notificación del 6 de abril de 1984 (la llamada Carta Shultz) esta modificación entraba en vigor inmediatamente.

#### TERMINACION DE LAS DECLARACIONES

116. Por regla general, las declaraciones terminan por las causas previstas en la propia declaración: a) la expiración del plazo fijado para su vigencia, o b) el cumplimiento de una condición en ella establecida. Las declaraciones de Bolivia, Brasil, El Salvador, Guatemala, Tailandia y Turquía entran dentro de la primera de estas causales de terminación. Como ejemplos de la segunda de estas causales pueden mencionarse las declaraciones de Estados Unidos de América, Francia, Irán, Israel y la Unión Sudafricana. Por cierto, todos estos últimos casos, con excepción de Israel, están vinculados a procedimientos seguidos en la Corte contra esos Estados y en el caso de Israel como reacción a la decisión de la Corte en el caso de las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua*.

117. Más aún, según opinión general, si la declaración establece las condiciones de terminación ésta puede ocurrir solamente si se cumplen tales condiciones. Esta fue la posición de la mayoría de los jueces de la Corte en el tantas veces citado caso de las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (competencia y admisibilidad)*, al examinar la validez de la notificación hecha al Secretario General de las Naciones Unidas el 6 de abril de 1984 por el Secretario de Estado Shultz, referente a la declaración depositada por los Estados Unidos el 26 de agosto de 1946, según la cual:

"la declaración antes mencionada no se aplicará a las controversias con cualquier Estado de América Central o que surjan de o estén relacionadas con acontecimientos en Centroamérica, cualquiera de las cuales será resuelta de la manera establecida por acuerdo entre las partes.

Sin perjuicio de los términos de la mencionada declaración esta notificación tendrá efecto inmediatamente y permanecerá en vigor por dos años con el objeto de favorecer la continuación de los procesos de arreglo regional de las controversias que busca una solución negociada para los interrelacionados problemas políticos, económicos y de seguridad de Centroamérica"<sup>44</sup>.

43. La primera de las fechas indicadas entre paréntesis es la fecha de la declaración inicial o anterior y la siguiente la de la modificación o enmienda.

44. *ICJ Reports* 1984, pág. 398.



Como lo dice expresamente esta comunicación, este cambio entraría en efecto de inmediato, a pesar de que la declaración de Estados Unidos de 1946 establecía un término de seis meses para la entrada en vigencia de alguna modificación o de la terminación de dicha declaración. La Corte decidió, a este respecto, que en el establecimiento de la red de compromisos que constituye la cláusula opcional, el principio de la buena fe juega un papel importante<sup>45</sup> y más adelante dice que:

“La cuestión más importante que se plantea a propósito de la notificación de 1946 es si los Estados Unidos estaba en libertad de desconocer la cláusula del preaviso de seis meses que libremente y por su propia elección había insertado en su declaración de 1946. Al actuar de esta manera Estados Unidos asumió una obligación que le es vinculante en lo que respecta a los otros Estados partes del sistema de la cláusula opcional. Aun cuando Estados Unidos retuvo el derecho de modificar el contenido de su declaración de 1946 o de terminarla, poder que es inherente en cualquier acto unilateral de un Estado, tiene, sin embargo, una obligación ineludible frente otros Estados que aceptan la cláusula opcional, al declarar formal y solemnemente que cualquier cambio semejante tendría efecto solamente después de la expiración de los seis meses de preaviso”<sup>46</sup>.

118. Particularmente controvertida en doctrina es la cuestión de saber si las declaraciones hechas por tiempo indeterminado pueden terminar, y en caso afirmativo, en qué momento. Afortunadamente, son muy pocas las declaraciones que se encuentran en este caso: Colombia (30 X 37), República Dominicana (30 IX 24), Egipto (22 VII 57), Estonia (21 X 91), Haití (4 X 21), Nicaragua (24 IX 29), Nigeria (3 IX 65), Panamá (25 X 21), Uganda (3 X 63) y Uruguay (28 I 21). Como puede verse, la mayor parte de estas declaraciones fueron hechas durante la vigencia del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional.

Esta cuestión se planteó también en el caso de las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (competencia y admisibilidad)* en relación con la declaración de Nicaragua hecha por tiempo indefinido. En opinión de Estados Unidos, la declaración de Nicaragua podía terminarse en cualquier momento con efecto inmediato, y en consecuencia, en virtud del principio de reciprocidad, Estados Unidos tenía el derecho de enmendar o terminar su propia declaración, sin tener en cuenta el período de seis meses en ella establecido. Nicaragua, por su parte, sostuvo el criterio de que habiendo hecho su declaración por tiempo indefinido no podía darla por terminada arbitrariamente sino de conformidad con el derecho de los tratados. Además, Nicaragua rechazó la aplicación del principio de reciprocidad a una condición formal de la declaración<sup>47</sup>.

La Corte, en su decisión, aceptó la tesis de que el derecho de terminar inmediatamente una declaración de duración indeterminada está lejos de estar establecido y sostuvo que por exigencias de la buena fe estas declaraciones deben ser tratadas por analogía, de acuerdo con el derecho de los tratados, que requiere un tiempo razonable para el retiro o la terminación de los tratados que no tienen provisiones sobre la duración de su vigencia<sup>48</sup>.

119. En doctrina hay una gran variedad de opiniones sobre este caso. Hay quienes sostienen que las declaraciones hechas por tiempo indeterminado no pueden terminar y vienen a ser en principio eternas, y hay quienes piensan que estas declaraciones pueden terminar en cualquier tiempo con efecto inmediato. Como solución inter-

45. Ver párr. 60, pág. 418, de la decisión de la Corte (*ICJ Reports* 1984).

46. *Ibid.*, párr. 61.

47. *ICJ Reports* 1984, pág. 417, párr. 56.

48. *ICJ Reports* 1984, pág. 420, párr. 63.

media se preconiza la aplicación por vía de analogía de la regla correspondiente del derecho de los tratados lo que implica, según algún autor, el consentimiento de todos los demás Estados partes del Estatuto de la Corte. Por mi parte, con base a la práctica generalmente seguida en la actualidad por los Estados, las declaraciones hechas por tiempo indefinido pueden ser modificadas o terminadas en cualquier momento, aun cuando el Estado declarante no se hubiese reservado expresamente este derecho en su declaración <sup>49</sup>.

120. Es de observar finalmente que la terminación de la declaración es obstáculo a la jurisdicción de la Corte sólo si ocurre antes de la iniciación del procedimiento. Si la denuncia de la declaración o su terminación por otra causa ocurre después que la Corte ha iniciado el conocimiento de la causa no detiene ni pone fin al proceso. Así lo decidió la Corte en el caso *Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)*, (excepción preliminar):

“En su fallo sobre el caso Nottebohm (excepción preliminar) entre Liechtenstein y Guatemala, la Corte decidió por unanimidad, desestimar la excepción preliminar sobre su competencia que había presentado Guatemala

...

Guatemala sostenía que la Corte carecía de competencia, basándose principalmente en que la declaración por la que aceptaba la jurisdicción obligatoria de la Corte había expirado pocas semanas después de la presentación de la solicitud de Liechtenstein, y en todo caso, mucho antes de que la Corte pudiera fallar en el litigio.

En su fallo, la Corte concluyó que el hecho de que el 26 de enero de 1952 hubiera expirado el período de cinco años por el que Guatemala había aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte con arreglo al párrafo 2 del Artículo 36 del Estatuto no afectaba a la competencia de la Corte para entender en la demanda presentada por Liechtenstein el 17 de diciembre de 1951” <sup>50</sup>.

121. Es de notar también que cuando la Corte estaba considerando los casos de la *Anglo-Iranian Oil Company* (1952) y el *Derecho de paso sobre territorio de la India* (1957), Irán y la India, respectivamente, habían dado por terminadas sus declaraciones de aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte pero estas decisiones no tuvieron efecto alguno sobre la jurisdicción de la Corte. El 7 de octubre de 1985 Estados Unidos terminó su declaración de 1946 pero este hecho no tuvo ninguna implicación en el caso de las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua*.

122. Desde luego, la terminación de la declaración no exime al Estado de su obligación de cumplir todas las decisiones de la Corte.

123. Las declaraciones pueden terminarse también por otras causas menos frecuentes. Como ya se ha visto, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte (caso *Incidente aéreo del 27 de julio de 1955*) las declaraciones hechas durante la existencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional terminaron con la disolución de esa Corte si el Estado declarante no pasó a ser miembro de la Organización de Naciones Unidas desde su creación y parte, por consiguiente, del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

124. Otro caso similar al anterior es el del Estado que se retira de Naciones Unidas, ya que al ocurrir este hecho tal Estado deja automáticamente de ser parte

49. Ver sobre este punto las opiniones separadas de los jueces Oda y Jennings y la opinión disidente del juez Schwebel en el caso de las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua*, *ICJ Reports* 1984, págs. 510-513; págs. 550-553 y págs. 616-628.

50. Ver *Resúmenes...*, pág. 41.

del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y termina, en consecuencia, la declaración de aceptación de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia que habría hecho dicho Estado. Esta hipótesis no se ha dado en la práctica porque el único país que se ha retirado de Naciones Unidas ha sido Indonesia, que no había hecho una declaración de esta naturaleza.

125. Más discutible es la posibilidad de que un Estado ponga término a su declaración antes de que haya expirado el tiempo fijado para su duración y en ausencia de toda previsión en la misma, con el alegato de que se ha producido un cambio fundamental de las circunstancias, por ejemplo el comienzo de hostilidades con otros Estados o la negativa de otro Estado de cumplir sus obligaciones en virtud de la cláusula opcional, y en particular la negativa de dar cumplimiento a una decisión anterior de la Corte. El único caso en que se habría planteado esta cuestión sería el caso de El Salvador, que denunció su declaración por tiempo indefinido, de 1930, y la sustituyó por una nueva declaración el 26 XI 73. Sin embargo, como ya se dijo antes, el Reino Unido, varios dominios británicos y Francia en 1939, y antes de su vencimiento, modificaron sus declaraciones para excluir todas las controversias que pudieran resultar de la guerra que apenas comenzaba. Si es posible una modificación en virtud de la regla *rebus sic stantibus* ¿por qué no aceptar que esta misma situación puede dar lugar a la terminación de la declaración? Con mayor razón si se trata, como ocurrió en el caso de El Salvador, de una terminación que tenía por objeto enmendar la declaración anterior.

126. El hecho es que en numerosos casos la terminación es el medio empleado para modificar o enmendar una declaración de esta naturaleza. Esta es la hipótesis que se ha dado en llamar terminación con fines de enmienda (*amending termination*).

127. El siguiente cuadro indica los nombres de los 19 Estados que han recurrido a este procedimiento de terminación con fines de enmienda.

1. Australia	(1940 - 1954 - 1975)
2. Bélgica	(1948 - 1958)
3. Brasil	(1937 - 1948)
4. Canadá	(1929 - 1930 - 1970 - 1985)
5. Dinamarca	(1946 - 1956)
6. El Salvador	(1930 - 1973)
7. Filipinas	(1947 - 1972)
8. Francia	(1947 - 1959 - 1966)
9. Honduras	(1948 - 1954 - 1960 - 1986)
10. India	(1940 - 1956 - 1959 - 1974)
11. Israel	(1951 - 1956)
12. Noruega	(1946 - 1956 - 1976)
13. Nueva Zelanda	(1940 - 1977)
14. Países Bajos	(1946 - 1956)
15. Pakistán	(1948 - 1957 - 1960)
16. Reino Unido	(1946 - 2 de junio 1955 - 31 de octubre 1955 - 1957 - 1958 - 1963 - 1969)
17. República de Suráfrica	(1940 - 1955)
18. Senegal	(3 de mayo 1985 - 2 de diciembre 1985)
19. Suecia	(1947 - 1957)

Las fechas entre paréntesis indican la fecha de la declaración inicial o anterior y la fecha o fechas de las enmiendas introducidas por esta vía.

128. Salvo las declaraciones de El Salvador y de Honduras hechas inicialmente por tiempo indefinido, todas las mencionadas en el cuadro anterior se hicieron de conformidad con las condiciones establecidas en la declaración anterior. Por cierto, Honduras objetó la nueva declaración de El Salvador pero después hizo lo mismo.

129. Es de observar que las enmiendas que se hacen por esta vía no siempre tienen por objeto, como podría pensarse, establecer nuevas reservas aun cuando en no pocos casos este es el objeto de esos cambios, especialmente en anticipación de una posible acción judicial. Hay, en efecto, casos en que el propósito de la enmienda es reducir el número de reservas. Tal ha sido el caso de las declaraciones de Australia (17 III 75), Canadá (10 IX 85) y el Reino Unido (1 I 69).

#### SUCESION DE ESTADOS

130. Basta decir a este respecto que los Estados que acceden a la independencia y son admitidos como tales en las Naciones Unidas no están en modo alguno vinculados por las declaraciones de aceptación de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia hechas por el Estado del cual se separan y quedan, desde luego, en libertad de formular tales declaraciones en el momento en que lo juzguen oportuno.

Esta regla no es aplicable, desde luego, a la situación que se presenta cuando ocurre un cambio de gobierno, aun cuando se trate de un cambio radical del régimen político y económico de un Estado. Un gobierno no puede desconocer la decisión tomada por el gobierno precedente sobre esta materia. Esta fue, sin embargo, la posición tomada por la República Popular de China que, después de su admisión en las Naciones Unidas en 1972 como legítimo Gobierno de China, se negó a reconocer la declaración hecha por el Gobierno de la República de China en 1946. La única interpretación admisible de este pronunciamiento es que el Gobierno de la República Popular de China invocó alguna causa legítima de terminación de la obligación asumida en 1946.

#### EVALUACION

131. A lo largo de esta exposición hemos podido apreciar el número y variedad de las reservas que se hacen en casi todas las declaraciones de aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte en virtud del Artículo 36, párrafo 2, del Estatuto de este Alto Tribunal. Las referencias que hemos hecho a la jurisprudencia de la Corte en esta materia nos han permitido apreciar, por otra parte, las dificultades que plantea en la práctica la aplicación del principio de reciprocidad inherente a este sistema. Se ha dicho a este propósito, con razón, que la gran mayoría de las excepciones preliminares previstas en el Artículo 79 del Reglamento de la Corte se refieren a la pertinencia de las reservas formuladas por una u otra parte o a la medida en que estas reservas son recíprocas.

132. Para medir la utilidad del sistema de la cláusula opcional es necesario tener en cuenta el número de Estados que han aceptado esta cláusula y el número de casos en que se ha invocado como base de la jurisdicción de la Corte.

133. En lo que respecta al grado de aceptación del sistema, durante la vigencia del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional, entre las dos guerras mundiales, se logró el apoyo de la mayoría de los Estados que para ese entonces formaban parte de la comunidad internacional. En efecto, 49 Estados aceptaron en algún momento la jurisdicción de la Corte Permanente de Justicia Internacional. En 1934, año en que estuvieron en vigencia el mayor número de declaraciones (42), este número representaba el 80% de todos los Estados partes del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional.

134. Al entrar en vigencia la Carta de Naciones Unidas, el 24 de octubre de 1945, 31 declaraciones de esta naturaleza estaban todavía en vigor, 17 de las cuales se mantuvieron vigentes en relación con la Corte Internacional de Justicia, por aplicación del Artículo 36, párrafo 5, del Estatuto de la nueva Corte. Las 14 restantes expiraron en esa oportunidad porque algunos de los Estados partes del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional no pasaron a ser partes del Estatuto de la actual Corte. Sin embargo, es de notar que, en 1947, 25 Estados habían aceptado la cláusula opcional, cifra que representaba casi la mitad de los miembros de Naciones Unidas de ese momento. En la actualidad, en cambio, el número de Estados que acepta la cláusula opcional —58— representa un poco menos de la tercera parte de los 186 Estados partes del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia<sup>51</sup>.

135. Es interesante notar que 17 Estados que habían aceptado la jurisdicción de la Corte Permanente de Justicia Internacional no han hecho lo propio en relación con la actual Corte Internacional de Justicia, y algunos Estados que en algún momento aceptaron la jurisdicción de la actual Corte, al expirar el término fijado para la duración de sus declaraciones o su terminación por otras causas, no las han renovado: Bolivia, Brasil, El Salvador, Guatemala, Tailandia y Turquía, que concluyeron por expiración del plazo fijado para su duración; y, China, Estados Unidos de América, Francia, Irán, Israel y República de Suráfrica, que terminaron por denuncia o retiro de la declaración.

136. En total, 70 Estados han aceptado en algún momento la jurisdicción de la Corte actual.

De los llamado Estados que forman parte del sistema en la actualidad, 18 son Estados de África, 11 de América Latina y el Caribe, 7 de Asia, 18 del llamado Grupo de Estados de Europa Occidental y otros Estados y 4 del llamado Grupo de Estados de Europa Oriental.

Es de observar que el Reino Unido es actualmente el único miembro permanente del Consejo de Seguridad que está vinculado por la cláusula opcional.

137. Es necesario examinar ahora la medida en que se ha invocado el Artículo 36, párrafo 2, del Estatuto como base de la jurisdicción de la Corte. En los 48 años de existencia de la Corte actual, la cláusula opcional ha sido invocada como la única o una de las bases de la jurisdicción de la Corte en los siguientes 24 casos:

1. *Pesquerías (Reino Unido c. Noruega)*, 1949-1951;
2. *Derechos de los nacionales de los Estados Unidos de América en Marruecos (Francia c. Estados Unidos de América)*, 1950-1952;
3. *Anglo-Iranian Oil Co. (Reino Unido c. Irán)*, 1951-1952;
4. *Ciertos empréstitos noruegos (Francia c. Noruega)*, 1955-1957;
5. *Derecho de paso sobre territorio de la India (Portugal c. India)*, 1955-1960;
6. *Aplicación del Convenio de 1902 sobre la tutela de los niños (Países Bajos c. Suecia)*, 1957-1958;
7. *Interhandel (Suiza c. Estados Unidos de América)*, 1957-1959;
8. *Incidente aéreo del 27 de julio de 1955 (Israel c. Bulgaria)*, 1957-1959;
9. *Incidente aéreo del 27 de julio de 1955 (Estados Unidos de América c. Bulgaria)*, 1957-1960;
10. *Incidente aéreo del 27 de julio de 1955 (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte c. Bulgaria)*, 1957-1959;
11. *Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)*, 1951-1955;

51. 184 Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas más Suiza y Naurú, que no son miembros de esa Organización pero son partes del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

12. *Laudo arbitral emitido por el Rey de España el 23 de diciembre de 1906 (Honduras c. Nicaragua)*, 1958-1960;
13. *Templo de Preah Vihear (Camboya c. Tailandia)*, 1959-1962;
14. *Ensayos nucleares (Australia c. Francia)*, 1973-1974;
15. *Ensayos nucleares (Nueva Zelanda c. Francia)*, 1973-1974;
16. *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos de América)*, 1984-1991;
17. *Acciones armadas fronterizas y transfronterizas (Nicaragua c. Costa Rica)*, 1986-1987;
18. *Acciones armadas fronterizas y transfronterizas (Nicaragua c. Honduras)*, 1986-1992;
19. *Delimitación del área entre Groenlandia y Jan Mayen (Dinamarca c. Noruega)*, 1988-1992;
20. *Ciertas tierras de fosfatos en Naurú (Naurú c. Australia)*, 1989-1992;
21. *Laudo arbitral del 31 de julio de 1989 (Guinea-Bissau c. Senegal)*, 1989-1991;
22. *Timor Oriental (Portugal c. Australia)*, 1991- ;
23. *Delimitación marítima entre Guinea-Bissau y Senegal (Guinea-Bissau c. Senegal)*; 1991- ;
24. *Paso a través del Gran Belt (Finlandia c. Dinamarca)*, 1991.

138. Estos casos representan más de la tercera parte de los 64 asuntos contentiosos de los cuales ha conocido la Corte desde su creación. Sin duda, este porcentaje pudo haber sido mucho mayor si se tiene en cuenta el número de declaraciones de aceptación de la jurisdicción de la Corte que han estado vigentes durante este tiempo. No deja, sin embargo, de ser un índice significativo de la importancia de esta base de la jurisdicción de la Corte.

139. En resumen, se puede decir que tanto desde el punto de vista del número de Estados que han aceptado la cláusula opcional como del número de casos en los cuales se ha invocado el Artículo 36, párrafo 2, del Estatuto como la única o una de las bases de la jurisdicción de la Corte, los resultados se pueden calificar de modestos. Sería, sin embargo, un error artibuir estos resultados exclusiva o principalmente a la organización y funcionamiento del sistema de la cláusula opcional o a los problemas que dentro de este sistema plantean las reservas.

140. La verdad es que si el sistema de jurisdicción obligatoria de la Corte, previsto en el Artículo 36, párrafo 2, del Estatuto, no ha dado mejores resultados, no es por vicios o defectos de este sistema ni por el número y variedad de las reservas que hacen la inmensa mayoría de las declaraciones de aceptación de esta jurisdicción obligatoria, sino por la manifiesta resistencia de los Estados a someter sus controversias con otros Estados a medios de solución que impliquen la intervención de terceros y decisiones obligatorias, tales como el arbitraje y el arreglo judicial. La oposición de los Estados a este último medio de solución de controversias es particularmente fuerte porque sólo en una medida muy limitada pueden los Estados escoger a los jueces. En lo que respecta a la Corte, los Estados pueden solamente designar los llamados jueces *ad hoc* (Art. 31 del Estatuto) y participar en la determinación del número de jueces que han de integrar la Cámara que ha de conocer de un determinado caso (Art. 26, pár. 2 del Estatuto).

141. La renuencia de un buen número de Estados a aceptar el arreglo judicial como medio de solución de controversias con otros Estados obedece principalmente a las siguientes razones:

- a) la resistencia de los Estados a dejar en manos de terceros la solución de cuestiones de interés vital, especialmente las que tocan a la libertad, a la independencia, a la seguridad o a la integridad territorial del Estado;

b) la idea muy generalizada todavía entre los países en vías de desarrollo, muchos de los cuales han accedido a la independencia en los últimos cuarenta años, de que la Corte Internacional de Justicia está dominada por las grandes potencias y otros países industrializados y responde a sus intereses. La sentencia de la Corte en el caso relativo al *Africa Suroccidental* en la cual decidió que Etiopía y Liberia no tenían derecho o interés legítimo en el asunto relativo a la continuación del mandato otorgado por la Liga de Naciones a Suráfrica sobre el Africa Suroccidental (hoy Namibia)<sup>52</sup> contribuyó, desde luego, a esta actitud que no ha desaparecido por completo;

c) muy estrechamente relacionada con el punto anterior, es la idea, también muy generalizada entre los nuevos Estados de Africa, Asia, el Pacífico y el Caribe, de que el Derecho Internacional aplicado por la Corte Internacional de Justicia y por otros tribunales internacionales es un derecho elaborado por los países desarrollados a la medida de sus intereses y de sus características, valores y preferencias culturales. En todo caso, un derecho en cuya elaboración no han participado. Esta actitud se puso claramente de manifiesto en las deliberaciones de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en la cual todas las instituciones y todos los principios tradicionales fueron objeto de una cuidadosa revisión crítica en una asamblea esencialmente política;

d) la convicción de los Gobiernos de los países socialistas de que en razón de su ideología y de su sistema de economía centralmente planificada no recibirían el trato imparcial de una Corte dominada por los grandes países de economía de mercado. Es de observar que esta consideración no impidió a la Unión Soviética participar en la Corte Internacional de Justicia desde su creación. La República Popular China ha hecho lo propio desde su reconocimiento como legítimo representante de China en 1972;

e) la convicción muy extendida de que por vía diplomática se pueden obtener mejores resultados que en un arreglo judicial, porque en las negociaciones se pueden utilizar al maximum las posiciones de fuerza o la influencia de factores políticos y económicos que, si bien no tienen relación directa con el caso en disputa, pueden inducir a una de las partes a conceder a la otra un acuerdo más ventajoso que el que obtendría a través de un proceso judicial en que solamente se discute la controversia misma;

f) el costo de los procedimientos ante la Corte Internacional de Justicia, que de hecho pone serias limitaciones a las posibilidades de los países en vía de desarrollo de someter sus controversias con otros Estados a la Corte.

Hay que tener presente a este respecto que los gastos de funcionamiento de la Corte se cubre con cargo al presupuesto regular de la Organización de Naciones Unidas y que la administración misma de justicia por parte de la Corte no implica costo alguno para las partes. Sin embargo, la presentación de un caso ante la Corte da lugar a gastos cuantiosos por concepto de investigaciones previas al ejercicio de la acción, traducción y reproducción de documentos, y sobre todo, por concepto de honorarios a los consultores y abogados que participan en la preparación del caso, en la elaboración de los distintos escritos (Memoria, Contramemoria y eventualmente Réplica y Dúplica) o en la representación del Estado en la fase oral del procedimiento (audiencias).

Teniendo en cuenta la importancia que tiene el arreglo judicial como medio de solución pacífica de las controversias, previsto en el Artículo 33, párrafo 1, de la Carta de Naciones Unidas, y el hecho de que la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con el Artículo 92 de la Carta, es el órgano judicial principal de Naciones Unidas, el Secretario General de la Organización estableció en 1989 un Fondo con

52. Fallo del 18 de julio de 1976, *Resúmenes...*, págs. 96-99.

el objeto de asistir a los Estados en la solución de sus controversias con otros Estados a través de la Corte Internacional de Justicia. Según el documento que lleva por título "Términos de Referencia, Directrices y Normas Reglamentarias", este Fondo tiene por objeto proporcionar, de acuerdo con los términos y condiciones especificados en dicho documento, asistencia financiera a los Estados para cubrir gastos incurridos en conexión con i) una controversia sometida a la Corte Internacional de Justicia por acuerdo especial (*special agreement*) o compromiso, o ii) la ejecución de una sentencia de la Corte que resulte de un acuerdo especial. El examen de las solicitudes de asistencia con cargo a este Fondo se hace por un grupo de Expertos designado por el Secretario General. Este Fondo, que se alimenta de contribuciones voluntarias de los Estados, ha tenido hasta ahora una aplicación muy limitada;

g) el hecho de que no hay medios apropiados para obtener el cumplimiento de las decisiones de la Corte. Hay que tener presente, sin embargo, que de acuerdo con el Artículo 94, párrafo 2, de la Carta de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad tiene facultades a este respecto<sup>53</sup>.

Es cierto que esta intervención parece ineficaz en algunos casos. Por ejemplo, cuando se solicitó al Consejo de Seguridad el cumplimiento del fallo de la Corte en el caso relativo a las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua*, la resolución correspondiente, si bien recibió el voto favorable de once Estados miembros del Consejo (Australia, Bulgaria, Congo, China, Dinamarca, Emiratos Arabes Unidos, Ghana, Madagascar, Trinidad y Tobago, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Venezuela), y otros tres (Finlandia, Francia y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte) se abstuvieron, no fue aprobada por el voto negativo de Estados Unidos de América, miembro permanente del Consejo de Seguridad. Fue, pues, únicamente por el ejercicio del derecho de veto que tienen los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que esta resolución no fue en definitiva aprobada. Por cierto, es discutible el ejercicio de este derecho de veto por un Estado directamente interesado en la materia objeto de la resolución. El voto en la Asamblea General, en 1986, fue también muy significativo: 94 Estados votaron a favor de la resolución por la cual se decidió que los Estados Unidos debían dar cumplimiento a este fallo; 47 Estados se abstuvieron y 3 Estados votaron en contra (Estados Unidos, El Salvador e Israel).

142. Otros casos, que ciertamente no tienen las implicaciones políticas del caso antes citado, muestran que en muchos casos las partes mismas encuentran a corto plazo los medios apropiados para dar cumplimiento a los fallos de la Corte. Por ejemplo, en el caso de *Ciertas tierras de fosfatos en Naurú (Naurú c. Australia)*, ambas partes llegaron a un acuerdo para poner fin a la controversia teniendo en cuenta, sin duda, el fallo de la Corte. De la misma manera, en el caso reciente de la *Controversia territorial (Jamahiriya Árabe Libia/Chad)*, las partes llegaron hace poco también a un acuerdo para la pronta aplicación del fallo dictado por la Corte el día 4 de febrero de 1994.

143. La mayor parte de estos argumentos han perdido total o parcialmente su pertinencia como lo demuestra el número creciente de casos sometidos a la Corte con base a distintos títulos de jurisdicción, algunos de ellos por países en vías de desarrollo<sup>54</sup>. Por otra parte, el número de Estados que han aceptado la jurisdicción obli-

53. Esta disposición dice textualmente así: "Si una de las partes en un litigio dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte, la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad, el cual podrá, si lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo".

54. —Delimitación marítima en el área entre Groenlandia y Jan Mayen (Dinamarca c. Noruega); —Incidente aéreo del 3 de julio de 1988 (República Islámica de Irán c. Estados Unidos de América;



gatoria de la Corte en virtud del Artículo 36, párrafo 2, del Estatuto, se ha incrementado también en los últimos años. Para no ir más lejos, en los cuatro últimos años, ocho Estados han asumido esta obligación, entre ellos cuatro países del antiguo bloque soviético y dos países en vías de desarrollo <sup>55</sup>.

144. Los cambios que se han producido como consecuencia de la disolución de la Unión Soviética, dividida hoy en 15 repúblicas independientes, y la evolución hacia regímenes democráticos y sistemas de economía de mercado en las nuevas repúblicas y en los Estados de Europa Oriental que formaban parte del bloque soviético, permite esperar que todos estos Estados tengan una actitud más positiva frente a la Corte. Conviene mencionar a este respecto el caso relativo al *Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría/Eslovaquia)* que fue sometido a la Corte después de dichos cambios.

145. Se nota pues una tendencia favorable a la utilización de la Corte Internacional de Justicia que ciertamente contribuye al fortalecimiento y desarrollo del Derecho Internacional.

146. Venezuela no ha aceptado en ningún momento la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia, y en términos generales, ha sido renuente a aceptar todo medio de solución de controversias con intervención de terceros y con carácter obligatorio. Las únicas excepciones a esta actitud son la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la aceptación de la jurisdicción del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, establecido en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, para conocer de las comunicaciones individuales sobre presuntas violaciones de los derechos consagrados en dicho Pacto.

147. Podría, sin embargo, considerarse la posibilidad de aceptar la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia haciendo, desde luego, las reservas que se consideren necesarias para sustraer de la jurisdicción de la Corte aquellas cuestiones o materias que por ser de interés vital deben ser resueltas por otros medios de solución pacífica.

---

—Laudo arbitral del 31 de julio de 1989 (Guinea Bissau/Senegal);

—Cuestiones de interpretación y aplicación de la Convención de Montreal que surgen del incidente aéreo de Lockerbie (Jamahiriya Arabe Libia c. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda de Norte);

—Cuestiones de interpretación y aplicación de la Convención de Montreal que surgen del incidente aéreo de Lockerbie (Jamahiriya Arabe Libia c. Estados Unidos de América);

—Ciertas tierras de fosfatos en Naurú c. Australia);

—Paso a través del Gran Belt (Finlandia c. Dinamarca);

—Disputa territorial (Jamahiriya Arabe Libia/Chad);

—Delimitación marítima y cuestiones territoriales entre Katar y Bahrain;

—Timor oriental (Portugal c. Australia);

—Plataformas petroleras (República Islámica de Irán c. Estados Unidos de América);

—Legalidad del uso de armas atómicas por un Estado en conflictos armados, (opinión consultiva solicitada por la Organización Mundial de la Salud);

—Aplicación de la Convención sobre la prevención y castigo del crimen de genocidio (Bosnia-Herzegovina c. Yugoslavia (Serbia y Montenegro);

—Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría/Eslovaquia);

—Controversia territorial (Camerún/Nigeria).

55. Polonia (25 IX 90), España (29 X 90), Madagascar (2 VII 92), Estonia (21 X 91), Bulgaria (24 VI 92), Hungría (22 X 92), Grecia (10 I 94) y Camerún (3 III 94).

DECLARACIONES DE ACEPTACION DE LA JURISDICCION  
OBLIGATORIA DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA  
EN VIRTUD DEL ARTICULO 36, PARRAFO 2, DEL ESTATUTO  
DE DICHA CORTE, VIGENTE PARA EL 1º DE JULIO DE 1994

1. Australia	(17 III 75)	31. Luxemburgo	(15 IX 30)
2. Austria	(19 V 71)	32. Madagascar	(2 VII 92)
3. Barbados	(1 VIII 80)	33. Malawi	(12 XII 66)
4. Bélgica	(17 VI 58)	34. Malta	(6 XII 66)
5. Botswana	(16 III 70)		(2 IX 83)
6. Bulgaria	(24 VI 92)	35. Mauricio	(23 IX 68)
7. Camboya	(19 IX 57)	36. México	(28 X 47)
8. Camerún	(3 III 94)	37. Naurú	(29 I 88)
9. Canadá	(10 V 94)	38. Nicaragua	(24 IX 29)
10. Colombia	(30 X 37)	39. Nigeria	(3 IX 65)
11. Costa Rica	(20 II 73)	40. Noruega	(2 IV 76)
12. Chipre	(29 IV 88)	41. Nueva Zelanda	(22 IX 77)
13. Dinamarca	(10 XII 56)	42. Países Bajos	(1 VIII 56)
14. República Dominicana	(30 IX 24)	43. Pakistán	(13 IX 60)
15. Egipto	(22 VII 57)	44. Panamá	(25 X 21)
16. España	(29 X 90)	45. Polonia	(25 IX 90)
17. Estonia	(21 X 91)	46. Portugal	(19 XII 55)
18. Filipinas	(18 I 72)	47. Reino Unido de Gran	
19. Finlandia	(25 VI 58)	Bretaña e Irlanda del	
20. Gambia	(22 VI 66)	Norte	(1 I 69)
21. Grecia (República		48. Senegal	(2 XII 85)
Helénica)	(10 I 94)	49. Somalia	(11 IV 63)
22. Guinea-Bissau	(7 VIII 89)	50. Sudán	(2 I 58)
23. Haití	(4 X 21)	51. Suecia	(6 IV 57)
24. Honduras	(6 VI 86)	52. Suiza	(28 VII 48)
25. Hungría	(22 X 92)	53. Surinam	(31 VIII 87)
26. India	(18 IX 74)	54. Swazilandia	(26 V 69)
27. Japón	(15 IX 58)	55. Togo	(25 X 79)
28. Kenia	(19 IV 65)	56. Uganda	(3 X 63)
29. Liberia	(20 III 52)	57. Uruguay	(28 I 21)
30. Liechtenstein	(29 III 50)	58. Zaire	(8 II 89)

# *El Proceso de Constitucionalización del Derecho Administrativo en Colombia*

Allan R. Brewer-Carías

## SUMARIO

- I. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO DERECHO DEL ESTADO DE DERECHO
  1. *La supremacía constitucional.* 2. *La limitación del poder.* 3. *La sumisión a la legalidad.* 4. *La declaración constitucional de derechos y garantías.* 5. *Las garantías de la Constitución y de los derechos fundamentales, y el control judicial.*
- II. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO DERECHO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL
- III. EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL EQUILIBRIO ENTRE PRERROGATIVAS Y PODERES ESTADALES Y DERECHOS E INTERESES INDIVIDUALES.

La Asamblea Constituyente electa en Colombia a finales de 1990, elaboró y sancionó la Constitución de 4 de julio de 1991, uno de los textos constitucionales más ricos jurídicamente de América Latina, en la cual, además, se ha producido un masivo proceso de constitucionalización del Derecho Administrativo como nunca antes se había operado en ese país, y que queremos comentar en estas notas.

En efecto, es indudable que entre el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo existen todos los vínculos imaginables. Ambos son, ante todo, derechos estatales, teniendo el Derecho Administrativo un conjunto de bases constitucionales, que son las mismas bases del Estado contemporáneo y que, en general, en el mundo occidental, corresponden a lo que se ha venido denominando el Estado Social y Democrático de Derecho, terminología acuñada desde hace décadas en las Constituciones europeas, y que ha recogido la Constitución colombiana de 1991 en su artículo 1.

Hemos dicho que el Derecho Administrativo es un "derecho estatal"<sup>1</sup>, en el sentido de que además de emanar del Estado, está destinado a regular una parte esencial del mismo, la Administración Pública como complejo orgánico, su organización y funcionamiento; el ejercicio de la función administrativa, y las relaciones jurídicas entre las personas jurídicas estatales y los administrados<sup>2</sup>; siendo su objeto, por tanto, normar instituciones de carácter público que persiguen fines públicos y colectivos, situados por encima de los intereses particulares.

Pero por supuesto, al regular al Estado, el Derecho Administrativo se nos presenta, siempre, como un Derecho dinámico, en constante evolución, del fenómeno social y político. Cada sociedad, como lo ha dicho Alejandro Nieto, "se expresa en un determinado Derecho y las transformaciones sociales arrastran inevitablemente una alteración de la superestructura jurídica"<sup>3</sup>; en otras palabras, "el Derecho

1. André Demichel, *Le Droit Administratif. Essai de réflexion théorique*, París 1978, p. 14.

2. Véase Allan R. Brewer-Carías, "El concepto de Derecho Administrativo en Venezuela", *Revista de Administración Pública*, Nº 100-102, Vol. I, Madrid 1983, p. 688. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Administrativo*, Bogotá 1986, pp. 7 a 24.

3. Alejandro Nieto, "La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo", *Revista de Administración Pública*, Nº 76, Madrid 1975; reproducido en el libro *34 artículos seleccionados*.

Administrativo se asienta sobre bases que están en constante evolución y que reflejan los condicionamientos políticos y sociales vigentes en un momento dado"<sup>4</sup>. Por ello, puede decirse que el Derecho Administrativo permanentemente sufre una "crisis de crecimiento"<sup>5</sup>, por los cambios que constantemente le provocan las transformaciones económicas y sociales que no cesan.

Teniendo esto en cuenta, nuestro objetivo, en estas notas, es referirnos a las características más resaltantes del Derecho Administrativo colombiano, plasmadas en el texto constitucional de 1991, y determinar cómo están ellas integradas en el panorama jurídico contemporáneo.

Siendo un derecho estatal, las características fundamentales del Derecho Administrativo constitucionalizado en Colombia, responden a lo que hoy, en el panorama jurídico contemporáneo, caracteriza a esta disciplina: en primer lugar, a unas bases constitucionales propias del Estado de Derecho; en segundo lugar, a unos condicionamientos democráticos y sociales de ese Estado, y en tercer lugar, a un conjunto de principios que identifican un determinado equilibrio entre prerrogativas y poderes del Estado y derechos y garantías de los ciudadanos.

## I. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO DERECHO DEL ESTADO DE DERECHO

En primer lugar, sobre el Derecho Administrativo, precisamente, como el derecho de un Estado de Derecho. Es evidente que no habría Derecho Administrativo sin Estado de Derecho. Es más, como todos lo sabemos, nuestra disciplina nació con el Estado de Derecho<sup>6</sup>, que emergió de las Revoluciones Francesa y Americana, y que respondía y responde aún actualmente, a cinco principios esenciales que lo condicionan: el constitucionalismo; la limitación y distribución del Poder del Estado; el principio de legalidad; el reconocimiento de los derechos y garantías, y el control judicial del imperio de la ley.

La Constitución colombiana, con toda su novedad, sin duda, sigue respondiendo a estos cinco principios clásicos del Estado de Derecho, que son la base de nuestra disciplina.

### 1. *La supremacía constitucional*

En primer lugar, debemos recordar que como todas las Constituciones contemporáneas, y desde que la Constitución, como la entendemos ahora, fue inventada por las Colonias independientes de Norteamérica a partir de 1776, la Constitución Colombiana es un ejemplo de Constitución rígida, concebida como la "norma de normas" (Art. 4); en consecuencia, como Ley Suprema, todos los órganos del Estado y todos los individuos están sometidos a sus disposiciones, y tienen la obligación de respetarla y obedecerla (Art. 4). Como tal, es una norma directamente aplicable a los individuos, y fuente directa de derechos y obligaciones.

Ese carácter de norma rígida y suprema, hace que prevalezca sobre toda otra norma o acto estatal, debiendo por tanto ser aplicada con preferencia cuando exista

*nados de la Revista de Administración Pública con ocasión de su Centenario*, Madrid 1983, pp. 880 y 881.

4. Martín Bassols, "Sobre los principios originarios del Derecho Administrativo y su evolución", en *Libro Homenaje al Profesor Juan Galván Escutia*, Valencia, 1980, p. 57.

5. Cfr. Prosper Weil, *El Derecho Administrativo*, Madrid 1966, p. 31.

6. Cfr. Fernando Garrido Falla, "Sobre el Derecho Administrativo y sus ideas cardinales", *Revista de Administración Pública*, Nº 7, Madrid 1952; reproducido en la obra *34 artículos seleccionados ... cit.*, p. 22.

incompatibilidad entre ella y otras normas. Así lo dice el artículo 4º de la Constitución, pero sin aclarar si la aplicación preferente de la Constitución es un poder exclusivo de los jueces, como desde principios de siglo lo ha sido en Colombia, o podría ser extensivo a todo el que en el funcionamiento del Estado deba aplicar normas, lo que sin duda abriría el camino a la anarquía. De algunas normas constitucionales, sin embargo, parece claro que sólo la autoridad judicial es la que puede desaplicar normas por inconstitucionalidad (p.e Art. 305, ord. 10).

## 2. *La limitación del poder*

En segundo lugar, debe señalarse que el Estado de Derecho surgió hace doscientos años, fundamentalmente, como un Estado en el cual su poder era limitado como garantía de la libertad. A tal efecto, dos sistemas de distribución del poder se han venido consagrando en todas las Constituciones: un sistema de distribución horizontal del poder y un sistema de distribución vertical del poder. Por supuesto, dichos sistemas no son ni jamás han sido uniformes: han variado en su forma e intensidad, según los condicionamientos históricos, políticos y sociales propios de cada país. En el caso de Colombia, ambos sistemas, sin duda, se han aplicado históricamente y están consagrados en la Constitución como producto de la realidad actual del país.

En primer lugar, la Constitución de 1991, sin duda, establece un sistema de separación orgánica de poderes, como mecanismo de distribución horizontal del poder. Por supuesto, ese sistema nada tiene que ver con la exageración de los constitucionalistas franceses de la Revolución, que conformaron aquellos compartimentos estancos que tanto ha caracterizado y condicionado la evolución del Derecho Administrativo francés, y que no sólo dieron origen a la justicia administrativa separada del poder o rama judicial, sino a que aún no se haya podido establecer un completo sistema de control de la constitucionalidad de las leyes.

Nada más lejos de esa concepción que la que siempre ha adoptado Colombia y que se refleja en la Constitución de 1991, a pesar de la constitucionalización de la jurisdicción contencioso-administrativa y del Consejo de Estado, pues bien sabemos que ésta forma parte de la rama judicial (Art. 116 y Art. 236), al igual que la jurisdicción constitucional y la Corte Constitucional (Arts. 116 y 239); y nada tiene que ver, salvo por aproximaciones semánticas, con el sistema de dualidad jurisdiccional estilo francés, donde la jurisdicción contencioso-administrativa no forma parte de la rama judicial.

Esta separación horizontal orgánica de Poderes en tres ramas de un único Poder Público: la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial (Art. 13), por supuesto, no es rígida, como no lo es hoy en ninguna parte del mundo. No sólo todos los órganos que las integran colaboran entre sí en la realización de los fines del Estado (Art. 113), sino que el ejercicio de las funciones propias de los órganos de cada uno, no es exclusivo ni excluyente, pudiendo, en dicho ejercicio, haber interferencia por parte de los órganos de los otros poderes. Así por ejemplo, la función jurisdiccional se puede ejercer además de por los órganos de la rama judicial, por las autoridades administrativas (Art. 116), como sucede normalmente en todos los países contemporáneos, no sólo de nuestra familia de derechos, sino incluso del *common law*<sup>7</sup> pudiendo, incluso, el Congreso, ejercer funciones judiciales como lo dice el artículo 116 de la Constitución. La función administrativa también se ejerce por las diversas ramas del Poder, al igual que la función normativa. Hay en todo caso,

7. Véase las muy completas referencias al sistema de *administrative tribunals* y de órganos administrativos con funciones cuasi-jurisdiccionales, en Inglaterra y EE.UU.; en Jorge Vélez García, *Los dos sistemas del Derecho Administrativo. Ensayo de Derecho Público Comparado*, Bogotá 1994, pp. 113 y siguientes.

funciones que se ejercen por cada rama en forma privativa, y en éstas no puede haber interferencia; pues habría usurpación. De allí la prohibición que el artículo 136 impone al Congreso, de "inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades" (Ord. 1).

Además, como sucede hoy en todos los países del mundo, la distribución del poder en la trilogía clásica de las tres ramas: Legislativa, Ejecutiva y Judicial, en la Constitución de 1991 también ha sido rota. El Poder Público se ejerce, además de por los órganos que componen las tres clásicas ramas, por otra serie de órganos que han sido progresivamente constitucionalizados y dotados de autonomía funcional. Es el caso de los órganos de control, como la Contraloría General de la República (Art. 267); de los que forman el Ministerio Público: el Procurador General de la Nación (Art. 275) y el Defensor del Pueblo (Art. 281); y de la administración electoral, como el Consejo Nacional Electoral (Art. 264). En cuanto al Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación, que en otros países son también órganos constitucionales con autonomía, en Colombia, sin embargo, son parte de la rama judicial (Art. 116, 249 y 254).

Particular importancia para el Derecho Administrativo en este contexto de la separación orgánica de poderes, tiene el ordenamiento de la rama ejecutiva y el tratamiento de la Administración Pública en la Constitución. Puede decirse que en la materia todos los principios necesarios han sido constitucionalizados: la organización administrativa (Arts. 115, 150, Ord. 7, 185 y 206, 208) y los principios sobre la Administración Descentralizada funcionalmente (Arts. 76, 210, 333, 371); la jerarquía administrativa (Arts. 115, 189); el régimen de los funcionarios públicos (Arts. 110, 122, 125, 189) y su responsabilidad (Arts. 6, 91, 122, 124, 198); el régimen de los bienes públicos (Arts. 63, 72, 75, 82 y 332) y el régimen de control de la gestión administrativa, tanto popular (Art. 88), político (Arts. 114, 189, Ord. 12), fiscal (Arts. 117, 119, 267, 268, 354) como de gestión (Arts. 277, Ord. 5 y 6 y 278, Ord. 13).

En segundo lugar, la Constitución también establece un sistema de distribución vertical del poder, que sin abandonar la forma "unitaria" de la República, la califica, en una aparente contradicción, como descentralizada territorialmente (Arts. 1 y 123), compuesta por entidades territoriales que son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas (Art. 286). Estas entidades descentralizadas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución, con derecho a gobernarse por autoridades propias, elegidas por votación popular, ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales (Art. 287). Además, la Constitución regula a las Regiones (Art. 306), las áreas metropolitanas (Art. 319) y los territorios con régimen especial, como el Distrito Capital (Art. 322), también como formando parte de la organización territorial.

La verdad es que esta organización territorial del poder que prevé la Constitución, lo único que tiene de "unitaria" es que no es una federación —y recordemos que federaciones, en sentido clásico del término no existen actualmente—, pero en realidad, en muchos aspectos, es más descentralizada políticamente que muchas federaciones contemporáneas, como por ejemplo, la de Venezuela, que estamos esforzándonos, precisamente, por descentralizar<sup>8</sup>. Basta resaltar, para darse cuenta de ello, el tratamiento que la Constitución establece en cuanto a las competencias de los órganos de los departamentos y municipios (Arts. 300, 305, 313 y 315), con la autorización general dada al legislador para, mediante la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, distribuir competencias entre la Nación y las entidades terri-

8. Véase *Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993*, Memoria del Dr. Allan R. Brewer-Carías, Ministro de Estado para la Descentralización, Caracas 1994, 1.076 pp.

toriales (Art. 288), y la previsión de un sistema de distribución de recursos financieros entre ellas (Art. 356), incluyendo la figura del situado fiscal (Art. 356) equivalente a lo que en Venezuela hemos denominado desde principios de siglo, el situado constitucional; y el régimen de participación de los municipios en los ingresos de la Nación (Art. 357). En todo ese sistema se aprecia, sin duda, un alto grado de descentralización, no faltante, sin embargo, de algunos lunares que no encajan, como el de la tutela de los Gobernadores sobre las autoridades municipales que prevé el artículo 305, y que les permite a los primeros revisar los actos de los Concejos Municipales y de los Alcaldes y, por motivo de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez (Ord. 10).

### 3. *La sumisión a la legalidad*

La tercera de las notas clásicas del Estado de Derecho, que justifica incluso su denominación, es la sumisión de todos los órganos del Estado al derecho o a la legalidad, integrada por la norma de normas, que es la Constitución (Art. 4), y por todas las demás fuentes del ordenamiento jurídico que aplican a los diversos órganos del Estado, conforme al clásico principio de la formación del Derecho por grados que legó Hans Kelsen al derecho moderno, y que puede decirse que tiene plena vigencia en la Constitución<sup>9</sup>.

Sobre el tema de la sumisión al Derecho, en todo caso, debo hacer una acotación sobre una norma de la Constitución que me ha llamado mucho la atención, y es la que atribuye al Congreso, entre sus funciones, la de "interpretar, reformar y derogar las leyes" (Art. 150, ord. 1). ¿Qué significa esto, particularmente en cuanto a la primera competencia? ¿Qué sólo el Congreso puede interpretar las leyes? Recordemos que eso era lo que, en la exageración revolucionaria francesa de la separación de poderes, correspondía, a comienzos del siglo pasado, a la Asamblea Nacional, a la cual los jueces estaban obligados a consultar cuando tuvieran dudas respecto de la interpretación de una ley mediante el denominado *referé législatif*<sup>10</sup>, debido a la reticencia que había respecto de los jueces, producto de la actitud de los *Parlements* antes de la Revolución. Pero atribuir ese poder, hoy, al Congreso, no tiene sentido alguno: el Congreso, dicta las leyes, las reforma y las deroga. No veo cómo las pueda "interpretar", salvo mediante nuevas leyes que modifiquen las anteriores. Quien interpreta la ley es quien tiene que aplicarla y ejecutarla, el juez y el funcionario, dentro de sus respectivas esferas de competencia, y con los límites establecidos en la propia Constitución y sus valores y en la Ley.

### 4. *La declaración constitucional de derechos y garantías*

El cuarto de los principios tradicionales del Estado de Derecho es la declaración constitucional de los derechos y garantías, que ha sido y es el signo común de todos los Estados contemporáneos. En esta materia, la nueva Constitución colombiana se ha incorporado a las corrientes actuales del constitucionalismo universal, al establecer una amplísima declaración de derechos y garantías constitucionales, que sigue la línea de Constituciones recientes, como la de Brasil e, incluso, menos recientes como la venezolana, dictada 30 años antes (1961).

Lo primero que debemos destacar en esta materia es que conforme al artículo 2 de la Constitución, se enumera entre los fines esenciales del Estado, el "garantizar

9. Véase los comentarios en Jorge Humberto Botero, "Nueva Constitución ¿Nuevo Derecho?", *Quaestiones Iuridicae*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, N° 2, Bogotá 1994, p. 25.

10. Véase la referencia en Eduardo García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid 1981, p. 164.

la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, precisándose, en forma expresa, el principio de “la primacía de los derechos inalienables de la persona” (Art. 5), y recogiendo el principio consagrado, por ejemplo, en la Constitución venezolana de 1961, de que “la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos” (Art. 94). La única diferencia de esta cláusula abierta con la prevista en la Constitución venezolana es el agregado que la nuestra hace de que “la falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos” (Art. 50).

En esta forma, Colombia se ha incorporado a las nuevas tendencias de protección progresiva de los derechos humanos, de todas las generaciones de ellos que nos podamos imaginar, precisando no sólo la prevalencia en el orden interno de los tratados internacionales ratificados por el Congreso, que los reconocen, sino indicando que los derechos se deben interpretar de conformidad con esos tratados internacionales (Art. 93).

En todo caso, de nuevo debemos decir que no estamos en presencia de nada excepcional, ni que esto sea producto o causa de un “nuevo Derecho”, como parece que algunos han querido ver y como he tenido ocasión de apreciar de las discusiones recogidas en las *Quaestiones Iuridicae*<sup>11</sup> editadas por la Pontificia Universidad Javeriana. Es cierto que de las normas de la Constitución Colombiana se deriva que los principios relativos a los derechos humanos conducen a que, en última instancia, los derechos constitucionales son lo que los jueces digan que son. Pero en esta afirmación no hay nada nuevo. Basta recordar, por ejemplo, la situación en el Reino Unido donde no hay Constitución pero, por supuesto, rige el principio de la *rule of law*. Como señalaba Dicey hace más de un siglo, cuando contrastaba el Derecho Administrativo de Europa continental con la Constitución inglesa: en el Continente —decía— “los derechos individuales resultan, o aparentan resultar de los principios generales de la Constitución”, en tanto que en Inglaterra,

“los principios generales de la Constitución (como por ejemplo la libertad personal, el derecho de reunión pública) son... el resultado de decisiones judiciales en casos concretos llevados ante los tribunales, determinantes de los derechos individuales de las personas”.

De allí concluía diciendo que:

“las normas que en los países extranjeros forman parte de un Código Constitucional, no son la fuente sino la consecuencia de los derechos individuales, tal como han sido definidos y aplicados por los jueces”<sup>12</sup>.

Por tanto, que los jueces tengan el poder-deber de aplicar la Constitución y sus principios, incluso conforme a estas cláusulas, no los hace titulares de la creación de ningún “nuevo Derecho” fuera de la propia Constitución, que responde a unos valores concretos, históricos y actuales de la sociedad colombiana. Los jueces nunca han sido meros autómatas, o entes pasivos, ni como decía Montesquieu, “nada más que la boca que pronuncia las palabras de la ley, incapaces de moderar su fuerza y vigor”<sup>13</sup>. Al contrario, los jueces siempre han sido los intérpretes de la Constitución, pero como lo dice la propia Constitución colombiana, sometidos siempre “al

11. *Quaestiones Iuridicae*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Nº 1, junio 1993, 16 pp; Nº 2 junio 1994, 31 pp.

12. A. V. Dicey. *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (Introducción de E.C.S. Wade), Londres 1973 pp. 195, 196 y 203.

13. Véase la referencia en H. McIlwain, *The High Court of Parliament and its Supremacy*, Yale 1910, p. 323.



imperio de la ley" (Art. 230) con la posibilidad de usar los criterios auxiliares de la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del Derecho y la doctrina (Art. 230), pero siempre sometidos a la Constitución y la ley, y a sus principios y valores.

Debe señalarse, respecto de la consagración de derechos, sin embargo, que del texto de la Constitución aparecen algunas contradicciones que estoy seguro que los jueces están superando: en primer lugar, la utilización de la expresión "derechos fundamentales" como una categoría de los derechos constitucionales enumerados en los artículos 11 a 42, y donde no están los derechos sociales, económicos y culturales y los derechos colectivos y del ambiente. La acción de tutela, conforme al artículo 86 de la Constitución, sólo está prevista para la protección de los derechos fundamentales, de donde se podría concluir, inconvenientemente, que la protección constitucional podría ser rechazada respecto de los otros derechos. En segundo lugar, también me resulta una aparente contradicción de la misma enumeración de los derechos fundamentales y de la previsión respecto de ellos de la acción de tutela, la precisión que hace el artículo 85, de que algunos de esos derechos fundamentales no serían de aplicación inmediata. Realmente no puedo imaginarme algún derecho fundamental protegible que no sea de aplicación inmediata.

##### 5. *Las garantías de la Constitución y de los derechos fundamentales, y el control judicial*

En quinto lugar, la Constitución colombiana, conforme a la orientación del Derecho contemporáneo, también establece todo un sistema de garantías de la Constitución y de los derechos constitucionales, entre los cuales destaca un completo sistema de control judicial.

En efecto, en cuanto a las garantías constitucionales de los derechos y de la Constitución, ésta, además de establecer la reserva legal como principio general y precisar la responsabilidad de los funcionarios públicos por violaciones constitucionales (Arts. 6 y 91), consagra, además de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales (Art. 86), todo el completísimo sistema de control difuso y concentrado de la constitucionalidad de las leyes, tanto antes como después de su sanción y publicación (Arts. 4, 153, 241), que ha sido, históricamente, junto con el sistema venezolano, uno de los grandes aportes de nuestros países al Derecho Constitucional Comparado<sup>14</sup>.

Una observación nos resulta obligante, sin embargo, en cuanto a la potestad de la Corte Constitucional para controlar la constitucionalidad de las leyes, y es que la Constitución, al regular el derecho de propiedad (Art. 58), prohíbe que los motivos de utilidad pública o de interés social que puedan ser invocados por el legislador para establecer esa extraña figura de la "expropiación sin indemnización" —que no es otra cosa que una confiscación—, puedan ser "controvertibles judicialmente" (Art. 58). Realmente, aquí hay una disidencia del sistema con la tendencia general en el mundo contemporáneo, que es el ejercicio del control de la constitucionalidad, incluso, con base en los principios de razonabilidad de las leyes<sup>15</sup>.

Por otra parte, en cuanto a las garantías, debe destacarse que, como garantía fundamental de los derechos, el artículo 93 remite a los tratados internacionales para la determinación de los casos en los cuales no se pueden éstos limitar, en los casos

14. Véase Allan R. Brewer-Carías, "El control concentrado de la constitucionalidad de las leyes (Estudio de Derecho Comparado)", en el libro *Homenaje a Carlos Restrepo Piedrahita. Simposio Internacional sobre Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1993, Tomo II, pp. 770 y siguientes.

15. Véase, por ejemplo, Juan Francisco Linares, *La razonabilidad de las leyes*, Buenos Aires, 1970.

de estados de excepción (Art. 93). Rigen por tanto, en Colombia, plenamente, las normas de la Convención Americana de Derechos Humanos que excluyen toda suspensión o restricción de garantías de ciertos derechos, como el derecho a la vida.

Debemos señalar, además, que nos ha llamado la atención respecto del tema de la reserva legal, el contraste que resulta de la proclamación del artículo 22 sobre "la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento", y la precisión de que la atribución exclusiva del Congreso, de las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales para, por ejemplo, imponer contribuciones fiscales o parafiscales, sea válida sólo en "tiempo de paz" (Art. 338). Parecería existir un sustrato inconveniente y contradictorio con aquella proclamación, derivado de la posibilidad de la existencia misma de "tiempos de guerra", que en todo caso debió haber sido proscrita, antes que vislumbrada.

En cuanto a la acción de tutela, que en nuestro criterio, más que una acción aislada puede concebirse en la Constitución como un derecho ciudadano a la supremacía constitucional y a sus derechos<sup>16</sup> que se manifiesta en múltiples acciones, incluyendo la de la tutela, pero donde encajan también las otras acciones populares de protección (Arts. 88 y 89), el *habeas corpus* (Art. 30) y el *habeas data* (Art. 15); a pesar de la novedad que ha constituido en Colombia y de los síntomas que han aparecido de esa enfermedad del crecimiento y desarrollo de la institución, denominada la "tutelitis", sin duda, ha incorporado a Colombia en la vieja ruta que siguen casi todos los países del mundo actual, de la protección inmediata, amparo o tutela, de los derechos constitucionales, y que tan efectiva ha sido ante la justicia lenta, que siempre es injusta. La tutela es un remedio rápido frente a las violaciones de derechos constitucionales, como el amparo en Venezuela, que tenemos que saludar el que se haya incorporado al Derecho colombiano.

Como lo ha dicho Hernando Herrera Vergara, Presidente de la Corte Constitucional de Colombia:

"El rol del juez ha sufrido una profunda y constructiva transformación y revaloración, quizás la de mayor repercusión en la historia nacional a consecuencia principalmente de los cambios que en todos los campos de la justicia realizó la Carta Constitucional. En razón de la existencia de la acción de tutela —continúa—, todos los jueces de la República se han convertido por mandato constitucional en forma efectiva y real en guardianes de la Carta de Derechos, sea cual fuere el lugar del territorio nacional en que ejerzan su jurisdicción, sin importar su especialidad o jerarquía"<sup>17</sup>.

Ello es cierto, pero no creamos que con estas instituciones hemos inventado nada: los jueces angloamericanos, cotidianamente amparan o tutelan los derechos constitucionales, mediante los viejos y ordinarios *writs*, como el *injunction* o el *mandamus*, al igual que los jueces franceses, con los *reféres*<sup>18</sup> con tanta o más efectividad que nuestra tutela o amparo, y en ello no hay ni nada asombroso ni escandaloso. Exijamos, eso sí, que los jueces cumplan con su deber, pues más importante que las leyes, es que sean justamente administradas. Como lo decía Lord Denning:

16. Véase Allan R. Brewer-Carías "El amparo a los derechos y libertades constitucionales y la acción de tutela a los derechos fundamentales en Colombia: una aproximación comparativa" en Manuel José Cepeda (ed). *La Carta de Derechos. Su interpretación y sus implicaciones*. Bogotá 1993, pp. 25 y siguientes.

17. "Discurso" en *Universitas*, N° 86, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, junio 1994, pp. 295 y 296.

18. Véase Allan R. Brewer-Carías, *El amparo a los derechos ... loc. cit.*, p. 28. Cfr. Jorge Vélez García, *op. cit.*, pp. 93 y siguientes y 321 y siguientes.

“Nada se logra teniendo leyes justas si las mismas son administradas injustamente, por malos jueces o por abogados corruptos. Un país no puede tolerar, por mucho tiempo, un sistema legal que no asegure juicios justos”<sup>19</sup>.

## II. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO DERECHO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL

Pero hemos dicho que el Derecho Administrativo en Colombia, no sólo es el Derecho de un clásico Estado de Derecho, caracterizado conforme a los elementos antes analizados, sino que también es el Derecho de un Estado Democrático y Social.

Ello deriva del propio artículo 1º de la Constitución, que proclama que el Estado está organizado como una República “democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la dignidad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. He allí los valores fundamentales de este Estado democrático y social, que tiene que condicionar todo el Derecho estatal, incluyendo el Derecho Administrativo. Esos valores, además, se complementan con la declaración del artículo 2 de la Constitución, que equivale a los preámbulos de las Constituciones contemporáneas y que señala que:

“Son fines del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes garantizados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

Todos estos fines configuran, como un valor esencial del Pacto Político, el Estado social que encuentra su concreción individual en esa riquísima cláusula igualitaria del artículo 13 de la Constitución, conforme a la cual “todas las personas nacen libres e iguales ante la Ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

Pero el Estado Social, sin duda, no sólo es fuente de derechos de las personas, sino ante todo, fuente de deberes y obligaciones para el Estado. Recordemos el artículo 366 para darnos cuenta de ello. Dice:

“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable...”.

En base a ello, materialmente, al enumerarse los derechos sociales, económicos y culturales a partir del artículo 42 de la Constitución, en cada uno de los artículos se impone una obligación al Estado de proteger, apoyar, asistir, organizar, dirigir, fomentar, garantizar, promover, regular, ejercer, fortalecer, facilitar, incentivar diversas acciones, actividades o prestaciones de orden social.

Allí sin duda, está la fuente esencial de la normativa que conforma el Derecho Administrativo, que no sólo es un Derecho formal relativo a los actos, contratos y recursos, sino un Derecho material que regula las actuaciones del Estado y sus rela-

19. Véase la referencia en Allan R. Brewer-Carías “La Constitución de 1961 y los problemas del Estado Democrático y Social de Derecho” en *Reflexiones sobre la Constitución (Tres décadas de vigencia)*, Fundación Procuraduría General de la República, Caracas 1991, p. 34.

ciones con los administrados. En esa normativa, por supuesto, la orientación constitucional es fundamental en cuanto a la finalidad del Estado. No olvidemos que lo que caracteriza al Derecho Administrativo en el panorama jurídico contemporáneo, es que regula instituciones de carácter público colocadas por encima de los intereses colectivos, superiores y generales, que no son, precisamente, la suma de intereses individuales<sup>20</sup>.

Respecto de esos intereses la Constitución de Colombia de 1991 opta claramente por una vía: la de "la prevalencia del interés general" como uno de los fundamentos de la República, conforme al artículo 1º, lo que se repite incesantemente en el texto en otras formas: al regular la propiedad indica que "el interés privado deberá ceder al interés público o social" y precisa que es "una función social" (Art. 58); al regular el espacio público, aclara que "prevalece sobre el interés particular" (Art. 82); y al regular la libertad económica señala que el Estado dirige la economía (Art. 334) y que la empresa tiene "una función social que implica obligaciones" (Art. 333). Además, para defender los intereses colectivos y de la sociedad, se consagra la figura del Procurador General de la Nación (Art. 277, Ords. 2 y 3).

De acuerdo con esta normativa, en todo caso, el Estado Social tiene un papel ordenador y conformador de la realidad económica y social que debe cumplir en vista de realizar una sociedad justa y solidaria, asumiendo obligaciones prestacionales frente a los ciudadanos, y ordenando y regulando la realidad económica y social para el logro de sus fines. Por ello, el artículo 365 insiste en que "los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado", siendo su deber el "asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional". En esta norma, sin duda, encontramos la constitucionalización de una noción tan cara al Derecho Administrativo como la noción de servicio público, en una forma, sin duda, que no encontramos en ninguna otra Constitución del mundo. En efecto, todo el régimen del Derecho Administrativo del servicio público está enunciado en esa norma:

"Los Servicios Públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigencia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante Ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita" (Art. 365).

### III. EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL EQUILIBRIO ENTRE PRERROGATIVAS Y PODERES ESTADALES Y DERECHOS E INTERESES INDIVIDUALES

Todo ese conjunto de normas que establecen los fines del Estado, sin duda, además de imponerle obligaciones de todo orden, incluyendo las prestacionales, le confieren al Estado poderes y prerrogativas para poder hacer prevalecer los intereses generales y colectivos frente a los intereses individuales. Pero, por supuesto, éstos no desaparecen, pues también están y deben estar protegidos y garantizados. Por ello, el Derecho Administrativo, además de ser el Derecho de Estado Democrático y Social de Derecho, es el derecho regulador del equilibrio necesario entre

20. Cfr. A. Nieto, *loc. cit.*, p. 890.

los intereses públicos, colectivos o generales que debe proteger y garantizar, y los intereses individuales y privados que también debe garantizar.

No olvidemos que si algo ha caracterizado al Derecho Administrativo durante toda su historia es esa ambigüedad básica de su concepción, que a la vez lo muestra como un instrumento para garantizar la acción administrativa y como un instrumento del liberalismo; como un medio para la manifestación de la actividad gubernamental y la prevalencia de los intereses generales y colectivos, y como un medio de protección del administrado frente a la Administración. Por eso, Fernando Garrido Falla ha señalado, con razón, que el

“Derecho Administrativo encierra en su seno una oposición aparentemente irreductible que le hace ofrecerse como un hipócrita personaje de doble faz: de una parte, un conjunto de prerrogativas que sitúan a la Administración en un plano de desigualdad y favor en sus relaciones con los particulares; de otra parte, la más acabada instrumentación técnica del Estado liberal”<sup>21</sup>.

En definitiva, el Derecho Administrativo siempre se ha explicado por el juego dialéctico de esos dos conceptos contrapuestos: prerrogativa administrativa y garantía del particular, de manera que como decía Marcel Waline, por una parte se evite el inmovilismo y la impotencia, y por la otra, la tiranía<sup>22</sup>.

La Constitución de Colombia también está imbuida de esta tercera base constitucional, dando cabida a un conjunto de regulaciones para asegurar la relación Administración-administrado, sin el sacrificio o menosprecio de los intereses particulares, a pesar de la prevalencia de los intereses generales o colectivos, regulando las normas de actuación de la Administración y protegiendo los derechos e intereses de las personas.

En este campo se destaca, ante todo, la norma que regula la función administrativa, y que declara que:

“...está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones” (Art. 209).

Estos principios, que se complementan en otras normas como la referida a las competencias de las entidades territoriales “conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad” (Art. 288), sin duda, y ante todo, son garantías de los individuos ante el Estado, y que permiten la búsqueda de ese equilibrio entre el Poder y el individuo que caracteriza todo el Derecho Administrativo.

Esas garantías de las personas, además, se concretan en otras normas constitucionales, como la que impone el debido proceso no sólo a las actuaciones judiciales sino administrativas (Art. 29), y la que erige a la buena fe en un principio fundamental que ha de regir la actividad administrativa. Una norma como la del artículo 83, en efecto, no creo que exista en ninguna Constitución del mundo. Dice:

“Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante éstas”.

El principio que Jesús González Pérez nos descubrió a los administrativistas, en su bellísimo discurso de incorporación a la Real Academia de Ciencias Morales

21. Fernando Garrido Falla, *loc. cit.*, p. 223.

22. Marcel Waline, *Droit administratif*, París 1963, p. 4.

y Políticas de Madrid sobre "El Principio general de la Buena Fe en el Derecho Administrativo"<sup>23</sup> encuentra ahora una consagración constitucional excepcional, que ojalá sirva para superar ese mal atávico de nuestros funcionarios, que ven en el administrado un enemigo y si a éste se le ocurre ejercer un recurso o queja, un criminal, que hay que perseguir. La buena fe también se aplica como principio a la Administración, pero no como presunción, sino como deber para evitar cargas innecesarias al administrado o malos entendidos por las ambigüedades de los actos administrativos.

Hacia ese objetivo de la protección de los administrados, además, apuntan otras normas de la Constitución, como aquellas que establecen el principio de la desregulación. Así, el artículo 84 establece como principio que:

"Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio".

Principio que se complementa con el artículo 333, que al regular la actividad económica y la iniciativa privada como "libres, dentro de los límites del bien común", agrega que "para su ejecución nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de ley".

Por otra parte, en este régimen de relaciones entre la Administración y los administrados, la Constitución colombiana incorpora en su texto, imbuyendo toda su normativa, el principio de la participación. Así, a la República se la define como "participativa" (Art. 1), consagrándose el derecho ciudadano "a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político" (Art. 40), para lo cual no sólo se regulan, en general, mecanismos de participación del pueblo (Art. 103), y de participación ciudadana que deben ser establecidos por ley (Art. 152, literal d), incluso para vigilar la gestión pública (Art. 230); sino, en particular, vías de participación concretas, como por ejemplo, de las comunidades educativas en la dirección de las instituciones de educación (Art. 68), y de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen (Art. 78).

Además, la Constitución impone al Estado la obligación de contribuir "a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales... con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de concertación, control y vigilancia de la gestión pública" (Art. 103). En todo caso, al Municipio se le concibe como una entidad territorial fundamental para promover la participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos de carácter local (Arts. 311 y 318).

Se destacan, asimismo, como fórmula jurídica para la participación, el establecimiento en el artículo 88 de la Constitución, de las acciones populares que debe regular la ley para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente y la libre competencia económica (Art. 88).

Por último, en relación al binomio prerrogativas de la Administración y garantías de los administrados que caracteriza nuestra disciplina, debo referirme a unas disposiciones de la Constitución, que en cierta forma, pueden considerarse excepcionales en el panorama jurídico contemporáneo, y son las relativas a la propiedad y su garantía.

En efecto, luego de precisar la Constitución el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado "por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas" (Art. 90) como una

23. *El Principio general de la Buena Fe en el Derecho, Administrativo*, Madrid 1983, 156 p.

garantía fundamental de los administrados frente a los privilegios de la Administración, el texto también garantiza el derecho de propiedad, precisando, sin embargo, en primer lugar, que debe cumplir una función social; y en segundo lugar, que cuando resulte un conflicto entre los derechos de los particulares y una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, "el interés privado deberá ceder al interés público o social" (Art. 58). Dicha prevalencia, sin embargo, no puede implicar sin más el desconocimiento del derecho de propiedad y la irresponsabilidad del Estado, pues entonces no habría equilibrio entre prerrogativas y garantías. Sin embargo, en esta materia, la Constitución colombiana prevé dos figuras que realmente llaman la atención: en primer lugar, la expropiación en vía administrativa, como una excepción a la garantía judicial que es la contrapartida de la potestad expropiatoria; y en segundo lugar, la expropiación sin indemnización, como otra excepción, esta vez a la garantía patrimonial, sin la cual no hay expropiación, sino confiscación. Estas disposiciones, ha dicho Rafael Nieto Navia "permiten establecer o coonestar la arbitrariedad del Estado"<sup>24</sup> rompiéndose el mencionado equilibrio esencial del derecho administrativo que otras normas de la Constitución buscan establecer, entre prerrogativas de la Administración y las garantías ciudadanas.

En esta materia, también quisieramos destacar otra norma de la Constitución, que contrasta con las nuevas tendencias del contencioso cuando están en juego la violación de derechos fundamentales, y que apuntan a la progresión de la protección jurídica de los administrados frente a la Administración. Me refiero al artículo 238, que establece:

"La jurisdicción de lo contencioso-administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

Esta disposición viene a consagrar en forma absoluta el efecto no suspensivo de los recursos contencioso-administrativos, que si bien es cierto que es el principio general tradicional en Colombia y en el mundo jurídico contemporáneo, comienza a encontrar fórmulas inversas como por ejemplo, en España, cuya Ley 62-1978 sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales establece, en vía contencioso-administrativa, el carácter suspensivo de los recursos, en la orientación de lo que el artículo 55 del Código Contencioso-Administrativo de Colombia establece en vía administrativa, y al cual apuntan las nuevas tendencias del contencioso-administrativo<sup>25</sup>.

De lo dicho anteriormente sobre la constitucionalización del Derecho Administrativo colombiano, una conclusión nos surge de inmediato: no hay otro país de habla hispana en el cual el Derecho Administrativo haya alcanzado un grado tal de constitucionalización como ha sucedido en Colombia, siguiendo nuestra disciplina, allí las orientaciones generales que hoy en día tiene en el mundo jurídico contemporáneo y que, como hemos visto, lo configuran como un Derecho del Estado Democrático y Social de Derecho, con las suficientes bases constitucionales, conforme a la realidad colombiana, para mantener el equilibrio necesario entre los poderes y prerrogativas de la Administración y los derechos y garantías de los administrados.

24. Rafael Nieto Navia, "Comentarios sobre las libertades y algunos derechos humanos contemplados en la nueva Constitución colombiana" en *Homenaje al Profesor Eduardo Ortiz Ortiz*, Colegio Santo Tomás de Aquino, Universidad Autónoma de Centroamérica, San José de Costa Rica, 1994, p. 142.

25. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Principios del Procedimiento Administrativo*, Madrid 1990, p. 120; *Nuevas Tendencias en el Contencioso-Administrativo en Venezuela*, Caracas 1993, pp. 158 y siguientes; y 195 y siguientes.

# *El Derecho Internacional y la Pena de Muerte*

Héctor Faúndez Ledesma  
*Profesor de Derecho Internacional  
Público UCV*

## SUMARIO

- I. LA TENDENCIA ABOLICIONISTA.
- II. PROPOSITO —Y CRITICAS— DE LA PENA DE MUERTE.
- III. LA CRUELDAD DE LA PENA DE MUERTE.
- IV. LAS LIMITACIONES RELATIVAS A LA APLICACION DE LA PENA DE MUERTE.
- V. LIMITACIONES A QUE SE ENCUENTRA SOMETIDA LA PENA DE MUERTE.
  1. *Limitaciones de carácter formal.* A. Pena prevista por la Ley. B. Pena aplicada conforme a la Ley. C. Derecho a formular peticiones de gracia.
  2. *Limitaciones sustantivas.* A. Naturaleza del delito. a. Gravedad del delito. b. Tipo de delitos. B. Limitaciones relativas a la condición del afectado. a. Menores de edad. b. Personas mayores de setenta años. c. Mujeres en estado de gravidez. d. Personas mentalmente incapacitadas.
- VI. CONCLUSION.

*“Cuando abolimos el castigo por traición que indicaba que Ud. debía ser ahorcado, y luego cortado mientras aún estuviera vivo, y sacarle las entrañas mientras aún estuviera vivo, y luego descuartizarlo, no abolimos ese castigo porque simpatizáramos con los traidores, sino porque teníamos la idea de que ese castigo ya no era compatible con nuestra propia dignidad y autoestima”.*

Lord Gardiner, en la Cámara de los Lores, durante el debate para abolir la pena de muerte en Inglaterra.

Frente al recrudecimiento de la delincuencia y a la sensación de inseguridad que ésta produce en la población, cada cierto tiempo se pone sobre el tapete de la discusión la necesidad de la pena de muerte como la respuesta más simple (y más simplista) frente al delito; en Venezuela —al igual que en otros países de América— este es, precisamente, uno de esos momentos.

Si bien ya se ha escrito mucho sobre la pena capital, el cambio en las circunstancias de hecho y de Derecho tal vez justifican una reflexión adicional sobre la ética de una sanción tan severa como esta, su utilidad práctica, su pertinencia de acuerdo con el Derecho Internacional, y la regulación a que este último la somete.

Aunque no escapa a nuestra atención el que este es un problema que trasciende las fronteras del Derecho y que —en la práctica de muchos países— la pena de muerte se aplica extrajudicialmente, nuestro análisis se limitará exclusivamente a esta sanción en cuanto ella esté contemplada por el ordenamiento jurídico o pueda pasar a formar parte del mismo. En consecuencia, quedan excluidos de este trabajo los supuestos enfrentamientos de la policía con delincuentes o presuntos delincuentes, así como las muertes causadas al procurar impedir la fuga —real o supuesta— de un



detenido o preso, al igual que el sospechoso incremento de las tasas de "suicidios" y de "muertes por causas naturales" de personas que se encuentran sometidas a alguna forma de detención o prisión.

## I. LA TENDENCIA ABOLICIONISTA

En la actualidad, la tendencia que se puede apreciar en la sociedad internacional conduce a la abolición de la pena capital. Debemos admitir que, no obstante su carácter cruel y obsoleto, la pena de muerte se encuentra permitida tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>1</sup> como en las convenciones americana<sup>2</sup> y europea<sup>3</sup> sobre derechos humanos; no obstante, en cada uno de estos tratados se le ha sometido a importantes limitaciones que también apuntan a su eliminación progresiva.

Por otra parte, conviene observar que, a pesar de encontrarse permitida en los textos fundamentales ya citados, tanto a nivel internacional como en la esfera regional se han adoptado instrumentos adicionales, encaminados a la abolición de la pena de muerte, con lo que esta tesis parece estar ganando terreno últimamente. En efecto, en el marco de la Convención Europea, con fecha 28 de abril de 1983, el Consejo Europeo aprobó el Protocolo N° 6, el cual se encuentra en vigor y ya ha sido ratificado por 41 Estados europeos<sup>4</sup>, cuyo propósito es la plena abolición de la pena de muerte en tiempo de paz, permitiéndola únicamente en tiempo de guerra o en caso de amenaza inminente de guerra. En el mismo sentido, la Asamblea General de la ONU aprobó un segundo protocolo adicional al Pacto, encaminado a la abolición de la pena de muerte<sup>5</sup>. En nuestro medio, por iniciativa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos también adoptó un segundo protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte<sup>6</sup>.

Como ya hemos sugerido —y como podremos apreciar más adelante—, esta tendencia abolicionista también se manifiesta en la estrategia adoptada por los instrumentos internacionales que se ocupan de los derechos humanos en su globalidad.<sup>7</sup> y

1. En adelante el Pacto, adoptado por la Asamblea General de la ONU, en su Resolución 2.200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, en vigor desde el 23 de marzo de 1976, ratificado por Venezuela el 10 de mayo de 1978, y publicado en la Gaceta Oficial Extraordinario N° 2.146, del 28 de enero de 1978.
2. Convención Americana sobre Derechos Humanos, también denominada "Pacto de San José de Costa Rica" —en adelante la Convención Americana—, suscrita en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1960, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, y en vigor desde el 18 de julio de 1978. Esta convención fue ratificada por Venezuela el 9 de agosto de 1977, y publicada en la Gaceta Oficial N° 31.256, del 14 de junio de 1977.
3. Aunque la traducción de su denominación en inglés es Convención Europea sobre Derechos Humanos, su denominación oficial en castellano es "Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales", en adelante la Convención Europea. Este tratado fue suscrito, en Roma, el 4 de noviembre de 1950, y entró en vigor el 3 de septiembre de 1953.
4. En vigor desde el 1° de marzo de 1985.
5. Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de la ONU el 15 de diciembre de 1989, y en vigor desde el 11 de julio de 1991.
6. Este Protocolo fue aprobado en Asunción, Paraguay, el 8 de junio de 1990, en el vigésimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA; fue suscrito por Venezuela el 25 de septiembre de 1990 y —no habiendo recibido el número necesario de ratificaciones— aún no se encuentra en vigor. Hasta el momento de escribir estas líneas —mayo de 1993—, el único país que lo ha ratificado es Panamá.
7. Esto es, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y la Convención Europea sobre Derechos Humanos.

que, a pesar de permitir la pena de muerte en aquellos Estados que aún la contemplan<sup>8</sup>, han sometido su imposición y aplicación a numerosas restricciones —que impiden su aplicación a cierta categoría de delitos o a ciertas categorías de personas—, las cuales conducen a la eliminación paulatina de esta forma de castigo. En tal sentido, en el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos así como en el de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esta estrategia de abolición progresiva también contempla el que una vez que se haya abolido la pena de muerte dicha medida es irreversible y ya no se pueda dar marcha atrás; además, ella tampoco se puede contemplar respecto de delitos para los cuales no se encontraba prevista —en el Derecho interno de cada Estado— al momento de la entrada en vigor del Pacto o de la Convención Americana respecto de ese Estado.

Todos los instrumentos internacionales que comentamos reflejan no sólo el sentimiento de rechazo que genera hoy en día la pena de muerte, sino también la evolución de la conciencia jurídica de los miembros de la sociedad internacional, que han ido adoptando acuerdos encaminados a su inmediata o progresiva abolición, o cuya práctica demuestra que dicha pena ya ha sido abolida de derecho<sup>9</sup> o ya no existe de hecho<sup>10</sup>. Esta marcada tendencia abolicionista sugiere que, en opinión de la vasta mayoría de la sociedad internacional, existe un amplio consenso para calificar la pena de muerte como incompatible con las actuales nociones de justicia y equidad, imponiendo restricciones muy significativas a su aplicación por parte de aquellos Estados que aún la conservan.

## II. PROPOSITO —Y CRITICAS— DE LA PENA DE MUERTE

La aceptación o el rechazo de la pena de muerte no es un problema jurídico sino político; ella depende de los valores e ideas prevalecientes en el seno de una sociedad en un momento determinado, las que —sin duda— se reflejaran en las normas jurídicas de esa sociedad.

La pena de muerte ha sido duramente criticada, no solamente por su crueldad<sup>11</sup> —cualquiera que sea el método que se utilice para aplicarla—, sino que también por su inutilidad, en cuanto no sirve para ningún propósito útil. En efecto, entre los fines que se atribuye a la pena de muerte se ha señalado: a) impedir al delincuente la comisión de nuevos delitos; b) disuadir al resto de la población para que no incurra en el mismo delito, haciéndola pensar dos veces antes de cometerlo; c) reducir el costo del sistema penal de Estado; y d) atribuir a la pena de muerte un fin en sí misma, indicando que ella es el justo castigo por el delito cometido; excepto en el primer caso, una sanción tan severa como la pena de muerte no parece ser adecuada

8. Para un cuadro completo de los países que han abolido la pena de muerte, o que la han abolido de hecho, o que aún la retienen, puede consultarse el trabajo de Amnistía Internacional, *Cuando es el Estado el que mata... Los derechos humanos frente a la pena de muerte*, EDAI, Madrid, 1989, pp. 304-309.

9. Como es el caso, en nuestro continente, de Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

10. Como es el caso, a título meramente ilustrativo, de Bélgica, Bolivia o Paraguay.

11. Sobre este aspecto formularemos algunos comentarios en páginas posteriores. Por el momento, remitimos al lector a la obra de Ian Gray y Moira Stanley, *A punishment in search of a crime: Americans speak out against the death penalty*, Avon Books, New York, 1989, 383 págs., que contiene una selección de numerosas entrevistas a personas ligadas en alguna forma al sistema judicial de los Estados Unidos, y en el que se examina —en forma muy cruda y descarnada— cada uno de los métodos de ejecución de la pena de muerte actualmente utilizados en Estados Unidos: el fusilamiento, la silla eléctrica, la cámara de gas, y la inyección letal, además de la horca, recientemente abandonada en ese país.

para el logro de los objetivos que se le atribuyen, ni tampoco parece ser la respuesta más apropiada de la sociedad frente al delito<sup>12</sup>.

La necesidad de protegerse de la peligrosidad del delincuente ha sido frecuentemente invocada como uno de los fundamentos de la pena de muerte; incluso la Iglesia Católica ha levantado su voz para sostener, en su recientemente publicado *Catecismo Universal*, que "(1) La preservación del bien común de la sociedad exige colocar al agresor en estado de no poder causar perjuicio. Por este motivo la enseñanza tradicional de la Iglesia ha reconocido el justo fundamento del derecho y deber de la legítima autoridad pública para aplicar penas proporcionadas a la gravedad del delito, sin excluir, en casos de extrema gravedad, el recurso a la pena de muerte"<sup>13</sup>. Hay que convenir en que la eficacia de la pena de muerte como medio para impedir que el delincuente vuelva a delinquir es evidente; sin embargo, esta tesis asume —sin demostrarlo— que en esa persona existe una predisposición a cometer nuevos delitos, y que esa es la única forma de impedir que ese delincuente pueda reincidir, lo cual tampoco está comprobado.

En cuanto al posible efecto disuasivo de la pena de muerte respecto de la población en su conjunto, su importancia no radica en la *aplicación* de la misma, sino en carácter *ejemplarizante* para el resto del cuerpo social y en la *amenaza* constante que ella implica; es por ello que todo el ritual que rodea a la pena de muerte —además de la publicidad que suele acompañar a su ejecución misma— tiene el propósito de amedrentar a la población<sup>14</sup>. Sin embargo, no se ha demostrado que la pena de muerte tenga algún efecto positivo en la disminución de las tasas de criminalidad<sup>15</sup>, ni tampoco se ha probado que ese mismo resultado no se pueda lograr con la aplicación de penas alternativas, tales como la privación de la libertad por largo tiempo; además, los defensores de esta tesis olvidan que la mayor parte de los delitos que pueden llevar a la pena de muerte no han sido planificados y que, por lo tanto, el delincuente no ha considerado las consecuencias futuras de ese delito.

Al amparo de nuevas teorías jurídicas, pensando en el costo del Derecho, otro argumento que se ha esgrimido es que dicha sanción le ahorra al Estado el costo de tener que mantener a un delincuente. Este argumento, además de ser éticamente inaceptable, parece haber sido desvirtuado por estudios realizados en Estados que conservan la pena de muerte y en los cuales se ha calculado que el costo económico de una ejecución es de alrededor de US\$ 1.800.000, mucho más que lo necesario para mantener encerrada a una persona durante toda su vida<sup>16</sup>.

Por otra parte, tampoco se puede desconocer que, para algunos sectores de la sociedad, el carácter retributivo de la pena de muerte resulta especialmente atractivo; así entendida, ella sería un fin en sí misma, con la ventaja de que no tiene que de-

12. Cfr., en este sentido, los diversos comentarios vertidos en la obra compilada para Amnistía Internacional de EE.UU., por Ian Gray y Moira Stanley, *A punishment in search of a crime: Americans speak out against the death penalty*, citada en la nota previa. Sobre las críticas a la pena de muerte, cfr., también la obra de Amnistía Internacional, *Cuando es el Estado el que mata... Los derechos humanos frente a la pena de muerte*, EDAI, Madrid, 1989, 315 págs.
13. *Catecismo Universal de la Iglesia Católica*, párrafo 2.266. Las cursivas son nuestras. Cuesta entender cómo tal conclusión puede ser compatible con el "No matarás" inequívoco del quinto mandamiento, recordado por Jesús a sus discípulos en el sermón de la montaña (Mateo 5, 21).
14. Es por ello que, a juicio de Arthur Koestler, "el patíbulo no es sólo un instrumento de muerte sino un símbolo. Es el símbolo del terror, de la crueldad y del desprecio por la vida; es el denominador común de la ferocidad primitiva, del fanatismo medieval y del totalitarismo moderno". Citado por Amnistía Internacional, en *Cuando es el Estado el que mata... Los derechos humanos frente a la pena de muerte*, EDAI, Madrid, 1989, p. 17.
15. Cfr., en este sentido, Hugo Adam Bedau, *The death penalty in America, an anthology*, Doubleday, New York, 1964.
16. Cfr., en este sentido, Ian Gray y Moira Stanley, *A punishment in search of a crime: Americans speak out against the death penalty*, Avon Books, New York, 1989, pp. 41-46; también la opinión del Lawrence Wilson, Director de la prisión de Los Angeles, citado en la obra anterior, p. 121.

mostrarse su eficacia para el logro de otros objetivos. Pero, si esa es la función que se atribuye a la pena de muerte, debemos convenir que con ella se convierte al Estado en un instrumento de venganza, incapaz de expresar su condena al delito de un modo que no sea matando, y asumiendo valores distintos de los del delincuente; si bien la retribución del daño causado puede constituir un sentimiento natural en la víctima de un delito o en sus familiares, ella resulta éticamente inaceptable en cuanto reacción de la sociedad organizada, la cual tiene el deber de responder al delito con severidad pero en forma civilizada.

Los partidarios de la pena de muerte asumen, ingenuamente, que ésta constituye la panacea que resolverá el problema de la delincuencia; esa es una ilusión que la realidad se ha encargado de desmentir. Numerosos países han abolido la pena de muerte y sus tasas de criminalidad no son más altas que las de países que la conservan; por ejemplo, Alemania, que abolió la pena de muerte, después del término de la Segunda Guerra Mundial, o Inglaterra —que la eliminó en 1965—, tienen tasas de criminalidad inferiores a las de Estados como Florida, o Texas, que aún la conservan en Estados Unidos.

La pena de muerte es un engaño, que no aborda el problema de la criminalidad en sus raíces, mediante la adopción de medidas preventivas adecuadas. El mensaje que su aplicación transmite a la sociedad —contratando gente para matar en su nombre— disminuye el valor de la vida humana y sugiere que, en ocasiones, es legítimo matar; tal mensaje no parece ser el más adecuado en el marco de una sociedad que se dice civilizada y que, supuestamente, propicia el respeto por la vida. Si lo que se desea es enseñar a la población que ésta no debe emplear la violencia, resulta difícil entender tal lección cuando es el propio Estado quien utiliza la violencia del modo más brutal, en forma premeditada, a sangre fría, y en contra de un ser indefenso. Por este camino, la sociedad podría acostumbrarse a resolver sus problemas simplemente eliminando a quienes le resulten socialmente incómodos o indeseables; después de todo, así se comenzó en la Alemania nazi.

Además, la práctica ha demostrado que la pena de muerte se aplica de manera discriminatoria, y que recae principalmente “sobre los pobres, los ignorantes, y los miembros más desfavorecidos de la sociedad”<sup>17</sup>, lo cual afecta decisivamente el derecho de éstos a defenderse, al no contar con los medios para contratar la asistencia de un abogado suficientemente competente. En términos de disponibilidad de recursos, esa circunstancia plantea una lucha muy desigual entre el Estado y los individuos que forman parte de ese sector social.

Por otra parte, la pena de muerte es un acto definitivo, que no deja lugar para el error; en consecuencia, la falibilidad que se puede apreciar en cualquier sistema de administración de justicia también permite cuestionar la aplicación de la pena de muerte. Por su carácter irreversible, esta pena hace imposible que —una vez aplicada— se pueda enmendar cualquier error en el que se pueda haber incurrido y que se haya descubierto posteriormente<sup>18</sup>; para la víctima de ese error, la indemnización

17. Thurgood Marshall, magistrado de la Corte Suprema de los Estados Unidos, en *Furman v. Georgia*, 408 U.S. 238 (1972), citado por Amnistía Internacional en *Cuando es el Estado el que mata... Los derechos humanos frente a la pena de muerte*, EDAI, Madrid, 1989, p. 63.

18. En lo que concierne a errores judiciales, la historia de los Estados Unidos ofrece abundantes ejemplos. El caso de Sacco y Vanzetti, ambos recientemente reivindicados por el gobernador de Massachusetts Michael Dukakis —el 22 de agosto de 1977—, es probablemente el más conocido; a ese caso se pueden agregar varios otros. Por ejemplo, puede citarse el de Shabaka Sundiata Waglimi, que (después de estar a horas de ser ejecutado) el 17 de marzo de 1986 logró que una Corte Federal revocara la sentencia de muerte dictada por los tribunales de Florida, encontrándolo inocente; asimismo, se puede mencionar el caso de Aaron Lee Owens, condenado en California por un crimen que no cometió y que, permaneció en prisión durante diez años, hasta que, en 1980, apareció el verdadero asesino, o el caso de Richard Hauptmann, ejecutado por el secuestro del niño Lindbergh. Sobre este último caso, consultar la entrevista

contemplada en el párrafo 6 del Art. 14 del Pacto, o en el Art. 10 de la Convención Americana, o la satisfacción equitativa (o adecuada) a que se refiere el Art. 50 de la Convención Europea, no pasa de ser una terrible y cruel ironía.

### III. LA CRUELDAD DE LA PENA DE MUERTE

*"Nuestra conclusión de que la pena de muerte no puede continuar aplicándose... no está basada en simpatía con aquellos que cometen crímenes de violencia, sino en nuestro interés por la sociedad, que se disminuye a sí misma cada vez que toma la vida de uno de los suyos".*

Corte Suprema de California

En la medida en que varios instrumentos internacionales prohíben las *penas crueles o inhumanas*, tampoco podemos dejar de analizar si la pena de muerte puede ser calificada como tal o si, en todo caso, esa prohibición excluye ciertas formas de aplicación de la pena de muerte.

Según Paul Sieghart, "una pena era originalmente considerada cruel si involucraba... una muerte lenta"<sup>19</sup>. Para el autor que comentamos, "un castigo que no está de acuerdo con la dignidad del hombre es cruel... Una pena es cruel si no hace ninguna contribución apreciable a objetivos aceptables y, en consecuencia, no es más que la imposición del dolor y sufrimiento en forma innecesaria y desprovista de todo propósito"<sup>20</sup>. En su opinión, "una pena es cruel cuando es impuesta de acuerdo con procedimientos que crean un riesgo substancial de que pueda ser aplicada de una manera arbitraria y caprichosa"<sup>21</sup>. La cuestión es establecer si la pena de muerte reviste esas características y puede, en consecuencia, ser calificada como pena cruel. Aunque en principio estimamos que la respuesta es afirmativa, debemos admitir que esos mismos instrumentos internacionales que prohíben las penas crueles o inhumanas<sup>22</sup> regulan la aplicación de la pena de muerte en los Estados que aún la conservan, con lo cual implícitamente se le está considerando una pena aceptable, que —en un sentido estrictamente técnico y jurídico— no puede ser calificada como inherentemente cruel o inhumana.

La repugnancia por las penas crueles, excesivas o desproporcionadas, no es nueva. Las ideas de César Beccaria<sup>23</sup>, en el campo de la reforma penal, son suficientemente conocidas. En el ámbito legislativo, puede mencionarse la Declaración de Derechos de Inglaterra, de 1688, disponiendo que "no pueden imponerse penas crueles o inusuales", regla que sería retomada más tarde por la Octava Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos, aprobada en 1791, por señalar sólo algunos ejemplos. Es precisamente esta última disposición la que ha permitido plantear, ante la Corte Suprema de los Estados Unidos, la posibilidad de que ciertas *formas específicas de la aplicación de la pena de muerte* —como la muerte por ahorcamiento, la electrocución, la cámara de gas, el fusilamiento, etc.— (aunque no la pena de muerte como tal) sean declaradas inconstitucionales en cuanto crueles; a los ejemplos anteriores, la propia Corte Suprema de los Estados Unidos ha agregado los casos en

a Robert Bryan, en la recopilación de Ian Gray y Moira Stanley, *A punishment in search of a crime: Americans speak out against the death penalty*, Avon Books, New York, 1989, pp. 317 y ss.

19. *The International Law of Human Rights*, p. 165.

20. *Ibid.*, p. 166.

21. *Ibid.*, p. 167.

22. Con la excepción de aquellas convenciones que se refieren específicamente a la prohibición de la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

23. Cfr., *De los delitos y de las penas*, editorial Temis, segunda edición, Bogotá, 1989.

que la pena de muerte se impone como pena "obligatoria", o como única pena posible.

Lo que la Corte Suprema de los Estados Unidos no ha podido hacer es sostener que la pena de muerte como tal es inherentemente cruel, pues la propia Constitución contempla la posibilidad de su aplicación. Sin embargo, es interesante observar que la Corte Suprema de California adoptó precisamente este camino al declarar que la pena de muerte es inconstitucional, de acuerdo con la Constitución del propio Estado de California —que no prohíbe la pena de muerte aunque sí las penas crueles "o" inusuales— en vez de basarse en la Constitución Federal —que prohíbe las penas crueles "e" inusuales—, con lo cual evitó que su decisión (en cuanto interpretaba la Constitución del Estado de California y no la Constitución federal) pudiera ser revisada por la Corte Suprema de los Estados Unidos<sup>24</sup>. En esta ocasión, la Corte Suprema de California sostuvo:

"Hemos concluido que la pena capital es inaceptablemente cruel. Degrada y deshumaniza a todos los que participan en el proceso. Es innecesaria para cualquier propósito legítimo del Estado y es incompatible con la dignidad del hombre y del proceso judicial. Nuestra conclusión de que la pena de muerte no puede continuar aplicándose en California de un modo compatible con el artículo I, sección 6, de nuestra Constitución no está basada en simpatía con aquellos que cometen crímenes de violencia, sino en nuestro interés por la sociedad, que se disminuye a sí misma cada vez que toma la vida de uno de los suyos. Lord Gardiner recordó a la Cámara de los Lores, durante el debate sobre la abolición de la pena capital en Inglaterra: «Cuando abolimos el castigo por traición que indicaba que Ud. debía ser ahorcado, y luego cortado mientras aún estuviera vivo, y sacarle las entrañas mientras aún estuviera vivo, y luego desuartizarlo, no abolimos ese castigo porque simpatizáramos con los traidores, sino porque teníamos la idea de que ese castigo ya no era compatible con nuestra propia dignidad y autoestima»"<sup>25</sup>.

De lo expresado en la opinión de la Corte Suprema de California, se puede concluir que una pena cruel es una pena inaceptable, en cuanto degrada y deshumaniza a todos los que participan en el proceso, y en cuanto es innecesaria para cualquier propósito legítimo, siendo incompatible con la dignidad del hombre y del proceso judicial.

Recientemente, en el caso Soering, la Corte Europea de Derechos Humanos estimó que el "fenómeno del pabellón de la muerte" —esto es, la angustia y el sufrimiento experimentado por una persona condenada a muerte antes de su ejecución, y cuando entre ambos acontecimientos transcurre un lapso prolongado de tiempo— constituía un tratamiento *inhumano*, en atención a la angustia mental que le ocasiona a la persona el anticipar la violencia física que se le va a infligir<sup>26</sup>. En este caso, la Corte sostuvo, igualmente, que el extraditar a una persona a un Estado en donde corría el riesgo cierto de ser condenada a muerte y de verse expuesta al "fenómeno del pabellón de la muerte" constituía, también, un tratamiento inhumano<sup>27</sup>.

24. *The people v. Robert Page Anderson*, sentencia del 18 de febrero de 1972, citada por *The Review, de la International Commission of Jurists*, N° 8, junio de 1972, p. 63.

25. *Idem*.

26. Sentencia de la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso Soering, 1/1989/161/217, del 7 de julio de 1989, p. 30.

27. *Ibid.*

#### IV. LAS LIMITACIONES RELATIVAS A LA APLICACION DE LA PENA DE MUERTE

Si bien todos los instrumentos internacionales que comentamos admiten la aplicación de la pena de muerte en los países que aún la conservan, tanto el Pacto de Derechos Civiles y Políticos como la Convención Americana de Derechos Humanos la restringen notablemente, sometiéndola a importantes limitaciones, sin perjuicio de los protocolos adicionales a que ya se ha hecho referencia y que contemplan su abolición absoluta<sup>28</sup>.

Debe observarse que, aunque el Pacto y la Convención Americana admiten la aplicación de la pena de muerte, ninguna de sus disposiciones puede ser invocada como un obstáculo para demorar o impedir su abolición. Además, de acuerdo con el Art. 4, párrafo 3, de la Convención Americana, ella no podrá restablecerse en los países que ya la han abolido y, de acuerdo con el párrafo 2 del mismo artículo, tampoco se extenderá su aplicación a delitos a los cuales no se le aplique actualmente; es decir, si el ordenamiento jurídico de un Estado parte no contempla la pena de muerte respecto de un delito específico, o si la misma ha sido sustituida por otra pena más benigna, no se podrá reinstaurar la pena capital para tal delito. La Corte Interamericana de Derechos Humanos tuvo oportunidad de pronunciarse sobre esta materia, en una opinión consultiva que le solicitó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, expresando —por la unanimidad de sus miembros— que la Convención prohíbe absolutamente la extensión de la pena de muerte a delitos para los cuales no estaba contemplada anteriormente en la legislación interna de los Estados partes y que, en el caso de una reserva (formulada por Guatemala) al párrafo 4 del Art. 4 de la Convención Americana —que prohíbe aplicar la pena de muerte por delitos políticos o conexos con los políticos—, dicha reserva (cuyo propósito era permitir la aplicación de la pena de muerte respecto de los delitos conexos) tampoco permitiría legislar con posterioridad a la entrada en vigor de la Convención para extender la aplicación de la pena de muerte a delitos para los cuales no estaba contemplada anteriormente<sup>29</sup>.

Las reglas de la Convención Americana que disponen —en los párrafos 2 y 3 de su Art. 4— que la pena de muerte no podrá restablecerse en los países que ya la han abolido o respecto de delitos para los cuales actualmente no se encuentra contemplada, han sido nuevamente puestas a prueba. En efecto, el 14 de octubre de 1992 el Gobierno del Perú, reunido en Consejo de Ministros, adoptó la decisión de denunciar la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque, según el Presidente Alberto Fujimori, ella impediría extender la aplicación de la pena de muerte a los autores de actos terroristas.

En opinión de quien escribe estas líneas, y aunque el Art. 78 de la Convención Americana contempla la posibilidad de su denuncia<sup>30</sup>, los tratados de derechos humanos han creado situaciones objetivas que no pueden ser alteradas por la sola circunstancia de denunciarlos o de retirarse de ellos; se trata de normas imperativas de Derecho Internacional de Estados en su conjunto y que, como tales, no admiten acuerdo en contrario y sólo pueden ser modificadas por una norma ulterior que tenga el mismo carácter<sup>31</sup>. En mi opinión, el único efecto de retirarse de un tratado de dere-

28. Cfr., notas 4, 5 y 6, supra.

29. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-3/83, del 8 de septiembre de 1983, p. 33.

30. En realidad, a lo que se refiere esta disposición —no obstante su utilización equivocada de la expresión *denuncia*— es al *retiro* de alguno de sus miembros que, a diferencia de la denuncia, deja en vigor el tratado respecto de los demás Estados.

31. Cfr., la definición de *jus cogens* formulada por el Art. 53 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. Cfr., también, la opinión del juez Tanaka, en el *caso del Africa Sud Occidental*, en la que sostiene que, "sin duda, el derecho concerniente a la protección de

chos humanos sería que el Estado involucrado no estaría, en lo sucesivo, sometido a los mecanismos internacionales de supervisión contemplados en ese tratado<sup>32</sup>, pero continuaría obligado a respetar los derechos humanos que previamente ha declarado reconocer, incluido el derecho a la vida y todas las garantías que lo rodean en cuanto a la prohibición de la pena de muerte.

## V. LIMITACIONES A QUE SE ENCUENTRA SOMETIDA LA PENA DE MUERTE

Como ya hemos indicado precedentemente, la pena capital se encuentra sometida a numerosas limitaciones, que constituyen una forma peculiar de garantizar el derecho a la vida. En cuanto a su naturaleza, algunas de estas limitaciones a la aplicación de la pena de muerte revisten un carácter eminentemente formal, mientras que otras —por el contrario— constituyen limitaciones substantivas a la aplicación de la misma, y están orientadas a lograr, progresivamente, su plena eliminación.

### 1. Limitaciones de carácter formal

En su aspecto formal, la imposición y aplicación de la pena de muerte está sujeta a las siguientes condiciones: a) encontrarse prevista por la ley; b) imponerse conforme a la misma, de manera compatible con el Derecho de los Derechos Humanos y con las garantías de que debe estar rodeado el proceso respectivo, y c) permitir al afectado solicitar que, por vía de gracia, se le exima de dicha pena. Además, el Art. 100 del Convenio de Ginebra sobre el tratado a los prisioneros de guerra<sup>33</sup> señala que la pena de muerte no podrá dictarse sin que previamente se haya llamado la atención del tribunal sobre el hecho de que el reo, por no ser ciudadano de la potencia en cuyo poder se encuentre prisionero, no tiene respecto a ella ningún deber de fidelidad y de que se encuentra en su poder a consecuencia de circunstancias ajenas a su voluntad. En el mismo sentido, de acuerdo con el Art. 68 del Convenio de Ginebra sobre la protección de personas civiles<sup>34</sup>, no puede dictarse la pena de muerte contra una persona protegida sino después de haber llamado la atención del tribunal acerca del hecho de que el reo, por no ser súbdito de la potencia ocupante, no se halla obligado respecto a ella por ningún deber de fidelidad. Por otra parte, según el Art. 101 del Convenio sobre el trato a los prisioneros de guerra, si se dicta la pena de muerte contra un prisionero de guerra, la sentencia no será ejecutada antes de la expiración de un plazo de seis meses a partir de la notificación a la potencia protectora de dicho prisionero<sup>35</sup>.

#### A. Pena prevista por la ley

Como una primera limitación, tanto el Pacto como las dos convenciones regionales de derechos humanos señalan que la pena de muerte sólo podrá imponerse de conformidad con las leyes que dispongan esta pena y que —aunque la Convención

los derechos humanos puede considerarse como parte del *jus cogens*". Opinión disidente en el caso del *Africa Sud Occidental*, segunda fase, sentencia del 18 de julio de 1966, p. 298.

32. Aunque no se substraería a la supervisión contemplada por otros mecanismos internacionales, por ejemplo, el que le permite la Carta de la OEA a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

33. Convenio de Ginebra sobre el trato a los prisioneros de guerra, del 12 de agosto de 1949.

34. Convenio de Ginebra sobre la protección de personas civiles en tiempos de guerra, del 12 de agosto de 1949.

35. Cfr., en el mismo sentido, el Art. 75 del Convenio de Ginebra sobre la protección de personas civiles en tiempos de guerra.



Europea no lo diga expresamente— tienen que ser anteriores a la comisión del delito. En el caso *Soering*, el juez De Meyer, de la Corte Europea de Derechos Humanos, interpretó esta disposición en el sentido de que la pena de muerte no sólo debe estar prevista en la ley del Estado que va a aplicar, sino también en la ley del Estado que va a extraditar a una persona a dicho Estado, con el riesgo de que se le imponga tal pena; en su opinión, “en las circunstancias del presente caso, la extradición del peticionario a los Estados Unidos lo sometería al riesgo de ser sentenciado a muerte y ejecutado... por un crimen por el cual esa pena no está prevista en la legislación del Reino Unido. Cuando el derecho a la vida de una persona está involucrado, ningún Estado requerido tiene derecho a permitir al Estado requiriente hacer lo que el propio Estado requerido no puede hacer”<sup>36</sup>.

#### B. Pena aplicada conforme a la ley

Otra importante limitación formal, contemplada en el marco del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, expresa que la pena de muerte sólo podrá imponerse de conformidad con las leyes en vigor en el momento de cometerse el delito<sup>37</sup>; obviamente, esto implica que tales leyes no sean contrarias a las disposiciones del Pacto y que se apliquen de modo compatible con las garantías judiciales que éste contempla. Con ello, su aplicación se ve revestida de las garantías y procedimientos legales más cuidadosos, proporcionando al acusado todas las seguridades necesarias para la defensa, y disponiendo expresamente que dicha pena sólo podrá imponerse en cumplimiento de sentencia definitiva de un tribunal competente<sup>38</sup>. En este mismo sentido, debe observarse que, de acuerdo con el Art. 3, común a los cuatro convenios de Ginebra de 1949, prohíbe “las condenas dictadas y las ejecuciones efectuadas sin juicio previo emitido por un tribunal regularmente constituido, previsto de las garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados”.

El Comité de Derechos Humanos tuvo ocasión de pronunciarse sobre este punto, subrayando la importancia de legislación nacional “que no sea contraia a las disposiciones del Pacto”, y estableciendo un nexo entre la imposición de la pena de muerte y la necesidad de respetar —por parte de las autoridades del Estado— las garantías del Pacto, especialmente las relativas al derecho a un juicio justo; efectivamente, en dos casos recientes, el Comité ha expresado ser de opinión “de que la imposición de una sentencia de muerte como resultado de un proceso en el que no se hayan respetado las disposiciones del Pacto constituye, cuando contra esa sentencia no puede interponerse un recurso, una violación del artículo 6 del Pacto. Como ha señalado el Comité en su observación 6-16, la disposición por la que una sentencia de muerte sólo puede imponerse de acuerdo con la ley y no debe contradecir las disposiciones del Pacto entraña que “deben observarse las garantías de procedimiento prescritas en el Pacto, incluido el derecho a un juicio justo por un tribunal independiente, la presunción de inocencia, las garantías mínimas de defensa y el derecho a apelar ante una instancia superior”. En el caso en cuestión, puesto que la sentencia de muerte definitiva se impuso sin que se hubieran respetado las garantías de juicio justo enunciadas en el artículo 14, hay que concluir que se ha violado el derecho protegido por el artículo 6 del Pacto”<sup>39</sup>.

36. Opinión concurrente en la sentencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, en el caso *Soering v. United Kingdom*, del 7 de julio de 1989, p. 41.

37. Cfr., el Art. 6, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

38. *Idem*.

39. Caso Nº 232/1987, *Daniel Pinto c. Trinidad y Tobago*, y caso 250/1987, *Carlton Reid c. Jamaica*, la opinión en ambos casos aprobada, en iguales términos el 20 de julio de 1990, citados en el Informe del Comité de Derechos Humanos a la Asamblea General, Suppl. Nº 40 (A/45/40), 1990, p. 146).

En consecuencia, en el contexto del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, de la condición de que la pena de muerte sólo puede imponerse de conformidad con las leyes que estén en vigor en el momento de cometerse el delito y que no sean contrarias a las disposiciones del Pacto, se desprenden dos requisitos: en primer lugar, se exige que tanto las leyes sustantivas como las procesales en virtud de las cuales se pueda imponer la pena de muerte no sean incompatibles con las disposiciones del Pacto, especialmente aquellas del mismo Art. 6 —que señalan los casos en que se puede imponer la pena de muerte—, las del Art. 14 —que se refieren a las garantías procesales de toda persona acusada de un delito—, y las del Art. 15 —relativas a la prohibición de leyes penales ex post facto—; en segundo término, es indispensable que la pena de muerte sea efectivamente impuesta de acuerdo con esas leyes y con las garantías contempladas en el Pacto. En este sentido, en el caso de una persona que fue condenada a muerte en dos ocasiones, enterándose de dichas sentencias por la prensa, sin responder las acusaciones en su contra y asegurar su defensa, sin que se le notificaran dichas sentencias, la segunda de las cuales impuso dicha condena por los delitos de traición y conspiración pero sin señalar hechos que fundamentaran tales acusaciones, el Comité de Derechos Humanos declaró que tales penas de muerte eran contrarias a las disposiciones del Pacto<sup>40</sup>.

### C. *Derecho a formular peticiones de gracia*

Una tercera limitación de carácter formal se refiere a que toda persona condenada a muerte tendrá derecho a solicitar la amnistía, el indulto, o la comutación de la pena, los cuales podrán ser concedidos en todos los casos<sup>41</sup>. La Convención Americana expresa que no se puede aplicar la pena de muerte mientras la solicitud de amnistía, indulto, o comutación de la pena, esté pendiente de decisión ante autoridad competente; si bien el Pacto no menciona expresamente esta limitación, la misma parece estar implícita en el derecho a “pedir” alguno de los beneficios previamente mencionados, sin que se pueda aplicar la sentencia de muerte antes de que se haya puesto término a los respectivos procedimientos de amnistía, indulto, o conmutación de la pena.

En el evento de que se conceda la amnistía o el indulto, el Estado debe cumplir de buena fe con dicha medida, y asegurar el respeto a la vida de la persona beneficiada con la misma. En un caso en que se concedió una amnistía a las personas que regresaran al país dentro de un cierto lapso establecido en la misma ley de amnistía, el Comité de Derechos Humanos encontró que esto no podía considerarse como suficiente garantía de que habían cesado las consecuencias adversas de dos sentencias de muerte dictadas con anterioridad, agregando que el Estado parte no había alegado ninguna razón válida para explicar por qué una persona que deseara beneficiarse de la amnistía debía regresar al territorio de Zaire<sup>42</sup>.

### 2. *Limitaciones sustantivas*

Las limitaciones de carácter material o sustantivo constituyen una serie de circunstancias que restringen notablemente la facultad del Estado de imponer o aplicar la pena de muerte, y que —como ya hemos indicado— forman parte de una estrategia encaminada a lograr la abolición progresiva de la pena de muerte. Estas limitaciones se refieren tanto a la naturaleza del delito al que dicha pena resulta aplica-

40. Cfr., las observaciones del Comité en el caso N° 16/1977, *Daniel Monguya Mbenge c. Zaire*, en Informe del Comité de Derechos Humanos, Suppl. N° 40 (A/38/40), 1983, pp. 137-144).

41. Cfr., Art. 6, párrafo 4, del Pacto, y Art. 4, párrafo 6, de la Convención Americana.

42. Cfr., las observaciones del Comité en el caso N° 16/1977, *Daniel Monguya Mbenge c. Zaire*, en Informe del Comité de Derechos Humanos, Suppl. N° 40 (A/38/40), 1983, pp. 137-144).

ble como a las condiciones de la persona a quien se le va a imponer o aplicar dicha pena.

#### A. *Naturaleza del delito*

Estas limitaciones apuntan tanto a la seriedad o gravedad del delito como al tipo o naturaleza del delito de que se trata.

##### a. *Gravedad del delito*

Los instrumentos internacionales que comentamos permiten la pena de muerte sólo como un castigo excepcional, de modo que ella sólo es procedente en el caso de los delitos más graves. En efecto, atendiendo a lo dispuesto por el Art. 6, párrafo 2, del Pacto, y por el Art. 4, párrafo 2, de la Convención Americana, en los países que no hayan abolido la pena capital, ésta sólo podrá imponerse por los más graves delitos. Debe observarse que, según las disposiciones citadas, la pena de muerte es una pena excepcional, que está reservada no sólo para delitos "graves", sino que para "los más graves" y que, en consecuencia, sólo es aplicable para un grupo reducido de delitos. En uno de sus informes, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos criticó la extensión de la pena de muerte a una amplia gama de delitos, recordando que, antes del golpe de Estado en el país a que se refiere dicho informe, su aplicación "se encontraba restringida a delitos de extrema gravedad"<sup>43</sup>.

Sobre esta materia, el Comité de Derechos Humanos ha expresado que, si bien los Estados no están obligados a abolir totalmente la pena de muerte, ellos se encuentran obligados a limitar su uso y, en particular, abolirla respecto de los delitos que no sean de "los más graves". Asimismo, el Comité estima que la expresión "los más graves delitos" debe ser interpretada en forma restrictiva, en el sentido de que la pena de muerte debe constituir una medida sumamente excepcional<sup>44</sup>.

##### b. *Tipo de delitos*

El artículo 4, párrafo 4, de la Convención Americana (aunque no así el Pacto de Derechos Civiles y Políticos), excluye los delitos políticos y los delitos comunes conexos con los políticos de entre aquellos que pueden ser sancionados con la pena de muerte. La noción de "delitos políticos" no es siempre fácil de identificar, y ello permitió que, en el curso de la Conferencia de San José, en noviembre de 1969, se expresaran algunas dudas en torno al significado de esta expresión en la Convención Americana. En principio, los "delitos políticos" se pueden definir en función de la naturaleza "política" del bien jurídico protegido, y en cuanto ellos tienden a quebrantar el orden político, económico y social establecido, o en cuanto dichos delitos atentan contra la seguridad de las instituciones del Estado y los poderes constituidos; quien comete un delito político puede considerarse un reformador social, o una persona altruista que no persigue un fin de lucro o beneficio personal, sino que intenta corregir —por métodos probablemente inadecuados, o por los únicos medios posibles en el marco de una sociedad no democrática— lo que él estima constituye una forma injusta, o inadecuada, de organización social y política. Por el contrario, en el caso de los delitos conexos estamos en presencia de un delito común cometido con una finalidad política (robo de armas para la revolución, secuestro de un político prominente para obligar al gobierno o negociar, etc.); este elemento subjetivo hace que no siempre sea fácil distinguir entre el delito común puro y simple, y el delito común conexo con los políticos. En todo caso, en el marco de la Conven-

43. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile, 1985, p. 50.

44. Cfr. Comentario general 6/16, en Informe del Comité de Derechos Humanos a la Asamblea General, Suppl. Nº 40 (A/37/40), 1982, p. 96).

ción Americana, respecto de unos y otros se ha estimado que la "aplicación" de la pena de muerte es absolutamente improcedente; esta disposición no sólo tiene la ventaja de reconocer el fin altruista del delincuente político (aunque pueda estar equivocado en los métodos), sino que impide que algún régimen intolerante o tiránico pueda desprenderse de sus adversarios mediante la aplicación de la pena de muerte.

Al momento de ratificar la Convención Americana de Derechos Humanos, el Gobierno de Guatemala hizo reserva de la disposición que comentamos, argumentando que el Art. 54 de la Constitución de Guatemala sólo excluye de la aplicación de la pena de muerte a los delitos políticos pero no a los delitos comunes conexos con los políticos. Cuando el Gobierno de Guatemala quiso valerse de esta reserva para extender la aplicación de la pena de muerte a delitos conexos que con anterioridad no tenía esa pena, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos requirió la opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual sostuvo, por unanimidad, que la parte no reservada del Art. 4 de la Convención conservaba todo su vigor y que, en consecuencia, la pena de muerte no podía extenderse a delitos para los cuales no se encontraba anteriormente contemplada<sup>45</sup>. Por otra parte, y no obstante su posible motivación política, desde hace mucho tiempo los tratados de extradición han excluido de los delitos políticos (mediante la llamada cláusula belga) a los atentados en contra de jefes de Estado y, más recientemente, se ha excluido, igualmente, el terrorismo y los atentados en contra de personas internacionalmente protegidas (agentes diplomáticos y otros).

#### B. *Limitaciones relativas a la condición del afectado*

Estas limitaciones excluyen la posibilidad de imponer —o de aplicar— la pena de muerte a ciertas personas, en razón de su edad, estado físico, o mental.

##### a. *Menores de edad*

De acuerdo con el Art. 6, párrafo 5, del Pacto, y el Art. 4, párrafo 5, de la Convención Americana, no se impondrá la pena de muerte por delitos cometidos por personas de menos de 18 años de edad. Paralelamente, el último párrafo del Art. 68 del Convenio de Ginebra sobre la protección de personas civiles en tiempo de guerra expresa que "en ningún caso podrá dictarse la pena de muerte contra una persona protegida cuya edad fuera de menos de dieciocho años en el momento de la infracción", y el Art. 77 del Protocolo Adicional a los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, dispone que "no se ejecutará la pena de muerte impuesta por una infracción cometida, en relación con el conflicto armado a personas que, en el momento de la infracción, fuesen menores de dieciocho años"; este último texto difiere de los anteriores en cuanto él no impide "sentenciar" a muerte a un menor, sino sólo prohíbe "ejecutar" dicha pena cuando ella ha sido impuesta a un menor.

Lo que resulta decisivo, en todo caso, es la edad del menor al momento de cometer el delito y no al momento de dictar sentencia o de la aplicación de la pena. Sin duda, estas disposiciones se encuentran vinculadas con el Art. 14, párrafo 4, del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el cual dispone que, en el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales, se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social, la que —obviamente— jamás se podría lograr mediante la aplicación de la pena de muerte.

Es interesante hacer notar que, en un caso sometido ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por la aplicación de la pena de muerte a dos me-

45. Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-3/83, del 8 de septiembre de 1983, p. 33.

nores de 18 años, ésta consideró que la regla que prohíbe la imposición de la pena de muerte a menores de edad tiene el carácter de *jus cogens* y que, en consecuencia, obligaba a Estados Unidos —que no ha ratificado ni la Convención Americana ni el Pacto de Derechos Civiles y Políticos—, incluso al margen de cualquier obligación convencional<sup>46</sup>. Como argumento adicional, la Comisión cita el alegato del propio Gobierno de los Estados Unidos, según el cual todos los Estados tienen un sistema judicial para menores, y que ninguno permite a sus tribunales de menores imponer la pena de muerte<sup>47</sup>. En opinión de la Comisión, este caso no surgió porque hubiera alguna duda en cuanto a la existencia de una norma internacional —*de jus cogens*— que prohibiera la imposición de la pena de muerte a los menores de edad, sino porque los Estados Unidos disputaban la existencia de un consenso en cuanto al momento en que concluye esa minoría de edad<sup>48</sup>.

#### b. *Personas mayores de setenta años*

Otra limitación contemplada por la Convención Americana (aunque no por el Pacto), según el Art. 4, párrafo 5, de la misma, señala que no se impondrá la pena de muerte a personas que, en el momento de la comisión del delito, tuvieren más de setenta años de edad. Si en el caso anterior —relativo a menores de edad— lo que importa es la edad de la persona en el momento de la comisión del delito, en este caso resulta crucial pues, si al cometer el delito la persona no había cumplido setenta años de edad, no tendrá ninguna relevancia el que pueda ser mayor de esa edad en el momento en que vaya a ejecutarse la pena de muerte. Sin embargo, en agosto de 1988, el Comité para la Prevención y Control del Delito, del Consejo Económico y Social de la ONU, decidió recomendar al ECOSOC, para su adopción por los Estados, el establecimiento de una edad máxima más allá de la cual una persona no pueda ser “condenada” a muerte o “ejecutada”.

#### c. *Mujeres en estado de gravidez*

Tanto el Pacto (Art. 6, párrafo 5) como la Convención Americana (Art. 4, párrafo 5) prohíben aplicar la pena de muerte a las mujeres en estado de gravidez. Debe observarse que tanto el Pacto como la Convención Americana han distinguido entre “imponer” y “aplicar” la pena de muerte mientras a quienes —en el momento de cometer el delito— fueran menores de dieciocho años de edad o mayores de setenta no se les puede “imponer” la pena de muerte, esto es, no se les puede “condenar” a muerte, en el caso de la disposición que comentamos ella sólo prohíbe “aplicar” la pena de muerte a las mujeres en estado de gravidez. Asimismo, el Art. 76 del Protocolo adicional a los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, dispone que las partes en conflicto procurarán evitar la imposición de la pena de muerte a las mujeres encintas o a las madres con niños de corta edad y que, en todo caso, no se ejecutará la pena de muerte a esas mujeres. En el mismo sentido, entre las normas aprobadas por el Consejo Económico y Social, para proteger a los condenados a muerte, se indica que no se ejecutará la sentencia de muerte en el

46. Cfr., en este sentido, la Resolución Nº 3/87, en el caso Nº 9.647, contra Estados Unidos, reproducida en el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1986-1987, pp. 158 y ss. La denuncia se refería a James Terry Roach y Jay Pinkerton, ambos condenados a muerte y ejecutados por delitos que cometieron antes de cumplir dieciocho años de edad.

47. Cfr., *Ibid.*, p. 184.

48. Cfr. *Idem*.

caso de mujeres embarazadas "o que hayan dado a luz recientemente"<sup>49</sup>. En consecuencia, aunque las mujeres que se encuentren en estado de gravidez pueden ser condenadas a muerte, dicha pena no les podrá ser "aplicada". Si bien esta restricción podría interpretarse como una limitación meramente temporal en cuanto a la aplicación de la pena de muerte mientras dure el embarazo —como de hecho ocurre en algunas legislaciones que señalan un plazo después del parto durante el cual se suspende la ejecución—, ella también puede interpretarse como una prohibición absoluta de aplicar la pena de muerte tanto durante el embarazo como luego de concluido éste, como claramente sugiere la resolución del ECOSOC previamente citada al indicar que, en este caso, "no se ejecutará la sentencia".

d. *Personas mentalmente incapacitadas*

Por último, si bien esta restricción no se encuentra contemplada ni en el Pacto ni en las convenciones regionales sobre derechos humanos, ella figura entre las salvaguardias aprobadas por el Consejo Económico y Social<sup>50</sup>, que indican que la pena de muerte no se ejecutará cuando se trate de personas que hayan perdido la razón. Aunque, de acuerdo con principios generalmente aceptados por el Derecho interno estatal, los enfermos mentales son considerados inimputables, no siendo penalmente responsables de sus actos, esta limitación puede —sin embargo— adquirir relevancia práctica, especialmente en el caso de personas con capacidad mental disminuida, y en casos en que la legislación interna pueda apartarse de la regla general, considerando a los enfermos mentales como penalmente responsables.

## VI. CONCLUSION

Tanto el Derecho interno de un extenso grupo de Estados como la tendencia más reciente del Derecho Internacional de los derechos humanos consideran a la pena de muerte como una pena incompatible con nuestros actuales valores y con nuestras propias nociones de decencia y dignidad humana.

Los pocos casos en que todavía se tolera la pena de muerte —respecto de los países que aún no la han abolido— reflejan que ésta es una pena de naturaleza excepcional, sometida a numerosas limitaciones y restricciones. Además, cualquier cambio en la legislación interna sólo está permitido en dirección a su abolición total o, por lo menos, parcial.

Sin embargo, en la medida en que el ajustar el Derecho interno de los Estados a las exigencias del Derecho Internacional en esta materia es un problema más político que jurídico, difícilmente se puede decir que el debate está concluido. Sólo cuando se haya producido una mayor madurez en la conciencia ética de la población, cuando se entienda que el oponerse a la pena de muerte no es una forma de justificar el delito, y cuando los distintos órganos del Estado adopten medidas eficaces para combatir el crimen desde sus raíces, podremos cerrar este capítulo y considerar que la pena de muerte es una de esas leyendas negras de la historia de la humanidad.

49. Nº 3 de la Resolución del Consejo Económico y Social Nº 1984/50, del 25 de mayo de 1984, titulada Salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los condenados a la pena de muerte.

50. Cfr., nota previa.

## Comentarios Monográficos

### EL REGIMEN DE ADMINISTRACION DE LAS CONCESIONES MINERAS POR EL MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS

Elsa M. Amorer Reyes  
*Profesora de Derecho Administrativo*  
*Universidad Central de Venezuela*

En una sana administración, el usufructo del derecho conferido debe serlo a plena realización del titular de derecho, por tanto, debemos estar vigilantes en que la actuación de los diferentes órganos del Ejecutivo Nacional no impida el ejercicio del derecho. Siendo fundamental en el desarrollo de la actividad minera la conjunción de la normativa ambiental y la de ordenación del territorio.

Debe existir una coordinación de esfuerzos y no una actuación aislada en el ejercicio de la administración de las concesiones mineras otorgadas por el Ministerio de Energía y Minas. En la actualidad se confronta una situación de hecho, consistente en que el MEM otorga las concesiones, pero existen para el ejercicio pleno de ese derecho determinadas regulaciones contenidas en los llamados "Decretos Ambientales" que impiden su desarrollo por lo tanto se hace necesario clarificar la situación jurídica existente en ambas materias que inciden en la minería, lo cual trataremos de desarrollar en las tres partes que a continuación abordamos.

#### I. ADMINISTRACION DE CONCESIONES MINERAS

Tenemos que desarrollar el contenido del tema planteándonos tres interrogantes fundamentales:

- ¿Administrar qué?
- ¿Administrar para quién?
- ¿Cómo lo administra el Poder Nacional?

Para lo cual es necesario determinar el contenido de cada una de estas interrogantes:

##### 1. *¿Administrar qué?*

El Diccionario de la Lengua Española nos señala el vocablo como originario del latín *administrare*; de *ad*, *a*, y *ministrare*, servir. Tr. Gobernar, regir, cuidar. Administrar la República, bienes ajenos<sup>1</sup>.

En el caso objeto de las minas, sería la administración de la riqueza minera, como competencia que le es atribuida al Poder Nacional, por mandato del artículo 136, Ordinal 10º de la Constitución, competencia que ejerce el Ministerio de Energía y Minas conforme al artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Central, al estipular: "Corresponde al Ministerio de Energía y Minas la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de minas...".

Esta actividad no la va a ejecutar aisladamente, la realizará en alguna de sus fases en coordinación con otros órganos del Ejecutivo Nacional, como es el caso

1. Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1956, p. 27.

previsto en el numeral 11 del citado artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Central: "En coordinación con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, la prevención de la contaminación del medio ambiente, derivado de explotaciones energéticas, mineras o de hidrocarburos".

Estas potestades de administrar la riqueza minera, no son de reciente data, pues nuestra estructura jurídica minera está fundamentada en el sistema que considera las minas como propiedad del Estado, y por órgano del Ejecutivo Nacional cede a los particulares, mediante la figura de la concesión, el ejercicio de este derecho, lo cual nos viene dado por la evolución de la propiedad de las minas a través del tiempo, en tres períodos, en el primero de los cuales, en la época de la Conquista y la Colonia, la propiedad de las minas corresponde a la Corona Española.

Recordemos que en el segundo período, la nota resaltante la constituye el Decreto del Libertador, de 24 de octubre de 1829, dado en Quito, en el cual se estableció el principio de que "las minas de cualesquiera clase, corresponden a la República"<sup>2</sup>. Finalmente, el tercer período se inicia con la Constitución Federal promulgada el 22 de abril de 1864, que establece que las minas que eran propiedad de la República pasan a la propiedad de los Estados Federales<sup>3</sup>, tiene la importancia de contener los preceptos constitucionales del derecho minero, los cuales hasta esa fecha no eran de tal categoría, y con la instauración del régimen federal de gobierno, las minas pasaron de la propiedad de la Nación a la de los estados federales, y la legislación y administración del ramo también pasaron a los Estados. El artículo 13: 16 estipula: "dejar a cada estado la libre administración de sus productos naturales".

Se destaca entonces una vaga declaración de propiedad a favor de los estados por no ser en forma expresa y deroga virtualmente el Código de Minas de 1854. En aplicación de esta disposición los estados dictaron códigos y leyes variadas haciéndose necesario establecer un sistema uniforme para toda la República, jugando la Constitución del 27 de abril de 1981 un rol unificador que se evidenció al mantener en el artículo 13, número 14, el principio de "reconocer a cada estado el derecho de disponer de sus productos naturales", y por el número 15 se obligaban: "A ceder al Gobierno de la Federación la administración de las minas, terrenos baldíos y salinas, con el fin de que las primeras sean regidas por un sistema de explotación uniforme, y que los segundos se apliquen en beneficio de los pueblos"<sup>4</sup>.

Los Decretos Leyes del 13 de marzo y 15 de noviembre de 1883, dictados por el General Guzmán Blanco en ejecución de la Constitución de 1881, declaran en su artículo 1º: "Todas las minas que haya en el Territorio de la República, son propiedad del Estado donde se encuentren", previendo el artículo 4º, que "No puede explotarse ninguna mina sin que preceda un acto de concesión, expedido por el Ejecutivo Federal, después de haberse llenado todas las formalidades".

Esta administración de las minas se ejerció, al igual que en la Constitución de 1891, con el voto deliberativo del Consejo Federal, según el artículo 66, atribución 2º: "Administrar los terrenos baldíos, las minas y las salinas de los estados por la delegación de éstos"<sup>5</sup>.

A partir de la Constitución de 1983, en el artículo 76, atribución 5ª, este poder se considera propio del Presidente, sin la intervención del Consejo Federal<sup>6</sup>, igual

2. GONZALEZ MIRANDA, Rufino. *Estudios acerca del Régimen Legal del Petróleo en Venezuela*. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Derecho. Colección de Estudios Jurídicos. Volumen XXI. Caracas, 1988, p. 47.

3. *Id. op. cit.*, p. 58.

4. MARIÑAS, Otero Luis. *Constituciones de Venezuela*. Madrid. Ediciones Cultura Hispánica 1965. Gráficas Uguina. Meléndez Váldez, 7. Madrid, 1965, p. 350.

5. *Id. op. cit.*, pp. 360 y 385.



precepto se mantiene en constituciones posteriores, siendo la Constitución de 1925, en su artículo 15 la que reserva a la competencia federal, en el número 18, lo relativo a las salinas, tierras baldías y a las minas, así como el principio de que cada estado conserva la propiedad de dichos bienes (las minas) de su jurisdicción, "...pero la administración de todo correrá a cargo del Ejecutivo Federal, que la ejercerá conforme lo determinen las respectivas leyes...".<sup>6</sup>

El régimen se mantiene igual en las constituciones posteriores. En la de 1947, artículo 137, número 12, se señala como competencia del Poder Nacional la administración de las minas, con lo que resulta modificado el principio ya tradicional de la declaratoria de propiedad de las minas por los estados.

La Constitución de 1953 elimina toda referencia a la propiedad de las minas y la Constitución vigente de 1961, consagra, como lo referimos anteriormente, este principio en el artículo 136, como una de las materias de la competencia del Poder Nacional:

"10. El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas...".

Como podemos observar, dicho artículo se limita a determinar que es de la competencia del Poder Nacional: "El régimen y administración de las minas..."., en consecuencia, existe la propiedad del estado regional, constitutiva de un mero dominio eminente, desprovisto de los caracteres de la propiedad al no poseer los estados el poder de disposición sobre las minas para otorgarlas en concesión o disponer de ellas conforme a los principios del derecho de propiedad. Salvo lo estipulado para los minerales a que se refiere el artículo 7º de la Ley de Minas, cuyo régimen de administración queda regulado para aquellos estados que lo soliciten, por la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, en el artículo 11, Ordinal 2º. Por el contrario, la competencia del Estado nacional es plena por gozar de las prerrogativas prácticas de la propiedad, como son la administración y la percepción de los frutos.

De otra parte, la administración del ramo minas será organizada por el Ejecutivo Nacional, en conformidad con el Reglamento de la Ley de Minas y demás disposiciones que dicte al efecto, a tenor de lo dispuesto en el artículo 100 de la respectiva Ley.

## 2. *¿Administrar para quién?*

Determinado que el objeto de esta administración es la riqueza minera, hay que darle cumplimiento a un precepto de orden constitucional contenido en el artículo 106 de la Carta Magna referido al hecho de que la explotación de los recursos naturales, será en beneficio colectivo de los venezolanos en los términos siguientes:

"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".

Esta actividad del Estado tiene por destinatario en nuestro ramo minas, a venezolanos y extranjeros hábiles para adquirir concesiones, y por ende, en su carácter de titulares de derechos mineros originarios de concesiones de exploración y

6. *Id. op. cit.*, p. 409.

7. *Id. op. cit.*, p. 614.

subsiguiente explotación, de concesiones de explotación, de las otorgadas mediante contratos de las sustancias a que se refiere el artículo 7º de la Ley de Minas, cuando éstas se encuentren en terrenos baldíos y de los contratos celebrados con terceros por vía de las enmiendas, asignaciones o delegaciones realizadas por el Ejecutivo Nacional a las corporaciones regionales.

### 3. *¿Cómo lo administra el Poder Nacional?*

El ejercicio de la potestad de administrar que tiene el Ministerio de Energía y Minas debe realizarse en armonía con las disposiciones de ley, así, el artículo 1º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece que la Administración Pública ajustará su actividad a las prescripciones de la Ley. Por ende, al utilizar el legislador el verbo ajustar en forma imperativa: "ajustará", resulta un deber de la Administración el que sus actos han de ser cumplidos o realizados dentro de las reglas no normas preestablecidas por la autoridad competente; ello comporta la legalidad administrativa, definida por la antigua Corte Federal como la conformidad con el Derecho. Este principio se encuentra, a su vez, recogido en el artículo 206 de la Constitución en los términos siguientes: "Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho", es decir, contrarios al principio de la Legalidad Administrativa<sup>8</sup>.

Conjuntamente con la actuación reglada de la Administración se presenta para ella un poder discrecional, reconocido por la sentencia de la Corte Federal y de Casación en Corte Plena Nº 19 de fecha 4 de junio de 1952, según la cual, "ante unas circunstancias de hecho determinadas, la autoridad administrativa tiene la facultad de apreciar esas circunstancias en punto a su oportunidad y conveniencia y, por tanto, la facultad discrecional de adoptar, suprimir o modificar providencias sin estar condicionada para ello por norma legal expresa"<sup>9</sup>. Esta discrecionalidad se ve limitada en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos al prever que: "aun cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia".

Teniendo por norte de su actuación los principios normativos de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, hay que tomar en cuenta que en el ejercicio de esta actividad de administrar las concesiones mineras, el Ministerio de Energía y Minas no la efectúa solo, existe una interrelación con otros organismos de la Administración, así como reglamentos, decretos y leyes aplicables al ejercicio de esta actividad. Tenemos por ejemplo, los Ministerios que se señalan a continuación y las leyes que a ellos les corresponde aplicar, vinculadas a la actividad minera:

- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.
- Ministerio de la Defensa.
- Ministerio de Sanidad.
- Ministerio de Relaciones Interiores.
- Ministerio de Fomento.
- Corporaciones regionales, como entes para el desarrollo regional.

8. BREWER-CARIAS, Allan R. *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*. Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela. Caracas 1964, p. 26.

9. *Id. op. cit.*, p. 53.

Desarrollaremos en el punto siguiente la administración de las minas en concordancia con otros órganos de la Administración Pública, las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas a las cuales debe adaptarse la actuación de los titulares de derechos mineros.

## II. ADMINISTRACION DE CONCESIONES MINERAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA LEGISLACION AMBIENTAL

La administración de las concesiones mineras desde el punto de vista ambiental, es inherente a dos despachos del Ejecutivo Nacional, así tenemos que, el Ministerio de Energía y Minas, por mandato del artículo 35 numeral 11 de la Ley Orgánica de la Administración Central, debe coordinar con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, la prevención de la contaminación del medio ambiente derivado de las explotaciones energéticas, mineras o de hidrocarburos. A su vez, corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, por mandato del artículo 36 de la referida Ley, la administración, conservación, regulación y control de los bosques, sabanas y recursos forestales, así como la creación, conservación, defensa, mejoramiento y administración de los parques nacionales, reservas forestales, monumentos naturales, zonas protectoras, reservas de regiones vírgenes, cuencas hidrográficas, reservas nacionales hidráulicas y cualesquiera otro espacio sujetos a un régimen especial en beneficio del equilibrio ecológico, de la protección de la naturaleza o del bienestar de la población.

El Ordinal 6º de dicho artículo, le faculta para cooperar en la planificación y ordenación físico-espacial del territorio nacional en coordinación con los demás organismos existentes. Finalmente, el numeral 8º le confiere atribuciones para prohibir y regular las actividades degradantes del ambiente.

De las disposiciones legales citadas se pone de manifiesto la necesidad de coordinar la actuación de ambos Ministerios en el ejercicio de las competencias que les han sido conferidas por mandato de la Ley Orgánica de la Administración Central y en particular lo relacionado con el ejercicio de la actividad minera.

### 1. *Ley Forestal de Suelos y Aguas y Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América*

#### A. *Areas de parques nacionales*

Las disposiciones que rigen la protección de los parques nacionales están contempladas en la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, firmada por Venezuela en Washington el 12 de octubre de 1940 y ratificada por Ley, publicada en la *Gaceta Oficial* N° 20.643, de 13 de noviembre de 1941, la cual pauta en su artículo 1º numeral 1 que se entenderá por parques nacionales las regiones establecidas por la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales y de flora y de la fauna de importancia nacional, de las que el público pueda disfrutar mejor al ser puestas bajo la vigilancia oficial.

En lo que respecta a los monumentos naturales, el ordinal 3º del citado artículo los califica de inviolables, excepto para realizar investigaciones científicas debidamente autorizadas, o para inspecciones gubernamentales.

Por su parte, la Ley Forestal de Suelos y Aguas, declara de utilidad pública los "Parques Nacionales, Monumentos Naturales, las zonas protectoras, las reservas

de regiones vírgenes y las reservas forestales”, y en el artículo 9º establece que las disposiciones contenidas en los tratados o convenios internacionales que obliguen a Venezuela, se aplicarán en la materia correspondiente, con preferencia a lo establecido en dicha Ley.

De lo antes expuesto se deduce que no es posible otorgar concesiones para la explotación minera en áreas de parques nacionales, ya que se infringirán las disposiciones que consagran la inviolabilidad de ellos y el principio de utilidad pública en función de la conservación de los mismos.

#### B. Zonas protectoras

De conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas se declaran zonas protectoras: toda zona en contorno de un manantial o del nacimiento de cualquier corriente de agua; una zona mínima de 300 metros de ancho, a ambos lados y paralelamente a las filas de las montañas; la zona mínima de 50 metros de ancho a ambos márgenes de los ríos navegables y una de 25 para los cursos no navegables permanentes o intermitentes; y zonas en contorno a los lagos y lagunas naturales. Igualmente, se podrán declarar zonas protectoras, según el artículo 18 *ejusdem*, los terrenos que estén comprendidos en zonas de las cuencas Hidrográficas que lo ameriten por su ubicación; los que sean necesarios para la formación de cortinas de rompevientos; y los que se encuentren inmediatos a poblaciones y actúen como agentes reguladores del clima o medio ambiente.

En las referidas zonas protectoras no se permitirá, según lo establecido en la Ley y el Reglamento, ninguna actividad de carácter agropecuario o destrucción de la vegetación, salvo las que haya autorizado el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables mediante permisos otorgados al efecto. Dicho Ministerio, a tenor de lo dispuesto en el artículo 48 del Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, previa solicitud de parte interesada y conforme a un estudio técnico podrá permitir la utilización de las zonas protectoras en determinados casos, y el numeral 5º contempla específicamente su otorgamiento para actividades mineras, en la forma siguiente:

“Para efectuar los trabajos y obras a que tengan derecho los titulares de concesiones petroleras o mineras durante el ejercicio de sus actividades, cuya aprobación será coordinada con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables”.

De consiguiente, es deber de este Ministerio informar al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, del otorgamiento de concesiones en las referidas zonas, a fin de que conjuntamente se determine su viabilidad y los deberes a cumplir por los peticionarios, en función de la conservación de bosques, suelos y aguas, destino este dado a las referidas zonas protectoras por la Ley.

#### C. Labores mineras en terrenos del dominio público o privado de la Nación

Conforme al artículo 63 de la citada Ley, la administración de los bosques existentes en terrenos baldíos y en otros terrenos de propiedad de la Nación, estará a cargo del Ministerio del Ambiente y en lo tocante a las labores mineras en dichos terrenos, el Parágrafo Único del artículo 71 establece que los titulares de concesiones petroleras o mineras en terrenos baldíos que necesitaren realizar talas con el objeto de establecer servidumbres, pondrán a la orden de dicho Ministerio los pro-

ductos provenientes de esas talas, y dichos trabajos estarán sometidos al control de las autoridades forestales, quienes evitarán todo daño innecesario.

Para el ejercicio de este derecho, el artículo 7º de la referida Ley configura el requisito de un permiso previo, al establecer que la deforestación, la tala de vegetación alta o mediana, las rozas y cualquier otra actividad que implique destrucción de la vegetación, no podrán efectuarse sin previa autorización de los funcionarios del ramo, quienes la impartirán de conformidad con los requisitos que al efecto establezca el Reglamento.

Por lo antes expuesto, se deduce que la actividad minera en el Estado Bolívar que implique labores de deforestación, requiere, por parte del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, el otorgamiento del correspondiente permiso, e igualmente, la estrecha colaboración de ambos Ministerios en cuanto a la preservación del medio ambiente.

## 2. *Ley Orgánica del Ambiente*

El artículo 1º de la Ley Orgánica del Ambiente establece los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida, entendiéndose por tales: el aprovechamiento racional de los recursos naturales en función de los valores del ambiente, la prohibición o corrección de actividades degradantes del ambiente y el control, reducción o eliminación de factores, procesos o componentes del ambiente que puedan ocasionar perjuicios a la vida del hombre y de los demás seres (ordinales 2º, 4º y 5º y artículo 3º).

En lo relativo a la actividad minera, ésta la podemos encuadrar en el Capítulo V de dicha Ley, atinente a la prohibición o corrección de actividades susceptibles de degradar el ambiente, y por ende, sometida al control del Ejecutivo Nacional, por órgano de las autoridades competentes.

Si bien es cierto que el ejercicio de la minería participa de los supuestos del artículo 20 de dicha Ley, la misma reporta beneficios económicos, y por tanto cuando el Ministerio de Energía y Minas, en cumplimiento de lo pautado en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Central, otorga una concesión minera, el *título minero* conlleva la autorización prevista en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Ambiente, y los concesionarios deben ofrecer garantías, procedimientos y normas de corrección del daño ambiental. Por su parte, la Administración debe establecer las condiciones, limitaciones y restricciones pertinentes.

La actividad a ser permitida deberá ser consona con los objetivos, criterios y normas establecidas por el Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental, por lo que se deduce que la actuación de la Administración respecto al otorgamiento de tales permisos, es una actuación reglada, y lleva aparejado un cierto grado de discrecionalidad en la apreciación de las garantías ofrecidas por los concesionarios mineros.

Por su parte, es obligación de los ejecutantes de las labores contaminantes, utilizar equipos técnicos apropiados para el control de la contaminación. Lógicamente este otorgamiento de permisología debe realizarse en concordancia con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, a fin de garantizarle al concesionario el ejercicio real del derecho que le confiere el título minero, cual es el de explotar el lote otorgado en concesión, en una sana administración de los recursos naturales por ambos entes del Ejecutivo Nacional.

A. *Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio*

Este Reglamento se dictó mediante Decreto N° 2.445 del 15-11-77, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 31.363. El artículo 1° de dicho Reglamento trata de la ocupación de las áreas rurales tanto por los entes del Estado como por particulares, la cual deberá ser autorizada por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y en todo lo relativo a las explotaciones y actividades relacionadas con la minería se oirá la opinión del Ministerio de Energía y Minas.

Uno de los aspectos a ser tomado en cuenta por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables para el otorgamiento de estas autorizaciones, es el impacto ambiental de la actividad propuesta, siendo el estudio de impacto ambiental una de las ventajas especiales de obligatorio cumplimiento por parte de los concesionarios, cuyo incumplimiento será causal de caducidad de la concesión. Nos encontramos aquí, por tanto, con otra actividad de administración compartida por ambos Ministerios regulada en el Decreto N° 2.213, de fecha 23-4-92, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 4.418 Extraordinario del 27-4-92.

B. *Actividad minera y administración de recursos naturales renovables*

Resulta indubitable el hecho real de que la actividad minera lleva aparejada la afectación de recursos naturales renovables, ello como resultado tanto de las labores de exploración como de explotación realizadas al amparo de un derecho real inmueble otorgado por el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Energía y Minas, el cual conjuntamente con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables debe velar por el cumplimiento de los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida, encuadrando sus actuaciones dentro de las previsiones del citado artículo 21 de la Ley Orgánica del Ambiente en cuanto se refiere al ejercicio de actividades susceptibles de degradar el ambiente.

a. *Deforestación para el ejercicio de actividades mineras*  
*Decreto N° 1.787 del 14-10-87*

Es menester destacar que otra forma de administración conjunta la constituye el Decreto N° 1.787 de fecha 14-10-87, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 33.823 del 14-10-87, mediante el cual quedan prohibidas las deforestaciones, talas y cualquier otra actividad que implique destrucción de la vegetación en terrenos del dominio público o privado de la Nación, del Estado, de los Municipios o de propiedad privada en la jurisdicción del Estado Bolívar. Por mandato del artículo 2° de dicho Decreto, se exceptúa de esta prohibición la deforestación para la ejecución de explotaciones mineras y otras obras de utilidad pública o social.

Se procede a la creación de una comisión interministerial para revisar e instrumentar las medidas concernientes a la protección, fomento y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, participando en ella, entre otros Despachos del Ejecutivo Nacional, el Ministerio de Energía y Minas.

b. *Normas para regular la afectación de los recursos naturales renovables asociada a la exploración y explotación de minerales*

La normativa contenida en el citado Decreto N° 1.787 del 14-10-87, debe estudiarse a la luz de los llamados "Decretos Ambientales" y concretamente, del Decreto N° 2.219 de fecha 23 de abril de 1992, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 4.418 Extraordinario del 27-4-92, uno de cuyos fundamentos legales lo es el artículo 4°

de la Ley Orgánica del Ambiente, relacionado con la suprema dirección de la política nacional sobre el ambiente, que recaerá en la persona del Presidente de la República en Consejo de Ministros. En el ejercicio de tal investidura dictará las normas de coordinación de las competencias de los organismos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, en función de los objetivos de dicha Ley.

El Decreto en referencia es contenido de las "Normas para regular la afectación de los recursos naturales renovables asociada a la exploración y extracción de minerales". El artículo 3º de las mismas, está referido a la tipología de exploraciones y extracciones de los minerales no metálicos, así, el Tipo I comprende los minerales de construcción y de adorno del artículo 7º de la Ley de Minas y el Tipo II trata de los minerales a que se contrae el artículo 8º de la citada Ley.

En lo tocante a la materia relativa a las autorizaciones, el artículo 5º incluye en éstas tanto a los minerales metálicos como los no metálicos, a tal efecto establece:

"Las personas naturales o jurídicas que pretendan realizar exploraciones o extracciones de minerales metálicos y no metálicos deberán obtener ante el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables las correspondientes autorizaciones para la ocupación del territorio y para la afectación de los recursos naturales, de acuerdo a las leyes que rigen la materia".

Contiene además los requisitos a cumplir por los concesionarios, contratistas mineros, o titulares de los permisos a que se contrae el Decreto 600 del 20-9-57 para la obtención de esas autorizaciones o aprobaciones para la ocupación del territorio.

Llama la atención el hecho de que el artículo 9º de este Decreto trata de una actuación conjunta de ambos Ministerios en la toma de decisión sobre el otorgamiento del derecho minero, a tal efecto estipula:

"Cuando los Ministerios de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables consideran procedente otorgar el contrato o concesión minero, desde el punto de vista minero y ambiental, el primero deberá establecer, entre otras cláusulas que se imponga el cumplimiento de las siguientes condiciones... estudio de impacto ambiental...".

A nuestro entender, allí se establece una relación de coordinación entre ambos Despachos, en los términos del citado artículo 4º de la Ley Orgánica del Ambiente, relación esta reafirmada en el artículo 48 del Decreto, cuando se ordena su cumplimiento a ambos Ministerios.

Por tanto, la administración de la normativa ambiental en materia minera, debe ser una actividad del Poder Nacional, ejecutada coordinadamente entre el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y el Ministerio de Energía y Minas.

### III. ADMINISTRACION DE CONCESIONES MINERAS Y LEY ORGANICA PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO

La Administración de las concesiones mineras otorgadas por el Ministerio de Energía y Minas, está vinculada al proceso de planificación, ello en razón de que la ordenación del territorio, como materia perteneciente al proceso de planificación

del desarrollo integral del país, vincula la actuación del Ministerio de Energía y Minas en el proceso de elaboración, aprobación, gestión, ejecución y control de los planes, así como el adoptar las normas reglamentarias que sean necesarias a esos efectos. Por ende, el MEM es actor principal en la materia minera, de su competencia, enmarcada en el Ordinal 9º del artículo 3º de dicha Ley, que comprende entre otras actividades la protección del ambiente, la conservación y racional aprovechamiento de las aguas, los suelos, el subsuelo, los recursos forestales y demás recursos naturales renovables y no renovables en función de la ordenación del territorio.

#### 1. *Planes de ordenación del territorio*

En la actividad planificadora de los entes públicos en la materia que nos ocupa, encontramos los siguientes planes:

##### A. *Plan Nacional de Ordenación del Territorio*

En el proceso de elaboración de los planes, el de mayor jerarquía es el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, el cual deberá contener, entre otras materias, la localización de las principales actividades industriales, agropecuarias, mineras y de servicios (numeral 2. artículo 9º).

##### B. *Plan Regional de Ordenación del Territorio*

En segundo lugar, se sitúan los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, los cuales, en su carácter de instrumentos a largo plazo deben desarrollar las directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio; entre las materias a ser consideradas en dichos planes encontramos las políticas regionales para la administración de los recursos naturales, así como la identificación y régimen de explotación de los recursos naturales en función de la producción energética y minera (numerales 6 y 8, artículo 11).

##### C. *Planes Sectoriales*

Encontramos en tercer lugar, los Planes Sectoriales, entre los cuales se encuentran, en especial, los de explotación de los recursos naturales energéticos o mineros (artículo 14).

##### D. *Planes de Ordenación de las áreas bajo Régimen de Administración Especial*

Finalmente, en este proceso de planificación figuran los Planes de Ordenación de las áreas bajo Régimen de Administración Especial, que son aquellas sometidas a un régimen especial de manejo conforme a leyes especiales. Entre ellas se incluyen las áreas terrestres y marítimas con alto potencial energético y minero, compuestas por todas aquellas zonas que contengan una riqueza energética y minera especial y que ameriten un régimen de preservación del medio compatible con extracción de recursos esenciales para la Nación.

Estas áreas deberán establecerse por Decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros en el mismo se determinarán, además de los linderos, los organismos responsables de su administración o manejo. Igualmente, deberán ordenar la elaboración del plan respectivo, contenido de la orientación para la asignación de usos y actividades permitidas. Estos usos deben ser objeto de un Reglamento Especial, sin cuya publicación aquellos no surtirán efectos.



Es de señalar que por mandato expreso del artículo 26 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio este proceso de elaboración del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, obedecen a un proceso de coordinación inter institucional, multidisciplinario y permanente, donde participan, lógicamente, los entes involucrados. Dejando fuera de este contexto a los Planes Sectoriales y Planes de Areas bajo Régimen de Administración Especial, los cuales por la especialidad de la materia, en su elaboración la coordinación corresponde a los organismos competentes, conforme a lo establecido en el artículo 27 en concordancia con el artículo 32 de dicha Ley.

### *2. Control de la ejecución de los planes*

El control de la ejecución del Plan Nacional de Ordenación del Territorio corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. En el ejercicio de estas facultades de control los funcionarios competentes otorgarán las aprobaciones y autorizaciones previstas en la Ley.

En cuanto a los Planes Regionales de ordenación territorial, su control corresponde a los Gobernadores asesorados por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio, además deberán requerir la opinión favorable de la respectiva unidad desconcentrada del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Es de especial interés en nuestro estudio, la materia atinente al control de la ejecución de los planes vinculados a la materia minera, objeto de la competencia de este Despacho, desarrollada a través de los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales, los planes sectoriales y los planes de áreas bajo régimen de administración especial, a cuyo efecto tenemos:

De conformidad con el artículo 45 de la Ley, "El control de la ejecución de los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y de los demás planes sectoriales, con las facultades previstas en la legislación especial y las establecidas en el artículo 43 corresponde a los respectivos organismos de la Administración Pública Nacional, conforme a su competencia sectorial".

Según lo dispuesto en el artículo 46, el control de la ejecución de los planes de las áreas bajo régimen de administración especial, con las facultades previstas en la legislación especial y las establecidas en el artículo 43, corresponderá a determinados organismos, señalando el literal "d) Las Areas Terrestres y Marinas con Alto Potencial Energético y Minero por el Ministerio de Energía y Minas".

### *3. Control de la ejecución de los planes sectoriales referentes a la actividad minera*

Como hemos referido anteriormente al analizar las disposiciones de la Ley Orgánica del Ambiente, vinculadas a la administración de las concesiones mineras, que otorga el Ministerio de Energía y Minas, por mandato del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Central, cada concesión por él otorgada, es equivalente a una autorización de actividades susceptibles de degradar el ambiente conforme a los preceptos contenidos en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Ambiente, en concordancia con el artículo 19 de dicha Ley.

Estas concordancias de normas aparejadas también las disposiciones de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, vinculada, a su vez, con la actividad minera y a tal efecto, no cabe duda alguna, que de conformidad con lo estipulado en el artículo 45 de la citada Ley, la ocupación del territorio como consecuencia del ejercicio de actividades mineras compete al ministerio de Energía y Minas por tratarse la ordenación de la actividad minera de la ejecución de uno de los planes

sectoriales contemplados en los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

De otra parte, el otorgamiento de concesiones mineras, como decisiones que llevan intrínsecamente acciones de ocupación del territorio, sólo competen al Ministerio de Energía y Minas, conforme a su competencia sectorial y por tanto no se requiere de aprobación alguna por parte del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en razón de que según el artículo 49 de la Ley comentada, sólo se someterán a la aprobación de dicho Ministerio, "las acciones de ocupación de la importancia nacional que determine reglamentariamente" y según se especifica en el aparte Unico: dicha aprobación se requerida "en los procesos de toma de decisiones sobre localización y traslado de industrias; afectación de zonas para la reforma agraria; localización de grandes aprovechamientos de recursos naturales", lo cual no es el caso del otorgamiento de una concesión minera.

En aplicación de estas disposiciones legales, concatenadas al artículo 53 de la Ley, los particulares obtienen en razón del título de sus concesiones las autorizaciones previstas en el artículo 53 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Ambiente por órgano del Ministerio de Energía y Minas ente del Ejecutivo Nacional competente en la materia, que como se ha dicho anteriormente, no requiere obtener la aprobación de que trata el artículo 49 de la referida Ley<sup>10</sup>.

En consecuencia, consideramos que las "Normas para regular la afectación de los recursos naturales renovables asociada a la exploración y extracción de minerales", contenidas en el Decreto Nº 2.219 del 23 de abril de 1992, antes reseñado, exceden las disposiciones de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio en cuanto a la materia de las autorizaciones administrativas para la ocupación del territorio como consecuencia de las actividades mineras, las cuales, conforme al artículo 53 de la Ley deberán "ser autorizadas previamente por las autoridades encargadas del control de la ejecución de los planes", en este caso es el Ministerio de Energía y Minas el órgano competente en materia de los planes sectoriales de minería, a tenor de lo dispuesto en el artículo 45 de la citada Ley.

En vista de lo expuesto, se hace necesaria la revisión de normas de carácter sublegal que limitan las competencias que de manera expresa las leyes otorgan a este Ministerio en materia ambiental y de ordenación del territorio, en especial: a) el artículo 45 del Decreto Nº 2.219 de fecha 23 de abril de 1992; b) el Decreto Nº 1.738 del 25 de julio de 1992, c) contenido de las "Normas para la eliminación de la minería degradante del ambiente en el Estado Bolívar", que ordena a su vez la elaboración de las Normas para la Ordenación del Territorio de la actividad minera, las cuales aún no han sido dictadas y prevé además en su artículo 28 la obligación de los titulares de concesiones y contratos mineros de tramitar a un plazo de 90 días a partir de la publicación de dicho Decreto, ante la Autoridad Regional del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, las autorizaciones atinentes a la ejecución de actividades susceptibles de degradar el ambiente (21 Ley Orgánica del Ambiente) y la Ocupación del Territorio (artículo 53 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio).

#### IV. CONCLUSIONES

1. Necesidad de crear una efectiva coordinación entre el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, a fin de que se ejerzan las competencias contempladas en las Leyes Orgánica del

10. BREWER-CARIAS, Allan R. Trabajos inéditos.

Ambiente y de la Ordenación para el Territorio en función del recurso minero y la puesta en marcha del derecho real inmueble que le otorga el título minero al concesionario.

2. Que las concesiones mineras otorgadas por el Ministerio de Energía y Minas equivalen a las autorizaciones de actividades susceptibles de degradar el ambiente en forma no irreparable a que se refiere el artículo 21 de la Ley Orgánica del Ambiente, en concordancia con el artículo 19 de la misma Ley y con las normas del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Central sobre las competencias del Ministerio de Energía y Minas.

3. Que las concesiones mineras en sí mismas constituyen las autorizaciones para ocupar el territorio en las áreas que abarcan, conforme al artículo 53 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y al artículo 21 de la Ley Orgánica del Ambiente, otorgadas por el órgano competente para ello conforme al artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Central y al artículo 45 de la referida Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

## **ALGUNOS ASPECTOS DEL AMPARO CONSTITUCIONAL EJERCIDO CONJUNTAMENTE CON EL CONTENCIOSO POR ABSTENCION**

María Gabriela Cuevas García  
*Abogado*

### **INTRODUCCION**

Hablar del contencioso por abstención implica el conocimiento de varias ideas fundamentales sobre el Estado de Derecho que rige en Venezuela.

Así pues, en primer término, encontramos plasmada en esas palabras la existencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, a la que corresponde dirimir los asuntos fundados en preceptos de derecho administrativo.

Tal como lo expresa el artículo 206 de nuestra Carta Magna, se trata de un conjunto de órganos de naturaleza judicial que tienen competencia para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, 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 lesionadas por la actividad administrativa.

En segundo lugar, está presente que la actividad administrativa es de rango sublegal, y está sujeta a los principios de legalidad y de responsabilidad. La Administración puede actuar, pero siempre de conformidad con las normas del ordenamiento jurídico, y en caso de que cause perjuicios a los particulares debe repararlos.

En este sentido, y conforme a lo establecido en el artículo 117 de la Carta Magna, la Constitución y las leyes definen las atribuciones del poder público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio, por lo que la Administración Pública está regida por un principio opuesto al que rige la esfera de actuaciones de los particulares, a quienes les está permitido realizar todo aquello que no esté expresamente prohibido en texto normativo, mientras que la Administración sólo puede actuar en orden a lo que le esté expresamente permitido.

Ahora bien, las normas atributivas de competencia dirigidas a la Administración pueden ser de distinta clase, encontramos así que hay normas imperativas que imponen el debate de la Administración de actuar, y de hacerlo de una determinada manera, otras, imperativas también, pero en las que la obligatoriedad de su cumplimiento está sujeta a la verificación de determinada condición y, por último, las facultativas, que confieren la potestad de actuar conforme a ciertos criterios propios de la Administración.

De lo expuesto anteriormente se evidencia el control que ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa sobre la actividad de la Administración, pero, igualmente se desprende la posibilidad del control de su inactividad, la cual puede ser tanto o más perjudicial que aquélla, en el entendido de que la función administrativa está, o debe estar presente en una gran parte de las relaciones jurídicas que se presentan en la sociedad.

Atendiendo a esta necesidad de control, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia consagra un medio de impugnación dirigido a condenar a la Administra-

ción, a través de un mandato judicial, a practicar aquellas conductas a que esté obligada expresamente, en los casos en que no haya cumplido voluntariamente con tal obligación. Se trata del contencioso por abstención.

Igualmente, al hablar de amparo nos encontramos frente a un medio de impugnación dirigido a garantizar el pacífico disfrute de los derechos y garantías que la Constitución establece, que según lo dispuesto en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales procede, tanto contra lesiones provenientes de personas privadas como de personas públicas, pudiendo consistir la lesión en un hecho, un acto o una omisión. De esta forma se establece legalmente otro mecanismo de control de la inactividad de la Administración, dirigido a obtener un pronunciamiento judicial que la condene a cumplir con sus obligaciones.

Ahora bien, la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales prevé dos posibles formas de ejercicio de este medio de impugnación, aisladamente o conjuntamente con otros medios, teniendo en este último caso carácter de medida cautelar.

En este sentido, la Ley consagra la posibilidad de ejercer el amparo en forma conjunta con el contencioso por abstención reuniéndose así en un solo proceso estos dos medios de control de la inactividad de la Administración.

Esta forma conjunta de ejercicio de ambos medios presenta muchas interrogantes. En el presente trabajo pretendemos dar respuesta a algunas de ellas y comentar las dudas que se plantean en torno a otras.

Para ello haremos un breve análisis sobre las generalidades de cada uno de estos medios cuando es intentado aisladamente del otro, para luego pasar a comentar temas relacionados con su ejercicio conjunto, tales como, el alcance de los poderes del juez en la decisión del amparo cautelar, la posibilidad de adelantar en la providencia cautelar los efectos de la sentencia definitiva, los requisitos probatorios exigidos para acordar el amparo cautelar, y la relación entre la exigencia de violación directa e inmediata de la Constitución y la posibilidad real de acumular ambas pretensiones.

## I. EL CONTROL JUDICIAL DE LA ABSTENCION

### 1. *El contencioso por abstención*

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia prevé en sus artículos 42 ordinal 23º y 182 ordinal 1º, un medio para impugnar las conductas omisivas de la Administración.

El artículo 42 dispone:

“Es de la competencia de la Corte como más alto tribunal de la República:  
...23º Conocer de la abstención o negativa de los funcionarios nacionales a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas”.

El artículo 182 ordinal 1º consagra, en los mismos términos del artículo transcrito, que corresponde a los Tribunales Superiores con competencia en materia contencioso-administrativa conocer de la abstención de autoridades estatales y municipales.

La Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (en la sentencia de principio de la Sala Político-Administrativa, de fecha 28-2-85 recaída en el caso Eusebio Igor Vizcaya Paz, y en sentencias posteriores) ha delineado los caracteres del contencioso por abstención, dejando sentado lo siguiente:

1. El medio consagrado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia requiere la existencia de una obligación concreta, precisa y específica, es decir, no

se refiere a la obligación genérica que tienen los funcionarios de actuar en ejercicio de atribuciones correspondientes al respectivo cargo.

2. Tal obligación debe estar inscrita en una norma legal imperativa o taxativa, sin que sea necesario que el texto legal establezca además, expresamente, la posibilidad de esta modalidad del contencioso.

3. Debe existir omisión o negativa de la Administración a cumplir la obligación en cuestión.

4. Se trata de un proceso subjetivo en el cual existe bilateralidad, se exige legitimación especial<sup>1</sup>, está sujeto a lapso de caducidad<sup>2</sup> y, en caso de ser declarado con lugar, comporta una condena.

5. Persigue un pronunciamiento judicial sobre la ilegalidad de la conducta omisiva, y el restablecimiento de la situación jurídica infringida a través de una condena a la Administración a producir o realizar determinado acto o actuación. En caso de que la Administración incumpla la sentencia condenatoria, el juez se sustituye a la Administración omisa, para satisfacer la pretensión, a través de la misma sentencia que producirá los efectos del acto o actuación omitidos<sup>3</sup>.

## 2. La acción autónoma de amparo por omisión

La Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales incluye en su articulado una disposición que le permite a los particulares impugnar las conductas omisivas que lesionen sus derechos y garantías constitucionales.

Se trata del artículo 2 de la Ley, que establece:

“La acción de amparo procede contra cualquier hecho, acto u omisión provenientes de los Organos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal...” (Subrayado nuestro).

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (en las sentencias recaídas en los casos: José Emisael Durán Díaz del 11-7-91, Jorge Alvarado del 5-11-92, Navío Jesús Salas Grado del 13-8-92, Myrtho Jean-

1. “La legitimación a la causa en el proceso de carencia, coincide plenamente con la titularidad material de la pretensión que se hace valer en juicio, esto es, la cualidad para ser parte se deriva de la identidad entre el sujeto de la acción y de la relación sustancial, lo que presupone en el actor la titularidad de un derecho subjetivo, y no simplemente un interés legítimo, personal y directo o un simple interés, como ocurre en el contencioso de anulación, sea contra actos individuales o generales, respectivamente”. Cfr. Romero-Muci, Humberto, “Contribución al Estudio de la Acción de Carencia en el Contencioso-Administrativo Venezolano”, *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*, 1991, año 6, N° 4, pág. 105.
2. Cfr. Sentencia de la CSJ en SPA, de fecha 13-6-91, recaída en el caso Luis Enrique Rangel Burgoin, en la cual se expresa que “uno de los motivos de inadmisibilidad aplicable al recurso por abstención o de carencia, es la «evidente caducidad de la acción o del recurso intentado», a que se refieren el ordinal 4º del artículo 124, y el ordinal 3º del artículo 84, ambos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y que fija en seis (6) meses el artículo 134 *ejusdem*”.
3. El contencioso por abstención “tiene por sustrato una conducta precisa y concreta, de contornos preclaros, que es obligatoria para la Administración por imposición de una norma o cuerpo normativo expreso, que el ente obligado se resiste a cumplir o que simplemente se abstiene de realizar. De modo que en estas circunstancias, es perfectamente sostenible que los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, facultados como están para declarar la contrariedad al derecho de las conductas administrativas, puedan también restablecer las lesiones a los bienes jurídicos de los ciudadanos supliendo la inactividad ilegítima sin que quepa argüir que tal proceder signifique un quebrantamiento del discutible dogma de la separación de poderes, ni mucho menos, consecuentemente, una usurpación de funciones (incompetencia constitucional) por el tribunal respecto de la Administración”, Romero-Muci, Humberto, *Ibidem*, pág. 166.

Mary de Seide del 4-3-93 y Pérez Salinas del 29-7-93) ha delineado los caracteres de la acción de amparo por omisión estableciendo como tales, los siguientes:

1. La conducta omisiva de la Administración debe ocurrir ante una obligación genérica de tramitar o proveer un asunto inherente al cargo del funcionario, por el contrario, no procede contra la omisión de obligación contenida en norma específica. Todo ello en resguardo de dos principios que rigen la materia de amparo, a saber:

a) La necesidad de violación directa e inmediata de la Constitución:

La inactividad de la Administración ante una obligación legal específica infringe en forma directa e inmediata, precisamente, el texto legal que la contempla, y la contencioso por abstención de los artículos 42 ordinal 23º y 182 ordinal 1º de la un ente público no cumple con una obligación genérica se infringen, de ordinario, derechos constituciones, tales como, el derecho a oportuna respuesta y a la defensa, entre otros.

b) El carácter extraordinario o especial del amparo:

La admisión del amparo se condiciona a la no existencia de otros medios procesales eficaces con capacidad para restablecer inmediatamente la situación constitucional infringida. En los casos en que un funcionario público no realice la actuación específica a la cual una ley le obligue existe como medio paralelo, precisamente, el contencioso por abstención de los artículos 42 ordinal 23 y 182 ordinal 1º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

2. La conducta omisiva denunciada debe ser absoluta y total, en el sentido de que la Administración no debe haber emitido acto alguno.

3. Deben cumplirse los demás requisitos de admisibilidad y procedencia establecidos en la Ley Orgánica de Amparo.

4. Con el amparo por omisión se persigue un pronunciamiento judicial que restablezca la situación jurídica infringida a través de una condena a la Administración a que practique el trámite omitido, sin que pueda el Juez sustituirse en la voluntad específica de la Administración, la cual desconoce, precisamente en virtud de que la norma no la específica.

### 3. *El amparo ejercido conjuntamente con el contencioso por abstención*

La Ley Orgánica de Amparo consagra dos formas de ejercicio del amparo bien sea como acción autónoma, o bien ejercida conjuntamente con otra acción o recurso. En este último sentido, el amparo puede ejercerse conjuntamente con el recurso de nulidad por inconstitucionalidad de actos de efectos generales (Art. 4), con el recurso contencioso-administrativo contra conductas omisivas de la Administración (Art. 5).

El artículo 5 segundo párrafo de la Ley Orgánica de Amparo establece:

“...Cuando la acción de amparo se ejerza contra actos administrativos de efectos particulares o contra abstenciones o negativas de la Administración, podrá formularse ante el Juez Contencioso-Administrativo competente, si lo hubiere en la localidad, *conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos o contra las conductas omisivas*, respectivamente, que se ejerza. En estos casos, el Juez, en forma breve, sumaria, efectiva y conforme a lo establecido en el artículo 22, si lo considera procedente para la protección constitucional, suspenderá los efectos del acto recurrido como garantía de dicho derecho constitucional violado, *mientras dure el juicio*” (Subrayado nuestro).

Respecto a la naturaleza de la acción de amparo ejercida conjuntamente con otros medios procesales, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en la sentencia de principio recaída en el caso Tarjetas Banvenez el 10-7-91, ha determinado que se trata de una medida cautelar, con carácter subordinado o accesorio a la acción o recurso al cual se acumula, y que ha de ser resuelta por el mismo juez y en el mismo proceso de la acción principal, el cual tiene dos etapas, la de amparo, que es previa y provisional (mientras dure el juicio) y la etapa contenciosa, que concluye con una decisión final que abarca tanto a la medida cautelar, que parece en esa oportunidad, como el pronunciamiento de fondo solicitado.

El medio procesal cuyo estudio nos ocupa en esta oportunidad, a saber, el contencioso-administrativo contra conductas omisivas ejercido conjuntamente con amparo presenta una serie de aspectos interesantes, que pasamos a comentar.

## II. POSIBILIDAD DE ADELANTAR EN LA PROVIDENCIA CAUTELAR LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA DEFINITIVA

Para determinar si ésta existe o no, estudiaremos el tratamiento del tema en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y los principios utilizados al respecto en materia procesal civil.

### 1. *Poderes del juez*

Hasta la presente fecha la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia antes citada recaída en el caso Tarjetas Banvenez, entre otras, ha mantenido que el contenido de la sentencia del amparo ejercido conjuntamente con otros medios procesales se limita a la suspensión, que puede ser suspensión de la aplicación de la norma, de los efectos del acto o, de la conducta o actividad impugnada, según sea el caso. Mientras que en el amparo autónomo se le reconocen al juez plenos poderes para restituir la situación jurídica infringida, imponiendo el mandamiento que considere idóneo.

Se ha fundamentado esta distinción en las diferencias existentes entre ambas formas de ejercicio del amparo que, según nos enseña la sentencia comentada, radican en que el amparo autónomo debe ser capaz por sí solo de hacer desaparecer definitivamente el acto o hecho lesivo o perturbador; mientras que el amparo conjunto es una acción subordinada, accesorio, su destino es temporal, provisorio, mientras dure el juicio, tiene las características de la acumulación de acciones por lo que debe ser resuelta por un solo juez y un solo proceso. De las anotadas diferencias la sentencia concluye que las consecuencias que dimanar de la acción de amparo autónoma son restitutorias, mientras que las que dimanar de la ejercida conjuntamente con cautelares. Con ello se les da a estos términos tratamiento de conceptos contradictorios, cuando en realidad la existencia de uno no implica la negación del otro, es decir, cuando se expresa que una determinada medida tiene carácter cautelar no se dice nada sobre su contenido, sino sobre sus efectos, los cuales serán provisionales, y ello sólo se opone a lo definitivo, por lo tanto, sobre el contenido de dichas medidas cautelares nada impide afirmar que es también restitutorio.

En consecuencia, si bien existen diferencias entre el amparo autónomo y el conjunto, éstas no fundamentan una distinción entre los poderes del juez en cada uno de estos supuestos, por el contrario las razones que llevan al juez de amparo a co-



nocer del asunto son idénticas en ambos casos, consiste en la solicitud de la parte interesada de que se haga desaparecer la violación o vulneración del derecho o garantía constitucional, por ello las potestades deben ser las mismas en ambos casos, con la única diferencia del carácter definitivo, en uno y provisorio en el otro. Más aún, la tutela jurisdiccional cautelar, de la cual forma parte el amparo conjunto, "puede definirse como aquella que va dirigida a hacer cesar el peligro de un daño en potencia, impidiendo la comisión o continuación de un acto perjudicial al interesado, o facilitando la actuación futura del derecho mismo"<sup>4</sup>, lo cual ratifica su naturaleza restitutoria, independientemente de su carácter provisorio.

También se ha fundamentado la distinción entre las potestades del juez, en la interpretación del contenido de los artículos de la Ley de Amparo en los que se hace referencia únicamente a la "suspensión", éstos expresan:

"Artículo 3. . . . La acción de amparo también podrá ejercerse conjuntamente con la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos estatales normativos, en cuyo caso, la Corte Suprema de Justicia si lo estima procedente para la protección constitucional, podrá suspender la aplicación de la norma respecto de la situación jurídica concreta cuya violación se alega, mientras dure el juicio de nulidad".

"Artículo 5. . . . Cuando la acción de amparo se ejerza contra actos administrativos de efectos particulares o contra abstenciones o negativas de la Administración, podrá formularse . . . conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos o contra las conductas omisivas, respectivamente . . . En estos casos, el juez . . . si lo considera procedente para la protección constitucional, suspenderá los efectos del acto recurrido como garantía de dicho derecho constitucional violado, mientras dure el juicio . . .".

"Artículo 6. No se admitirá la acción de amparo:

5) Cuando el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes. En tal caso, al alegarse la violación o amenaza de violación de un derecho o garantía constitucionales, el juez deberá acogerse al procedimiento y a los lapsos establecidos en . . . la presente Ley, a fin de ordenar la suspensión provisional de los efectos del acto cuestionado".

Sin embargo, la interpretación que se haga del texto de la Ley no puede ser aislada de la intención del constituyente, que consagró en el artículo 49 de la Carta Magna la institución del amparo que la Ley desarrolla. Así pues, la Ley no puede contrariar el espíritu, propósito y razón de las disposiciones de la Constitución, la cual expresa que ". . . el juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida"; por lo tanto, una interpretación de la Ley que nos lleve a concluir que hay formas de restitución de situaciones jurídicas constitucionales infringidas, que están vedadas al juez de amparo, sin que ello esté previsto en una norma legal que a su vez se fundamente en alguna disposición constitucional, debe considerarse inconstitucional por contrariar el espíritu, propósito y razón de la Carta Magna.

Igualmente, la interpretación que se haga de la ley no puede conducir a concluir que la disposición interpretada carece de contenido alguno, y tal es la consecuencia de interpretar el artículo 5 de la Ley, en lo atinente al amparo ejercido conjuntamente con el contencioso contra conductas omisivas, en forma restrictiva entendiéndose que la única potestad del juez es la suspensión. Ello en virtud de que por

4. Henríquez La Roche, Ricardo, *Medidas Cautelares*, Maracaibo, 1974, pág. 29.

la naturaleza de los hechos impugnados no procede la suspensión, y según la interpretación que aquí criticamos, no procede la aplicación de potestad alguna.

Parece necesario concluir que el contenido de la sentencia de amparo, bien sea autónomo o conjunto, tendrá como norte y a la vez como límite, el que la providencia debe estar ordenada al restablecimiento del goce de los derechos y garantías constitucionales lesionados, o a su resguardo a futuro, en caso de que se trate de una amenaza inminente de lesión.

En este aspecto puede tenerse como parámetro de comparación, la facultad general que tienen los jueces para dictar medidas innominadas en virtud del artículo 588 del Código de Procedimiento Civil, el cual les otorga una potestad genérica de adoptar cualquier medida que consideren idónea.

## 2. *Aplicación de los principios de derecho procesal común en materia contencioso-administrativa*

La jurisdicción es una función estatal en virtud de la cual el Juez decide sobre las pretensiones de las partes, con arreglo al ordenamiento jurídico, actuando como órgano imparcial. La función jurisdiccional es una sola, pero, sin embargo, ella puede estar atribuida a distintos conjuntos de órganos, en orden a distintas materias, y regulada por distintos procedimientos; en este sentido se habla de jurisdicción ordinaria y de jurisdicciones especiales.

Una de las jurisdicciones especiales en nuestro ordenamiento jurídico es la contencioso-administrativa, a la cual corresponde conocer las pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo. Sobre la necesidad de la existencia de esta jurisdicción especial, en la doctrina "domina la posición que estima justificada la necesidad de una jurisdicción especial, y ello, no por las razones históricas que dieron lugar al nacimiento del sistema francés, puramente contingentes, basadas en la desconfianza de los revolucionarios en los Parlamentos judiciales y en una errónea interpretación del principio de división de los poderes, sino por estimar necesaria una especialización del personal que ha de conocer aquellas pretensiones"<sup>5</sup>.

"Aun cuando, en ocasiones parece haberse puesto en tela de juicio el carácter especial de la jurisdicción contencioso-administrativa, la mayoría de la doctrina no duda al afirmar tal característica. La afirmación no tiene un sentido puramente doctrinal. Por el contrario, tiene una trascendencia práctica indudable. Porque, al ser especial, no hay necesidad alguna de que se dicte un Código al servicio de la misma, regulando todos y cada uno de los aspectos que la misma ofrece. Al ser jurisdicción le serán aplicables todos los preceptos orgánicos y procesales comunes, si bien, con las especialidades propias de la materia sobre que versa. Ello explica sobradamente la remisión a las leyes orgánicas y procesales comunes que se contienen en nuestra Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y en la mayoría de las leyes de lo contencioso-administrativo de los distintos países"<sup>6</sup>.

En este sentido, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia consagra, en el capítulo de las disposiciones generales del Título V, referido a los procedimientos, dos disposiciones del siguiente tenor:

"Artículo 81. Las acciones o recursos de que conozca la Corte, se tramitarán de acuerdo con los procedimientos establecidos en los Códigos y Leyes nacionales, a menos que en la presente Ley o en su Reglamento Interno, se señale un procedimiento especial".

5. González Pérez, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, 1957, pág. 42.

6. *Ibidem*, pág. 39.

“Artículo 88. Las reglas del Código de Procedimiento Civil regirán como normas supletorias en los procedimientos que cursen ante la Corte”.

En consecuencia, en la decisión sobre el amparo ejercido conjuntamente con el contencioso por abstención, el Juez Contencioso Administrativo, en ausencia de reglas especiales, debe aplicar las reglas del ordenamiento procesal ordinario, y los principios que las informan.

### 3. *Las medidas cautelares en el procedimiento ordinario*

En su obra *Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares* Piero Calamandrei<sup>7</sup>, respecto a la variedad de formas en que se presentan las medidas cautelares, ratifica la relación de instrumentalidad que todas presentan con la providencia principal, es decir, que no pueden aspirar a convertirse por sí mismas en definitivas, puesto que sólo sirven de auxilio a la providencia principal; y las clasifica en los siguientes cuatro grupos:

a) Medidas que aseguran la eficacia de la fase de conocimiento del juicio: son denominadas providencias instructorias anticipadas, con las que se busca fijar y conservar ciertas resultas probatorias, positivas o negativas, que podrán ser utilizadas después en un eventual proceso de cognición.

b) Medidas que aseguran la eficacia de la fase ejecutiva del juicio: sirven para facilitar el resultado práctico de una futura ejecución forzosa, impidiendo la dispersión de los bienes que pueden ser objeto de la misma. Forman parte de éste las medidas cautelares típicas de embargo, secuestro y prohibición de enajenar y gravar.

c) Medidas que ordenan prestar caución al interesado como condición para obtener una ulterior providencia judicial, tales como las cautelas del procedimiento de medidas preventivas, que se exigen como condición, bien para dictarlas o para neutralizarlas.

d) *Providencias que dirimen interinariamente* una relación controvertida en espera de que a través del proceso principal posterior se perfeccione la decisión definitiva: estas providencias hallan su razón de ser en la urgencia de la decisión ante el peligro de daño que acarrea el retardo, daño referido más a la persona misma que a sus bienes. Su mayor peculiaridad consiste en que satisface provisionalmente el derecho subjetivo de fondo, cosa que no sucede en los otros tipos de medidas cautelares. Son satisfactivas de la relación jurídico-material, sólo que nunca pueden aspirar a convertirse en definitivas.

Sobre la existencia en el ordenamiento jurídico venezolano de este tipo de medidas cautelares que dirimen interinariamente, Ricardo Henríquez La Roche<sup>8</sup> cita los siguientes ejemplos:

a) Los decretos provisionales de amparo en los interdictos posesorios, restitutorios y prohibitivos, consagrados en el Código de Procedimiento Civil: para acordarlos se exige, dada la gravedad de sus efectos, la certeza de los extremos de la ley sustantiva, a diferencia de las medidas preventivas que solamente requieren una presunción grave, y suponen un simple juicio de probabilidad.

b) Decreto de interdicción provisional consagrado en los artículos 399 y siguientes del Código Civil: se resuelve interinariamente la pretensión de la parte interesada, proveyendo al incapaz de tutor hasta el momento en que el fallo definitivo

7. Citado por Henríquez La Roche, Ricardo, *Ob. Cit.*, pág. 49 y ss.

8. *Ibidem*, págs. 53 y ss.

de interdicción, que pone fin al procedimiento, supla el nombramiento de un tutor definitivo que administre los bienes y represente al entredicho.

c) Separación provisional de los esposos en los juicios de nulidad del matrimonio, consagrada en el artículo 125 del Código Civil: la medida provisional queda supeditada en su vigencia a lo que decida definitivamente la sentencia que concluye el juicio de anulación.

d) El nombramiento de tutor interino en el procedimiento de tutela consagrado en el artículo 313 del Código Civil: el interino ejercerá la guarda del menor y los actos de administración y de conservación indispensables, mientras se nombre el tutor definitivo del menor de edad que no tenga representante legal.

e) La posesión provisional de los bienes del declarado ausente, a todos los que tengan sobre esos bienes derechos que dependan de la condición de su muerte, mediante caución u otras provisiones consagrada en el artículo 426 del Código Civil: podrán, en consecuencia, administrarlo, ejercer acciones en juicio, gozar de las rentas, todo dentro de los límites de la simple administración, hasta tanto sea declarada la presunción de muerte y acordada la posesión definitiva.

f) La fijación del lindero provisional en el juicio de deslinde, consagrada en el Código de Procedimiento Civil.

g) La ocupación previa en el juicio de expropiación por causa de utilidad pública o social, en caso de urgencia, consagrada en la Ley de Expropiación.

En el mismo sentido podemos señalar que el anteproyecto del Código Modelo para Iberoamérica<sup>9</sup>, elaborado por el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, al incorporar en su articulado las medidas cautelares genéricas o innominadas deja clara la facultad del Juez para dictar medidas preventivas que adelanten los efectos de la sentencia definitiva, el artículo correspondiente expresa:

“Artículo 280. Fuera de los casos regulados en los artículos anteriores podrá el Tribunal adoptar las medidas provisionales y *anticipativas* que juzgue adecuadas para evitar que se cause a la parte, antes de la sentencia, una lesión grave o de difícil reparación o *para asegurar provisionalmente los efectos de la decisión sobre el fondo*”. (Subrayado nuestro).

#### 4. *Posición doctrinaria sobre las medidas cautelares en los procedimientos contencioso-administrativos ejercidos conjuntamente con amparo*

Sobre el particular, Gustavo Linares Benzo<sup>10</sup> expresa que, en materia de amparo ejercido conjuntamente con otro medio procesal, no existe prohibición de entrar a analizar los alegatos de hecho y de derecho de la parte que solicita la medida de amparo como cautelar, pues por el contrario, ello lo exige el artículo 585 del Código de Procedimiento Civil al establecer que debe existir presunción grave del derecho que se reclama y de que la pretensión quedará ilusoria. Por lo tanto, manifiesta que pueden dictarse medidas preventivas de contenido semejante a la eventual decisión de fondo, sin que pueda considerarse como una manifestación de opinión sobre lo principal del pleito que constituya la causal de inhibición y recusación del artículo 82 ordinal 15º del mismo Código.

Igualmente —indica Linares Benzo— que una medida preventiva nunca prejuzga sobre el fondo de la controversia pues no tiene ningún poder vinculante sobre

9. Citado por Fábrega P., Jorge y Arjona L., Adán Arnulfo, “Potestad Cautelar Genérica: La Experiencia Panameña”, *Revista de Derecho Procesal*, Nº 1, año 1990, págs. 2-8.  
10. Linares Benzo, Gustavo, “El Amparo y las Medidas Cautelares”, *Revista de Derecho Público*, Nº 47, julio-septiembre 1991, págs. 42-50.

ésta. Por el contrario, es una presunción, alterable en la definitiva, pues sólo causa cosa juzgada formal.

Sin embargo —continúa— se prohíbe al Juez alterar el estado de hecho de tal modo que sea imposible ejecutar la sentencia de fondo, cualquiera que ésta sea. Es decir, no pueda dictar cautelares irreversibles

Para que una providencia cautelar similar al fondo sea reversible, el juez puede ordenar la constitución de caución, como condición para declararla, y como garantía frente a la sentencia definitiva contraria.

Así mismo, Humberto Romero-Muci, en su análisis sobre el proceso de carencia y las medidas cautelares señala que “la posibilidad de arbitrar una medida cautelar... podría verificarse... a través del amparo constitucional cuando se intente “conjuntamente”, en forma inicial o sobrevenida con la acción ordinaria en carencia, siempre que con la misma se busque permitir al agraviado el goce de alguno de los efectos del acto específico emitido, o en su caso, la producción definitiva (sic) del mismo”<sup>11</sup>.

5. *Posición jurisprudencial sobre las medidas cautelares en los procedimientos contencioso-administrativos ejercidos conjuntamente con amparo*

De todo lo antes dicho se deriva que tanto la doctrina como la legislación reconocen la posibilidad de dictar medidas cautelares que satisfagan provisional e interinariamente el derecho subjetivo de fondo, con carácter de cosa juzgada formal. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en sentencia recaída en el caso Rosa Adelina González<sup>12</sup>, en fecha 14-8-92 ha interpretado los correspondientes artículos de la Ley de Amparo, como se transcribe a continuación:

“...el legislador ha establecido la posibilidad de interponer conjuntamente con la acción de amparo el recurso contencioso de nulidad contra actos administrativos y, de ser el caso, el recurso contencioso contra conductas omisivas de la Administración.

Pero si bien es cierto que respecto a la interposición conjunta del amparo con el primero de los recursos contencioso nombrados, esto es, el de nulidad de actos administrativos, tratada la primera como una solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado que sería improcedente si llegare a afectar el fondo del debate judicial dado su carácter precautelar, no sucede lo mismo en relación a la interposición conjunta de la acción de amparo y de abstención, como se razonó anteriormente.

11. Romero-Muci, Humberto., *Ob. Cit.*, pág. 139.

12. En el caso en estudio, la ciudadana Rosa Adelina González intentó conjuntamente acción de amparo constitucional y recurso contencioso-administrativo por abstención contra la conducta omisiva de los miembros del Consejo Supremo Electoral al no resolver la impugnación de la elección de concejales del Municipio Libertador del Distrito Federal y la apelación de los resultados electorales del referido Municipio formulada por ella ante la respectiva Junta Electoral Principal. La Sala declaró inadmisibles, la acción de amparo y el contencioso por abstención, en virtud de que el recurso intentado pretendía lograr que el Consejo Supremo Electoral se pronunciara acerca de la interposición de un recurso administrativo, es decir, se trataba de la obligación genérica de resolver un asunto que le fue planteado, a lo que estaba obligado por el simple hecho de ser un órgano administrativo jerárquicamente superior, y ello escapa del objeto del contencioso por abstención. Además, existía un acto administrativo surgido de una instancia administrativa inferior que permitía el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa para el control de la legalidad de la actuación administrativa. No obstante, la Corte se pronunció acerca de la procedencia o improcedencia, en nuestro ordenamiento jurídico, de esta acción conjunta.

*En efecto, en casos como el que se decide al Juez de amparo le resultaría difícil entrar a conocer la acción de amparo sin proveer sobre el fondo de lo debatido por cuanto el fin perseguido por ambas acciones es el mismo, a saber, la orden de pronunciamiento a la Administración. Por tanto, declarado procedente el amparo por omisión se vaciaría de todo contenido el recurso de abstención, ya que una vez ordenado a la Administración actuar sobre la petición del particular, sería innecesario analizar la obligatoriedad o no de la Administración a realizar la actuación concreta exigida por medio de un recurso de abstención, teniendo en consecuencia la decisión que provee la acción de amparo carácter definitivo.*

*Por tanto, forzoso es concluir, que si bien el administrado es libre de escoger cualquiera de las dos acciones a fin de lograr el restablecimiento de su situación jurídica infringida, el ejercicio de ambas es Alternativo, es decir, la interposición de la acción de amparo por mora de la Administración o, de existir la obligación a realizar una actuación concreta, el recurso por abstención.*

La premisa anterior se fundamenta en que la Ley Orgánica de Amparo aun cuando el artículo 5 *ejusdem* habla de "abstención u omisión" "abstenciones o negativas de la Administración", "acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación o contra conductas omisivas", no se planteó el amparo por abstención conjunto con el recurso del mismo nombre, sino la omisión de pronunciamiento por falta de respuesta de la Administración, de manera que si la abstención es una conducta "omisiva" de la Administración y por el amparo autónomo se logra un pronunciamiento del órgano llamado a cumplirlo, el solicitante podrá ejercer el recurso contencioso correspondiente.

En virtud de lo anterior, *cuando se interpongan conjuntamente la acción de Amparo Constitucional con el recurso de abstención, resulta inadmisibile la primera y, se procedería a tramitar el recurso de abstención de ser procedente conforme al procedimiento contenido en los artículos 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, desde que la acción de amparo pierde el carácter precautelar que la informa*<sup>13</sup> (Subrayado nuestro).

En el texto de la Sentencia transcrita están plasmadas las siguientes opiniones de la Corte Suprema de Justicia:

a) La Ley Orgánica de Amparo no consagra lo que se desprende de las palabras contenidas en su artículo 5 ("Cuando la acción de amparo se ejerza contra... abstenciones o negativas de la Administración, podrá formularse... conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo... contra las conductas omisivas").

b) En los amparos ejercidos conjuntamente con otros medios de impugnación, la decisión sobre el amparo no puede adelantar los efectos de la sentencia del juicio principal.

c) Si en una medida preventiva el Juez adelanta los efectos de la providencia definitiva, ésta resultaría innecesaria y vacía de contenido, y la medida cautelar tendría carácter definitivo.

d) El ejercicio de ambos medios procesales es alternativo.

e) Cuando se ejerzan conjuntamente amparo y contencioso por abstención, el amparo es siempre inadmisibile.

f) En los demás supuestos de ejercicio conjunto de amparo con otro medio de impugnación, la decisión de aquél está limitada a la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado.

Al confrontar el contenido de esta sentencia con las nociones que rigen las providencias cautelares en el orden procesal general, expresadas anteriormente si-

13. Cfr. Págs. 16-18 de la citada Sentencia.

guiendo a la doctrina nacional y extranjera, y como resultado del estudio de la legislación civil y procesal vigente se evidencia que los contraría. Por lo tanto, en este sentido, resulta cuestionable la decisión de la Corte Suprema de Justicia antes citada.

Además, la sentencia estudiada parte de la premisa de que la providencia cautelar que se dicte en el amparo ejercido conjuntamente con el contencioso por abstención, será siempre de contenido igual a la providencia definitiva, lo cual es falso, pues frente al incumplimiento de una obligación pueden dictarse medidas preventivas, tendentes a garantizar el futuro cumplimiento de dicha obligación, que en nada se asimilen a ésta, por ejemplo, en caso de que el amparo conjunto se haya ejercido frente al incumplimiento de la obligación de reincorporar a un funcionario en un determinado cargo, la cautelar puede consistir en la prohibición de que se nombre otro titular para tal cargo, con lo cual de ser necesario se nombraría a un suplente, y en nada se asimilaría al pedimento de fondo, que persigue que se nombre como titular al actor.

En consecuencia, en materia de contencioso por abstención ejercido conjuntamente con amparo, al igual que en los restantes medios de impugnación previstos en la jurisdicción contencioso-administrativa, debe aplicarse el régimen general de las providencias cautelares, que faculta al juez para dictar medidas preventivas que adelanten los efectos de la sentencia definitiva, pero con carácter provisorio, mientras dure el juicio, y siempre y cuando no resulten irreversibles para lo que puede ser exigida caución suficiente.

#### 6. *Requisitos probatorios*

Antes de acordar cualquier medida cautelar el juez debe hacer un estudio del caso concreto. En el procedimiento ordinario se exige que estén llenos los requisitos del artículo 585 del Código de Procedimiento Civil según el cual deben haber medios de prueba que constituyan presunción grave, tanto del riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo, como de la existencia del derecho que se reclama. No obstante, en la jurisdicción contencioso-administrativa, en materia de amparo ejercido conjuntamente con otros medios de impugnación, se han tornado más flexibles las exigencias probatorias.

La sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 10-7-90 recaída en el caso Tarjetas Banvenez dejó sentado que en la acción de amparo ejercida conjuntamente con otro recurso, "dada la naturaleza suspensiva de este mandamiento de amparo", basta el señalamiento de la norma o garantía constitucional que se considere violada, fundamentado en un medio de prueba que constituya presunción grave de la violación o amenazada, pudiendo consistir ese medio de prueba en el propio acto administrativo impugnado. A diferencia de los parámetros establecidos en el Código de Procedimiento Civil, se observa que no se exige análisis sobre la presunción grave de que, en ausencia de la medida cautelar, la ejecución de la sentencia definitiva quedaría ilusoria o carecería de sentido por el retardo de la misma.

Aun cuando tales afirmaciones han sido hechas, en el texto de las sentencias, refiriéndose en general al amparo ejercido conjuntamente con otros medios de impugnación, las mismas sólo pueden referirse a algunos casos de amparo conjunto con los recursos de anulación por inconstitucionalidad o ilegalidad, casos estos en los que cabe la ligereza probatoria en virtud de que el amparo funciona en ellos, principalmente, como medio de suspensión. Sin que por ello se niegue a priori la posibilidad de que el juez dicte en estos juicios de anulación, medidas de amparo preventivas distintas de la suspensión, para restablecer la situación jurídica infringida.

En efecto, como se expresó con anterioridad, la naturaleza del amparo, tanto autónomo, como conjunto, no es sólo suspensiva sino que puede implicar cualquier tipo de medidas que el juez considere necesarias para el restablecimiento de la situación jurídica infringida. Esto es lo que se desprende del texto de la Constitución (Art. 49) lo cual no puede restringirse por la interpretación del Art. 5 de la Ley Orgánica de Amparo, que sólo menciona la suspensión.

Así pues, tanto en los casos de amparo conjunto con abstención, como en cualquier otro supuesto concreto de amparo conjunto en que sea menester dictar una medida cautelar distinta de la suspensión deben exigirse requisitos probatorios más rígidos, que demuestren los extremos exigidos en el Código de Procedimiento Civil, es decir, la presunción grave de la necesidad de que se dicte la providencia cautelar en cuestión, ello en virtud del alcance que pueden llegar a tener estas medidas, en su mayoría condenatorias y por lo tanto, de delicado tratamiento, aunque su naturaleza sea provisional. Además del análisis por parte del juez de las posibles consecuencias de la providencia cautelar, con el objeto, como se expresó anteriormente, de no dictar medidas que sean irreversibles por una sentencia definitiva de contenido opuesto.

### III. GRADO DE VIOLACION DE LA CONSTITUCION EXIGIDO EN EL AMPARO CONJUNTO CON EL CONTENCIOSO POR ABSTENCION

Existen algunas interrogantes sobre la posibilidad real de acumular el contencioso por abstención con el amparo, en virtud de las características de ambos medios de impugnación, señaladas en la primera parte de este trabajo.

Según se expresó siguiendo la jurisprudencia del Alto Tribunal, para que sea admisible el contencioso por abstención se requiere que la omisión sea referida a una obligación específica, precisa, concreta. Mientras que para la admisión de un amparo autónomo contra conductas omisivas se exige que se trate de la omisión del cumplimiento de una obligación genérica, derivada de la naturaleza del cargo del obligado, fundamentada tal exigencia en dos principios, a saber, el carácter extraordinario del amparo (frente a la omisión de obligaciones específicas existe la vía paralela del contencioso por abstención), y la necesidad de violación directa e inmediata de la Constitución (frente a la omisión de obligaciones específicas será la norma legal que la contempla, la que resulte violada directamente, y la Constitución resultará violada de forma mediata).

Por lo tanto, el ejercicio de estos dos medios de impugnación pareciera excluyente, en el sentido de que obligación frente a la cual la Administración se abstiene sólo puede reunir una de estas dos características, o es genérica o es específica. Si es genérica resultaría inadmisibile la acción principal y en consecuencia, la accesoria (el amparo) seguiría igual suerte. Por el contrario, si la obligación en cuestión es específica, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia dictada hasta la fecha, la Constitución resultaría violada siempre indirectamente, por lo que sería admisible la principal e inadmisibile la accesoria.

Sin embargo estos planteamientos merecen estudio más detallado, para determinar la certeza de los mismos. En este orden encontramos:

#### 1. *Obligaciones de naturaleza específica contenidas en la Constitución*

Cabe al respecto hacer un análisis del texto constitucional para determinar si el mismo contiene normas que impongan una obligación específica a alguna autoridad, cuyo incumplimiento vulnere derechos o garantías fundamentales.



Podemos señalar a título de ejemplo el artículo 37 de la Carta Magna, el cual expresa:

“Son venezolanos por naturalización desde que declaren su voluntad de serlo:  
1º La extranjera casada con venezolano;...”

Los funcionarios competentes, ante quienes se declare dicha voluntad están obligados a reconocer inmediatamente la nacionalidad venezolana de los sujetos a que se refiere el artículo, por mandato constitucional, independientemente del desarrollo que haga de esta obligación la Ley respectiva. Por otra parte, el artículo 61 de la Constitución establece como garantía fundamental la no discriminación fundada en el sexo. Ahora bien, si un hombre extranjero casado con venezolana manifiesta su voluntad de naturalizarse frente a la autoridad competente y ésta omitiere su obligación basándose en que la obligación sólo existe respecto a las mujeres casadas con venezolanos y no respecto a hombres casados con venezolanas, se estaría vulnerando su derecho a la no discriminación fundada en el sexo, y sería admisible el ejercicio conjunto del contencioso por abstención (en la medida en que existe una obligación específica frente a la cual el juez puede ordenar a la Administración una determinada conducta, y en su caso, sustituir su inactividad) con el amparo, también admisible (se estaría vulnerando directa e inmediatamente la Constitución).

Podemos citar como ejemplo que la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en fecha 28-7-93 admitió la acción de amparo ejercida conjuntamente con el contencioso por abstención en el caso Charlotte Bellorín, en el cual se solicita que se ordene a la Administración el reconocimiento de la nacionalidad venezolana por naturalización de un extranjero casado con venezolana. La admisión en este caso hace presumir que la Corte ha entendido que en este supuesto concreto está consagrada una obligación específica de la Administración, de fuente constitucional. Independientemente del posterior análisis que ocupará a la Corte sobre la existencia o no de colisión entre las dos normas constitucionales y, por ende, de la definitiva declaratoria sobre la existencia de la obligación invocada por el solicitante.

## 2. *Otros supuestos*

Puede pensarse también en la existencia de otros supuestos que el ejercicio intelectual nos permita imaginar, en los que si bien la obligación específica esté consagrada en una norma de carácter legal, cuya inobservancia por la Administración diere origen a la violación indirecta de algún precepto constitucional, paralelamente se vulnerare directa e inmediatamente otro derecho o garantía constitucional, “lo cual no significa que el derecho o garantía de que se trate no estén desarrollados o regulados en textos normativos de rango inferior, pero sin que sea necesario al juzgador acudir o fundamentarse en ellos para detectar o determinar si la violación constitucional al derecho o garantía se ha efectivamente consumado”<sup>14</sup>.

De resultar factible lo antes dicho, habría que revisar cuidadosamente la jurisprudencia de la Corte en materia de amparo autónomo contra conductas omisivas, con el objeto de evitar sentencias de inadmisión por el solo hecho de que exista una norma legal que imponga una obligación de carácter específico y no genérico; pues la omisión del cumplimiento de esa obligación específica podría paralelamente vulnerar derechos o garantías constitucionales, sin que para demostrarlo fuera necesario acudir al análisis de los textos de rango inferior que los desarrollan.

14. Cfr. Sentencia CSJ-SPA de fecha 10-7-91 recaída en el caso Tarjetas Banvenez, pág. 30.

#### IV. CONCLUSIONES

1. El contencioso por abstención es un medio de impugnación de conductas omisivas que requiere la existencia de una obligación concreta, precisa y específica, consagrada en norma legal imperativa o taxativa, que persigue, a través de un juicio bilateral, un pronunciamiento judicial que obligue a la Administración a cumplir con la conducta omitida y, en su caso, sustituirla.

2. La acción de amparo autónoma contra conductas omisivas procede contra omisión frente a obligaciones genéricas, en virtud de que requiere la violación directa e inmediata de la Constitución y de que se trata de un mecanismo extraordinario; siempre que la omisión haya sido absoluta y se reúnan los demás requisitos de admisibilidad y procedencia establecidos en la Ley. A través de este medio de impugnación se persigue un pronunciamiento del juez que condene a la Administración a cumplir con la conducta omitida, sin que pueda la sentencia llegar a sustituir la actividad administrativa.

3. Cuando se ejercen conjuntamente el contencioso por abstención y el amparo contra conductas omisivas, este último tiene naturaleza cautelar, se decide previa y provisionalmente y, por lo tanto, es accesorio del principal, formando ambos parte del mismo proceso, que ha de decidir un solo juez.

4. Contrariamente al criterio jurisprudencial de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, debe entenderse que en la decisión del amparo ejercido conjuntamente con otro medio procesal, los poderes del juez no se limitan a la suspensión, sino que son tan amplios como lo requiera la restitución de la situación jurídica infringida, en el caso concreto, posición esta fundamentada en: 1) La naturaleza cautelar del amparo no excluye su contenido restitutorio. 2) Las disposiciones de la Ley de Amparo deben interpretarse a la luz de lo consagrado en la Constitución, la cual otorga al juez de amparo amplios poderes que rebasan la suspensión. 3) Interpretar que la potestad del juez en la decisión del amparo ejercido conjuntamente con el contencioso por abstención se limita a la suspensión, equivaldría a afirmar que se trata de un medio procesal que no es susceptible de concluir con pronunciamiento judicial alguno, lo que constituye una interpretación inadmisibile.

5. La jurisdicción contencioso-administrativa es una jurisdicción especial a la que le son aplicables supletoriamente todos los preceptos procesales comunes.

6. Los preceptos procesales comunes admiten la posibilidad de dictar medidas cautelares que diriman interinariamente una relación controvertida en espera de que a través del proceso principal posterior se perfeccione la decisión definitivamente.

7. La doctrina admite expresamente que en los procesos contencioso-administrativos ejercidos conjuntamente con amparo el juez tiene la potestad de dictar medidas cautelares que diriman interinariamente la relación de fondo controvertida, siempre que las mismas sean reversibles por la definitiva, en caso de que ésta sea de contenido contrario.

8. Es cuestionable la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 14-8-91 recaída en el caso Rosa Adelina González, en la cual se contrarían, sin fundamento en normas especiales, los preceptos procesales comunes, al expresar que en el caso del contencioso por abstención ejercido conjuntamente con amparo debe siempre declararse la inadmisibilidad de éste, en virtud de que persigue el mismo fin que la acción principal, por lo que un pronunciamiento del juez sobre dicho amparo le daría carácter definitivo y vaciaría de contenido al contencioso, y, en consecuencia, ha de entenderse como alternativo el ejercicio de ambas acciones. Además, la sentencia estudiada parte de la premisa de que la providencia cautelar que se dicte en el amparo ejercido conjuntamente con el

contencioso por abstención, será siempre de contenido igual a la providencia definitiva, lo cual es falso, pues frente al incumplimiento de una obligación pueden dictarse medidas preventivas, tendientes a garantizar el futuro cumplimiento de dicha obligación, que en nada se asimilen a ésta.

9. En los casos de amparo conjunto con contencioso por abstención y en cualquier otro supuesto concreto de amparo conjunto, en que sea menester dictar una medida cautelar que rebase los linderos de la suspensión deben exigirse previamente requisitos probatorios que demuestren los extremos exigidos en el artículo 585 del Código de Procedimiento Civil.

10. Del estudio de los requisitos de admisibilidad tanto del contencioso por abstención como del amparo autónomo contra conductas omisivas se deriva que en el primero, la omisión debe referirse a una obligación específica, mientras que en el segundo la omisión debe referirse a una obligación genérica (como garantía del requisito de violación directa e inmediata de la Constitución). Por ello, parecieran incompatibles dentro de un mismo proceso y, en principio, resulta difícil concebir la posibilidad de su ejercicio conjunto, sin embargo, pueden conjugarse ambos requisitos en el caso de que la obligación específica esté consagrada en la Constitución, y en los casos en que la omisión, además de violar directa e inmediatamente la norma de rango legal contentiva de la obligación específica, paralelamente vulnera en forma directa e inmediata un derecho o garantía constitucional, sin que la comprobación de dicha vulneración amerite el análisis de textos de rango inferior.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- BREWER-CARIAS, Allan y AYALA CORAO, Carlos, *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Introducción General y Estudio Preliminar*, "Colección Textos Legislativos, Nº 5, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1988.
- BRICEÑO V., Gustavo, *Comentarios a la Ley de Amparo*, Caracas, Editorial Kinesis, s. f.
- FABREGA P., Jorge y ARJONA L., Adán Arnulfo, "Potestad Cautelar Genérica", *Revista de Derecho Procesal*, Nº 1, año 1990, págs. 1-8.
- GONZALEZ PEREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1957, tomo II.
- HENRIQUEZ LA ROCHE, Ricardo, *Medidas Cautelares. Teoría General. Procedimientos. Jurisprudencia Analítica*, Maracaibo, 1974.
- LINARES BENZO, Gustavo, "El Amparo y las Medidas Cautelares", *Revista de Derecho Público*, Nº 47, julio-septiembre, 1991, págs. 42-52.
- MOLES CAUBET, Antonio, *El Principio de la Legalidad y sus Implicaciones*, "Nº 3", Caracas, Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, 1974.
- QUINTERO TIRADO, Mariolga, *Introducción al Estudio de las Medidas Preventivas*, "Colección Clínica Jurídica", Caracas, Ediciones Síntesis Jurídica, 1974.
- ROMERO-MUCI, Humberto, "Contribución al Estudio de la Acción de Carencia en el Contencioso Administrativo Venezolano", *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*, Nº 4, año 6, págs. 13-182.
- : "El Amparo Constitucional por Omisión o Retardo", en *El Recurso de Amparo en la Legislación Venezolana, Serie Foros 2*, Caracas, Biblioteca de la Academia de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1989, págs. 57-125.
- RONDON DE SANZO, Hildegard, *Amparo Constitucional. Dogmática. Jurisprudencia. Legislación*. Caracas, Editorial Arte, 1988.



## LEGISLACION

# Información Legislativa

## LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL SEGUNDO SEMESTRE DE 1993

Recopilación y selección  
Caterina Balasso Tejera  
Abogado

### SUMARIO

#### I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*. A. Presidencia de la República. a. Organismos de la Presidencia de la República. a'. Comisiones Presidenciales. b'. Autoridades Unicas de Area. B. Organización Ministerial. a. Ministerio de Relaciones Exteriores. b. Ministerio de Hacienda. c. Ministerio de Educación. d. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. e. Ministerio de Agricultura y Cría. f. Ministerio del Trabajo. 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. D. Procuraduría General de la República. 2. *Administración Descentralizada*. A. Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias, Reglamentos. B. Institutos Autónomos. C. Fundaciones. D. Reorganización de entes públicos. 3. *Organismos con autonomía funcional*. A. Contraloría General de la República. B. Fiscalía General de la República.

#### II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Financiero*. A. Crédito Público. 2. *Sistema Presupuestario*. A. Ley de Presupuesto. B. Ejecución Presupuestaria. C. Distribución. 3. *Sistema de Personal*. A. Funcionarios Públicos. B. Personal Militar. C. Personal al Servicio del Consejo Supremo Electoral. D. Personal al Servicio de la Contraloría General de la República. E. Personal al Servicio del Consejo de la Judicatura.

#### III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*. A. Leyes, Acuerdos y Convenios Internacionales. a. Leyes. b. Convenios y Acuerdos. B. Normas sobre Visas y Pasaportes. 2. *Políticas de Relaciones Interiores*. A. Régimen de la Justicia. a. Organización Judicial. a'. Tribunales de Paz. b'. Circunscripciones Judiciales. c'. Días y Horas Laborales. d'. Régimen de Provisión de Cargos. e'. Normas sobre Procedimientos Judiciales. b. Sistema Penitenciario. c. Notarías y Registros. B. Régimen Electoral. a. Ley Orgánica del Sufragio. b. Propaganda y Campaña Electoral. c. Juntas Electorales. d. Fiscales Electorales. e. Partidos Políticos y Grupos de Electores. f. Organismos Electorales. g. Escrutinio. h. Validez y Nulidad del Voto. i. Totalización de Votos. C. Régimen de los Juegos. 3. *Seguridad*. A. Policía. B. Artículos Detonantes.

#### IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera*. 2. *Régimen Impositivo*. A. Impuesto sobre la Renta. B. Impuesto al Valor Agregado. C. Impuesto a los activos empresariales. D. Aduanas: Régimen y Arancel. E. Timbre Fiscal. F. Arancel Judicial. 3. *Régimen de las Finanzas*. A. Régimen de los Bancos y Otros Institutos de Crédito. a. Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras. b. Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. B. Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias. a. Tasas de Interés. b. Suministro de Información y condiciones mínimas. c. Encaje Legal. d. Mercado de Divisas. 4. *Régimen de las Inversiones*. A. Mercado de Capitales. B. Bolsa de Valores. 5. *Régimen del Comercio Interno*. A. Bienes de Primera Necesidad. B. Fijación de Precios. C. Comercialización de Productos. D. Protección al Consumidor. E. Libre Competencia. 6. *Régimen del Comercio Exterior*. A. Importaciones. 7. *Régimen de Desarrollo Agropecuario*. 8. *Régimen de Energía y Minas*. A. Explotación Minera. Fijación de precios y fletes. 9. *Régimen de los Seguros*. 10. *Régimen de las Privatizaciones*.

## V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Educación*. A. Educación Preescolar. B. Educación Superior. a. Admisión. b. Carreras. c. Universidades, Institutos y Colegios Universitarios. C. Post-Grados. D. Educación de Adultos. E. Capacitación Docente. F. Aprendizaje. Acreditación. G. Matrícula y Mensualidades. H. Calendario Escolar. I. Becas. 2. *Trabajo*. A. Reuniones Normativas Laborales. B. Convenciones Colectivas. 3. *Salud*. A. Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. B. Hospitales y Centros Hospitalarios. 4. *Seguridad Social*. A. Ley del Seguro Social: Reglamento. B. Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. 5. *Cultura*. A. Patrimonio Cultural. B. Cine. C. Artesanía.

## VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Ordenación Territorial*. A. Planes de Ordenación Urbanística. B. Areas de Protección de Obras Públicas. C. Parques Nacionales. D. Zonas de Valor Histórico. 2. *Régimen de Protección del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*. A. Zonas Protectoras y de Reserva. B. Recursos Forestales. C. Recursos Animales. a. Caza. b. Pesca. D. Normas Ambientales. 3. *Régimen de Transporte y Tránsito*. A. Transporte y Tránsito Terrestre. B. Transporte y Tránsito Marítimo y Fluvial. 4. *Régimen de las Comunicaciones*. A. Telecomunicaciones: Tarifas.

## I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*A. *Presidencia de la República*

Acuerdo del Congreso de la República del 31-8-93, mediante el cual se declara que debe considerarse falta absoluta la del Presidente de la República suspendido, ciudadano Carlos Andrés Pérez, y en consecuencia se ratifica como Presidente de la República al ciudadano Ramón J. Velázquez hasta la finalización del actual período constitucional. *G.O.* N° 35.292 del 8-9-93.

a. *Organismos de la Presidencia de la República*a'. *Comisiones Presidenciales*

—Decreto N° 3.124 de la Presidencia de la República del 3-9-93, mediante el cual se confiere a la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado el carácter de Consejo Consultivo en materia política, además de las actuales competencias que le fueron atribuidas por el Decreto N° 94 del 15 de marzo de 1989. *G.O.* N° 35.291 del 7-9-93.

—Decreto N° 3.127 de la Presidencia de la República del 6-9-93, mediante el cual se crea la Comisión Presidencial permanente para el resguardo de los "Yanomami" y otras poblaciones indígenas que habitan el bosque húmedo tropical de la región Orinoco Amazónica. (Comisión Yanomami). *G.O.* N° 35.292 del 8-9-93.

—Decreto N° 3.162 de la Presidencia de la República del 23-9-93, mediante el cual se crea una Comisión Presidencial, con carácter ad-honorem, que tendrá por objeto el seguimiento de las obras referentes al Complejo Hidroeléctrico Uribante-Caparo, ubicado en territorios de los Estados Barinas, Mérida y Táchira y las correspondientes a la Autopista La Fría-San Cristóbal-Rubio-San Antonio del Táchira, del Estado Táchira. *G.O.* N° 35.305 del 27-9-93.

b'. *Autoridades Unicas de Area*

—Decreto N° 3.240 de la Presidencia de la República del 11-11-93, mediante el cual se reforma el Decreto N° 2.307 por el cual se crea la autoridad única de área de la Cuenca del Río Tuy y de la vertiente norte de la Serranía del Litoral del Distrito Federal y Estado Miranda. *G.O.* N° 35.362 del 16-12-93.

B. *Organización Ministerial*

—Decreto N° 3.070 de la Presidencia de la República del 15-7-93, mediante el cual se dicta el Reglamento sobre el Régimen de Funcionamiento de los Gabinetes Sectoriales. *G.O.* N° 35.265 del 2-8-93.

a. *Ministerio de Relaciones Exteriores*

—Resolución N° DG-137-A del Ministerio de Relaciones Exteriores del 3-8-93, por la cual se crea la Comisión Editorial del Ministerio de Relaciones Exteriores. *G.O.* N° 35.273 del 12-8-93.

—Resolución N° 146 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 9-8-93, por la cual se reorganiza el Consejo de Asesoría Jurídica, creándose el Grupo de Trabajo Permanente de Coordinación el cual funcionará de la forma que en ella se indica. *G.O.* N° 35.283 del 26-8-93.

—Resolución N° DG-156 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 26-8-93, por la cual se dicta el Reglamento de la Biblioteca Central del Ministerio de Relaciones Exteriores. *G.O.* N° 35.290 del 6-9-93.

b. *Ministerio de Hacienda*

—Resolución N° 2.422 del Ministerio de Hacienda del 2-11-93, por la cual se crea el Comité de Informática. *G.O.* N° 35.342 del 18-11-93.

c. *Ministerio de Educación*

—Resolución N° 915 del Ministerio de Educación del 23-7-93, por la cual se constituye una Oficina Técnica *Ad-hoc*, Unidad de Apoyo al Despacho del Ministro, encargada de la coordinación y conducción del Proyecto de Mejoramiento, Modernización y Fortalecimiento de la Calidad de la Educación Básica en Venezuela. *G.O.* N° 35.272 del 11-8-93.

—Resolución N° 1.145 del Ministerio de Educación del 10-11-93, por la cual se disuelve la Fundación Exposición Quinto Centenario. *G.O.* N° 35.356 del 8-12-93.

—Resolución N° 1.144 por el Ministerio de Educación del 8-11-93, por la cual se dicta el Reglamento Interno del Ministerio de Educación. *G.O.* N° 4.657 Extraordinario del 13-12-93.

d. *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*

—Resolución N° G-1.673 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 3-8-93, por la cual se crean seis Consejos de Acciones Estratégicas, adscritos al Despacho del



Ministro de Sanidad y Asistencia, cuyo propósito es asesorar al Ministro en la fijación de las políticas y acciones estratégicas que tomará para proponer alternativas de solución a problemas que requieren atención prioritaria en el sector salud. *G.O.* N° 35.274 del 13-8-93.

—Resolución N° G-1.642 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 20-8-93, por la cual se crea la Oficina para la Descentralización del Sector de la Salud, con rango de Dirección adscrita a la Dirección General Sectorial de Secretaría. *G.O.* N° 35.301 del 21-9-93.

—Resolución N° G-1.699 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 30-8-93, por la cual se atribuye al Director General Sectorial de Secretaría del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social las funciones de orientar y coordinar el proceso de descentralización del Ministerio. *G.O.* N° 35.301 del 21-9-93.

—Resolución N° G-1.702 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 30-8-93, por la cual se crea la Oficina Coordinadora de Transporte Automotor. *G.O.* N° 35.301 del 21-9-93.

—Resolución N° G-1.633 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 19-7-93, por la cual se delega en los Gobernadores de los Estados en su carácter de agentes del Ejecutivo Nacional, la firma de las Resoluciones referentes a la designación de los Directores Regionales del Sistema Nacional de Salud (antes Directores Subregionales o Comisionados de Salud). *G.O.* N° 35.303 del 23-9-93.

—Decreto N° 3.148 de la Presidencia de la República del 16-9-93, mediante el cual se declara en reorganización al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. *G.O.* N° 35.311 del 5-10-93.

—Resolución N° G-1.768 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 18-10-93, por la cual se crea un Consejo de Acciones Estratégicas en materia de Saneamiento Sanitario Ambiental, con especial referencia al Programa de Endemias Rurales auspiciado por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y el Banco Mundial. *G.O.* N° 35.337 del 9-11-93.

—Resolución N° G-1.766 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 18-10-93, por la cual se crea una Comisión para el análisis de las políticas, estrategias, planes, bases y modelo de estructura y organización futura del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, a la luz del proceso de descentralización y de transferencia de los servicios de salud. *G.O.* N° 35.337 del 9-11-93.

—Resolución N° G-1.812 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 4-11-93, por la cual se crea un Comité Operativo de la Dirección General Sectorial de Salud. *G.O.* N° 35.342 del 18-11-93.

—Resolución N° G-1.857 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 29-11-93, por la cual se crea la Comisión Nacional de Yodación y Fluoruración de la Sal destinada al Consumo Humano y Veterinario. *G.O.* N° 35.357 del 9-12-93.

e. *Ministerio de Agricultura y Cría*

—Resolución N° 159 del Ministerio de Agricultura y Cría del 24-5-93, por la cual se dicta el Reglamento Interno de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Agricultura y Cría. *G.O.* N° 4.593 Extraordinario del 21-6-93.

—Resolución N° 233 del Ministerio de Agricultura y Cría del 16-7-93, por la cual se crea el Consejo Consultivo del Atún, que tendrá por objetivo asesorar al Ministro

de Agricultura y Cría en la formulación, comercialización e industrialización del Atún. *G.O.* N° 35.262 del 28-7-93.

—Resolución N° 1.225 del Ministerio de Agricultura y Cría del 12-8-93, por la cual se crea la Comisión Nacional de Sanidad Porcina, con carácter adhonorem. *G.O.* N° 35.282 del 25-8-93.

—Resolución N° DM/280 del Ministerio de Agricultura y Cría del 16-9-93, por la cual se crea una Comisión de Evaluación para la Adquisición de Bienes Contratación de Obras y Servicios de Consultorías para el Programa I, del Plan de Inversiones para la Transformación del Sector Agropecuario (P.I.T.S.A.). *G.O.* N° 35.308 del 30-9-93.

—Decreto N° 3.185 de la Presidencia de la República del 7-10-93, mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio de Agricultura y Cría. *G.O.* N° 35.319 del 18-10-93.

*f. Ministerio del Trabajo*

—Resolución N° 4.388 del Ministerio del Trabajo del 23-8-93, por la cual se crea una Oficina en las Federaciones de Trabajadores de mayor representatividad regional, en cada uno de los Estados de la República de Venezuela. *G.O.* N° 35.282 del 25-8-93.

—Resolución N° 4.269 del Ministerio del Trabajo del 14-7-93 por la cual se crea el Consejo Intersectorial Nacional del Trabajo, como órgano asesor del Ejecutivo Nacional, por intermedio del Ministerio del Trabajo, en materia de planificación y formulación de la política laboral y de seguridad social del país. *G.O.* N° 35.257 del 21-7-93.

*g. Ministerio de Transporte y Comunicaciones*

—Resolución N° 187 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 29-6-93, por la cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento Interno del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. *G.O.* N° 4.616 Extraordinario del 4-8-93.

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

—Decreto N° 3.015 de la Presidencia de la República del 3-6-93, mediante el cual se crea la Policía Ambiental, dependiente del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. *G.O.* N° 35.321 del 20-10-93.

*i. Ministerio de Desarrollo Urbano*

—Resolución N° 024-013 del Ministerio de Desarrollo Urbano del 13-7-93, por la cual se delega en los Gerentes Estadales la facultad de efectuar las operaciones necesarias para llevar a cabo las Ventas de Microparcelas propiedad del Instituto Nacional de la Vivienda ubicadas en las diferentes Entidades Territoriales, en las cuales se incluyen las destinadas a uso residencial, comercial, educacional y otras. *G.O.* N° 35.300 del 20-9-93.

*C. Servicios Autónomos sin personalidad jurídica*

—Decreto N° 3.061 de la Presidencia de la República del 8-7-93, mediante el cual se transforma el Departamento de Elaboraciones Farmacéuticas, dependiente de la Dirección General de Salud del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, en un Servi-

cio Autónomo sin personalidad jurídica denominado Servicio de Elaboraciones Farmacéuticas (SEFAR). *G.O.* N° 35.263 del 29-7-93.

—Decreto N° 3.116 de la Presidencia de la República del 26-8-93, mediante el cual se crea el Servicio Autónomo de los Recursos Pesqueros y Acuícolas (SARPA), sin personalidad jurídica, con rango de Dirección General Sectorial y dependiente del Ministro de Agricultura y Cría. *G.O.* N° 35.292 del 8-9-93.

—Decreto N° 3.289 de la Presidencia de la República del 16-12-93, mediante el cual se crea la Oficina Coordinadora de Apoyo Marítimo de la Armada, con carácter de servicio autónomo, con patrimonio propio y sin personalidad jurídica. *G.O.* N° 35.368 del 27-12-93.

#### D. *Procuraduría General de la República*

—Resolución de la Procuraduría General de la República por la cual se crea la Circunscripción Judicial del Estado Miranda, la cual estará integrada por los Despachos Judiciales que tienen su sede en el territorio de esta Entidad Federal, con excepción de los que tienen su asiento en los Municipios Sucre, Baruta, El Hatillo y Chacao. *G.O.* N° 35.311 del 5-10-93. (No aparece publicado el texto).

### 2. *Administración Descentralizada*

#### A. *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de competencias. Reglamentos*

—Decreto N° 3.250 de la Presidencia de la República, mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial N° 1 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, sobre las Transferencias de Servicios y Competencias a los Estados y los Acuerdos Previos a la Transferencia de Servicios y la Cogestión. *G.O.* N° 35.359 del 13-12-93.

—Decreto N° 3.085 de la Presidencia de la República del 22-7-93, mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial N° 2 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencia del Poder Público, sobre los Mecanismos Institucionales para la Descentralización de la Administración Pública Nacional. *G.O.* N° 35.268 del 5-8-93.

—Decreto N° 3.104 de la Presidencia de la República del 12-8-93, mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, sobre el Consejo Territorial de Gobierno y la Organización Intergubernamental para la Descentralización. *G.O.* N° 35.273 del 12-8-93.

—Decreto N° 3.109 de la Presidencia de la República del 19-8-93, mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial N° 4 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público sobre Nombramiento de los Directores o Coordinadores de las Dependencias de los Ministerios y de los Institutos Autónomos en los Estados. *G.O.* N° 35.281 del 24-8-93.

—Decreto N° 3.121 de la Presidencia de la República del 2-9-93, mediante el cual se dicta el Reglamento N° 5 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público sobre la Desconcentración de

Atribuciones en Materia de Transporte, Tránsito Terrestre y Vigilancia de la Circulación a las Gobernaciones de Estado. *G.O.* N° 35.289 del 3-9-93.

—Decreto N° 3.133 de la Presidencia de la República del 9-9-93, mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial N° 6 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público sobre el Consejo de Gobierno del Area Metropolitana de Caracas. *G.O.* N° 35.301 del 21-9-93.

—Decreto N° 3.177 de la Presidencia de la República, mediante la cual se dicta el Reglamento Parcial N° 7 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, en Materia de Vialidad Terrestre. *G.O.* N° 35.327 del 28-10-93.

—Decreto N° 3.188 de la Presidencia de la República, mediante el cual se dicta el Reglamento N° 8 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público sobre Encomienda a los Gobernadores de Estado de las atribuciones en materia de Administración de las Cárceles Nacionales. *G.O.* N° 35.317 del 14-10-93.

#### B. *Institutos Autónomos*

—Ley de Depósito Legal en el Instituto Autónomo Biblioteca Nacional. *G.O.* N° 4.623 Extraordinario del 3-9-93.

—Decreto N° 3.114 de la Presidencia de la República del 26-8-93, Ley N° 3.114, mediante el cual se dicta la Ley de Reforma Parcial de la Ley que autoriza la Conversión del Instituto Autónomo Línea Aeropostal Venezolana en una Compañía Anónima. *G.O.* N° 35.291 del 7-9-93.

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para proceder a la Supresión del Instituto Nacional de Obras Sanitarias. *G.O.* N° 4.635 Extraordinario del 28-9-93.

#### C. *Fundaciones*

—Decreto N° 3.081 de la Presidencia de la República del 22-6-93, mediante el cual se autoriza a los Presidentes del Consejo Nacional de la Cultura (CONAC) y de C.A. Venezolana de Televisión (VTV) para que, conjuntamente con la Cámara de Diputados, a través del ente que al efecto ésta disponga, constituyan la "Fundación Televisora Nacional Canal 5". *G.O.* N° 35.269 del 6-8-93.

—Resolución N° 1.590 del Ministerio de Fomento del 29-6-93, por la cual se ordena la disolución y consecuente liquidación de la Fundación Fondo de Fomento para la Innovación Tecnológica (FINTEC). *G.O.* N° 35.246 del 6-7-93.

—Resolución de la Cámara de Diputados del Congreso de la República del 10-8-93, por la cual se procede a constituir una fundación que se denominará "Fundación Cámara de Diputados". *G.O.* N° 35.271 del 10-8-93.

—Decreto N° 3.131 de la Presidencia de la República del 9-9-93, mediante el cual se declara en reestructuración a la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN). *G.O.* N° 35.303 del 23-9-93.

—Resolución N° 2.380 del Ministerio de Fomento del 28-9-93, por la cual se dispone que en el procedimiento de liquidación de la Fundación Fondo de Fomento para la Innovación Tecnológica (FINTEC), la Comisión Liquidadora aplicará las disposiciones del Código Civil y del Código de Comercio que no colidan con las Normas

sobre las Fundaciones Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado y el Control de los Aportes Públicos a las Instituciones Financieras Privadas Similares, contenidas en el Decreto 677 de fecha 21 de junio de 1985. *G.O.* N° 35.311 del 5-10-93.

—Decreto N° 3.168 de la Presidencia de la República mediante, el cual se dispone que la Fundación Laboratorio Nacional de Hidráulica, funcionará a partir de la publicación de este Decreto bajo tutela del Instituto Nacional de Canalizaciones. *G.O.* N° 35.309 del 1-10-93.

—Resolución del Congreso de la República, mediante la cual se procede a constituir la "Fundación del Congreso de la República para el Tratamiento Cardiovascular", con domicilio en la ciudad de Caracas. *G.O.* N° 35.317 del 14-10-93.

—Resolución conjunta N° 2.900 del Ministerio de Fomento y N° 4.693 del Ministerio del Trabajo del 9-12-93, por la cual se dispone que la Fundación Tecnológica de Seguridad Integral (FUNSEIN) funcionará como Centro Inspección de Ensayos de Referencia y de Prestación de Asistencia Técnica. *G.O.* N° 35.364 del 20-12-93.

—Decreto N° 3.262, de la Presidencia de la República del 25-11-93, mediante el cual se exime a la fundación La Casa de Bello de la obligación de regirse, en cuanto a su organización interna, por las normas sobre las Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado y el Control de los Aportes Públicos a las Instituciones Privadas Similares, contenidas en el Decreto N° 677 del 21 de junio de 1985. *G.O.* N° 35.366 del 22-12-93.

#### D. *Reorganización de entes públicos*

—Instructivo N° 30 de la Presidencia de la República del 3-6-93, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Instructivo para Regular la Reestructuración de Entes Públicos. *G.O.* N° 35.302 del 22-9-93.

### 3. *Organismos con Autonomía Funcional*

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

—Resolución N° 009 de la Contraloría General de la República del 15-7-93, por la cual se dictan las "Instrucciones y Modelos para el Registro Contable de las Operaciones del Fondo para el Pago de Prestaciones Sociales de la Contraloría General de la República". *G.O.* N° 35.262 del 28-7-93.

—Resolución N° 10 de la Contraloría General de la República del 15-7-93, por la cual se dictan las "Instrucciones Transitorias para el Registro Contable de las Operaciones realizadas por el Fondo de Prestaciones Sociales de la Contraloría General de la República durante el año 1992 y la apertura de las cuentas previstas en las instrucciones dictadas mediante Resolución N° CG-009 de fecha 15-7-93". *G.O.* N° 35.262 del 28-7-93.

—Resolución de la Contraloría General de la República por la cual se elimina la Unidad Permanente de Control que funciona en la C.A. Nacional de Teléfonos de Venezuela, a partir del 8-9-93. *G.O.* N° 4.632 Extraordinario del 14-9-93.

### B. *Fiscalía General de la República*

—Resolución N° 267 de la Fiscalía General de la República del 8-7-93, por la cual se crea la “Oficina de Atención y Orientación al Público”. *G.O.* N° 35.271 del 10-8-93.

## II. ADMINISTRACION GENERAL

### 1. *Sistema Financiero*

#### A. *Crédito Público*

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para la Contratación y Ejecución de operaciones de Crédito Público, durante el Ejercicio Fiscal 1993. *G.O.* N° 35.264 del 30-7-93.

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para la Contratación y Ejecución de operaciones de Crédito Público durante el Ejercicio Fiscal 1994. *G.O.* N° 4.633 Extraordinario del 15-9-93.

—Instructivo N° 32 de la Presidencia de la República del 2-9-93, por el cual se regulan los gastos relacionados con Programas o Proyectos financiados por operaciones de crédito público. *G.O.* N° 35.300 del 20-9-93.

### 2. *Sistema Presupuestario*

#### A. *Ley de Presupuesto*

—Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1994. *G.O.* N° 4.629 Extraordinario del 9-9-93.

—Ley de Presupuesto del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 1994. *G.O.* N° 4.633 Extraordinario del 15-9-93.

#### B. *Ejecución Presupuestaria*

—Resolución N° 409 del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia del 27-7-93, por la cual se aprueba la estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos Manejados Mediante Avances. (Se reimprime por error material). *G.O.* N° 35.262 del 28-7-93.

#### C. *Distribución*

—Decreto N° 3.183 de la Presidencia de la República del 7-10-93, mediante el cual se dispone la Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos para el Ejercicio Fiscal 1994. *G.O.* N° 35.317 del 14-10-93.

### 3. *Sistema de Personal*

#### A. *Funcionarios Públicos*

—Decreto N° 3.181 de la Presidencia de la República del 7-10-93, mediante el cual se aprueba una Escala de Sueldos aplicables a los funcionarios al servicio del Ministerio de la Defensa que ocupen clasificados que tengan como requisito de ingreso ser profesionales o técnicos superiores ubicados en el ramo de salud y bienestar social. (Ramo 70.000), así como biológicos, psicológicos y químicos que ejerzan sus funciones en el área de salud. *G.O.* N° 35.315 del 11-10-93.

—Decreto N° 3.182 de la Presidencia de la República del 7-10-93, mediante el cual se aprueba una Escala de Sueldos para cargos de funcionarios o empleados clasificados como administrativos o de apoyo técnico, cuya estructura por grados y pasos es la que en él señala. *G.O.* N° 35.315 del 11-10-93.

—Decreto N° 3.218 de la Presidencia de la República del 21-10-93, mediante el cual se dispone que cada Organismo de la Administración Pública Nacional deberá erogar, con cargo a las partidas de los presupuestos de gastos vigentes, a partir del 15 de noviembre del año en curso, las cantidades necesarias para pagar la bonificación de fin de año de 1993 que le corresponde al personal que en él se señala. *G.O.* N° 35.339 del 15-11-93.

—Decreto N° 3.268 de la Presidencia de la República del 26-11-93, mediante el cual se establece el Sistema de Remuneraciones para los Cargos de Controladores de Tránsito Aéreo adscritos al Ministerio de Transporte y Comunicaciones. *G.O.* N° 35.360 del 14-12-93.

—Decreto N° 3.269 de la Presidencia de la República del 26-11-93, mediante el cual se establece el Sistema de Remuneraciones para los Cargos de Bomberos Aeronáuticos, Técnicos en Operaciones Aeroportuarias (T.O.A.), Técnicos en Información Aeronáutica (T.I.A.), Inspectores de Mecánica de Aviación (I.M.A.), Operadores de Telecomunicaciones Aeronáuticas (O.T.A.), Técnicos en Radiocomunicaciones Aeronáuticas (T.R.A.), Oficiales de Búsqueda y Salvamento (O.B.S.) y Pilotos de Búsqueda y Salvamento. *G.O.* N° 35.360 del 14-12-93.

—Decreto N° 3.245 de la Presidencia de la República del 12-11-93, mediante el cual se aprueba una escala de sueldos para cargos clasificados como administrativos y de apoyo técnico, cuya estructura por grados y pasos es la que en él se señala. *G.O.* N° 35.368 del 27-12-93.

#### B. *Personal Militar*

—Decreto N° 3.257 de la Presidencia de la República del 22-11-93, mediante el cual se pospone por un mes el licenciamiento del actual contingente correspondiente al año 1993. *G.O.* N° 35.344 del 22-11-93.

#### C. *Personal al servicio del Consejo Supremo Electoral*

—Resolución N° 920114-81 del Consejo Supremo Electoral del 14-1-93, por la cual se dicta el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Miembros, Funcionarios y Obreros al Servicio del Consejo Supremo Electoral. *G.O.* N° 4.613 Extraordinario del 26-7-93.

D. *Personal al servicio de la Contraloría General de la República*

—Resolución N° CG-021 de la Contraloría General de la República del 8-12-93, sobre el Régimen de Prestaciones Sociales de los Funcionarios de la Contraloría General de la República. *G.O.* N° 35.368 del 27-12-93.

E. *Personal al servicio del Consejo de la Judicatura*

—Resolución N° 2.249 del Consejo de la Judicatura del 20-8-93, por la cual se dicta la Reforma Parcial de la N° 1.689 del 3-9-92, de la forma que en ella se indica. (Resolución sobre el Fondo de Prestaciones Sociales del Consejo de la Judicatura y Poder Judicial). *G.O.* N° 35.321 del 20-10-93.

### III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*

A. *Leyes, Acuerdos y Convenios Internacionales*

a. *Leyes*

—Ley aprobatoria del Convenio para el estímulo y protección recíproca de las inversiones entre la República de Venezuela y el Reino de los Países Bajos. *G.O.* N° 35.269 del 6-8-93.

—Ley aprobatoria del Convenio Constitutivo del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI-MIGA). *G.O.* N° 4.634 Extraordinario del 22-9-93.

—Ley aprobatoria del Convenio de La Haya relativo a la Obtención de Pruebas en el Extranjero en Materia Civil o Mercantil. *G.O.* N° 4.635 Extraordinario del 28-9-93.

—Ley aprobatoria del Convenio entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República Francesa con el objeto de evitar la doble tributación y Prevenir la Evasión y el Fraude Fiscal en materia de Impuesto sobre la Renta. *G.O.* N° 4.635 Extraordinario del 28-9-93.

—Ley aprobatoria del Convenio de La Haya relativo a la Notificación o traslado en el Extranjero de documentos judiciales y extrajudiciales en materia Civil o Comercial. *G.O.* N° 4.635 Extraordinario del 28-9-93.

—Ley aprobatoria del Protocolo 1978 relativo al Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques 1973. *G.O.* N° 4.633 Extraordinario del 15-9-93.

—Ley aprobatoria del Convenio sobre Seguridad Social entre la República de Venezuela y República Helénica. *G.O.* N° 4.640 Extraordinario del 8-10-93.

b. *Acuerdos y Convenios*

—Resolución N° CJ-123 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 7-7-93, por la cual se ordena la publicación del texto de las Notas Diplomáticas sobre la continuación del proyecto "Asistencia a la Gestión de Ciudades Intermedias", suscritas por los Gobiernos de Venezuela y la República Federal de Alemania. *G.O.* N° 4.609 Extraordinario del 19-7-93.

—Resolución N° CJ-124 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 7-7-93, por la cual se ordena la publicación del Acuerdo por Notas Diplomáticas sobre el proyecto



“Saneamiento del Río Tuy”, suscrita por los Gobiernos de Venezuela y la República Federal de Alemania. *G.O.* N° 4.609 Extraordinario del 19-7-93.

—Resolución N° CJ-126 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 13-7-93, por la cual se ordena la publicación de las Notas Diplomáticas sobre las disposiciones aplicables a las Relaciones Aerocomerciales suscritas por los Gobierno de Venezuela y del Reino de los Países Bajos. *G.O.* N° 4.609 Extraordinario del 19-7-93.

—Resolución N° CJ-127 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 13-7-93, por la cual se ordena la publicación del Acuerdo entre la República de Venezuela y el Reino de los Países Bajos para Servicios Aéreos. *G.O.* N° 4.609 Extraordinario del 19-7-93.

—Decreto N° 3.167 de la Presidencia de la República del 24-9-93, mediante el cual se incorporan a la nómina de productos incluidos en el artículo 2° del Decreto N° 2.730 de fecha 29 de diciembre de 1992, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 35.173 del 17 de marzo de 1993, el cual contiene el Acuerdo Comercial Bilateral suscrito entre las Repúblicas del Perú y Venezuela, las mercaderías comprendidas en las subpartidas que en él se indican. *G.O.* N° 35.311 del 5-10-93.

—Resolución N° CJ-184 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 5-10-93, por la cual se ordena la publicación del texto del Acuerdo suscrito para la Detención, Recuperación y Devolución de Vehículos de Transporte Terrestre, Aéreo y Acuático entre los representantes de los Gobiernos de Venezuela y el Ecuador. *G.O.* N° 35.316 del 13-10-93.

—Resolución N° CJ-183 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 5-10-93, por la cual se ordena la publicación del texto del Acuerdo suscrito por el representante del Gobierno de la República de Venezuela y el representante del Gobierno de la República del Ecuador, sobre Prevención, Control, Fiscalización y Represión del Consumo Indebido y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. *G.O.* N° 35.316 del 13-10-93.

—Resolución CJ-185 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 5-10-93, por la cual se ordena la publicación del texto de Acuerdo suscrito por el representante del Gobierno de la República de Venezuela y el representante del Gobierno de la República del Ecuador, sobre el establecimiento de un Régimen Especial de Visa Empresarial. *G.O.* N° 35.316 del 13-10-93.

—Resolución N° CJ-186 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 5-10-93 por la cual se ordena la publicación del texto del Acuerdo suscrito por el representante del Gobierno de la República de Venezuela y el representante del Gobierno de la República de Ecuador, sobre el desempeño de Trabajos Remunerados por parte de los Dependientes de los Funcionarios adscritos a las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares. *G.O.* N° 35.316 del 13-10-93.

—Resolución CJ-189 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 6-10-93, por la cual se ordena la publicación del texto del Acuerdo suscrito por el representante del Gobierno de la República de Venezuela y el representante del Gobierno de la República Federal de Alemania, por Notas Diplomáticas sobre la prolongación del Proyecto “Fortalecimiento de los Servicios Hidrometeorológicos Nacionales”. *G.O.* N° 35.317 del 14-10-93.

—Resolución N° CJ-188 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 6-10-93, por la cual se ordena la publicación del texto del Acuerdo suscrito por el representante del Gobierno de la República Federal de Alemania, por Notas Diplomáticas sobre el

Proyecto "Fomento de Servicio Nacional de Metrología (SNMM). *G.O.* Nº 35.317 del 14-10-93.

—Resolución Nº CJ-187 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 16-10-93, por la cual se ordena la publicación del texto del Acuerdo suscrito por el representante del Gobierno de la República de Venezuela y el representante del Gobierno de la República Federal de Alemania, por Notas Diplomáticas sobre el Proyecto "Escuela de Artesanía Maderera en la Colonia Tovar". *G.O.* Nº 35.317 del 14-10-93.

—Resolución Nº CJ-190 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 6-10-93, por la cual se ordena la publicación del texto del Acuerdo suscrito por el representante del Gobierno de la República de Venezuela y el representante del Gobierno de la República de Cuba, relativo a Transporte Aéreo. *G.O.* Nº 35.317 del 14-10-93.

—Resolución Nº CJ-253 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 30-11-93, por la cual se ordena la publicación del Acuerdo suscrito por los representantes del Gobierno de la República de Venezuela y del Gobierno de la República Popular China, sobre Cooperación Agrícola, Ganadera y Pesquera. *G.O.* Nº 35.354 del 6-12-93.

—Resolución Nº CJ-254 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 30-11-93, por la cual se ordena la publicación del Acuerdo de Cooperación y Amistad suscrito por los representantes del Gobierno de la República de Venezuela y del Gobierno de la República de Namibia. *G.O.* Nº 35.356 del 8-12-93.

#### B. Normas sobre Visas y Pasaportes

—Resolución Nº CJ-134 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 26-7-93, por la cual se ordena la publicación del texto del Acuerdo suscrito por el representante del Gobierno de la República de Venezuela y el representante del Gobierno de la Federación de Rusia, por Notas Diplomáticas sobre Supresión de Visas para los titulares de Pasaportes Diplomáticos y de Servisas para los titulares Diplomáticos y de Servicios. *G.O.* Nº 35.316 del 13-10-93.

—Resolución conjunta Nº 649 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Nº 157 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 26-8-93, por la cual se dictan las Normas para la Expedición del Visado Empresarial Colombo-Venezolano. *G.O.* Nº 35.290 del 6-9-93.

—Decreto Nº 3.217 de la Presidencia de la República del 21-10-93, mediante el cual se dispone que la Visa de Turista podrá ser otorgada bajo la forma de tarjeta de turismo (DEX-2), a los nacionales de los países señalados en el listado que al efecto se publicará en la Gaceta Oficial, por Resolución Conjunta de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Relaciones Exteriores. *G.O.* Nº 35.324 del 25-10-93.

—Resolución de los Ministerios de Relaciones Exteriores Nº 699 y de Exteriores Nº 235 del 16-11-93, por la cual se dictan las normas para la expedición del Visado Empresarial Chileno-Venezolano. *G.O.* Nº 35.350 del 30-11-93.

—Resolución de los Ministerios de Relaciones Exteriores Nº 700 y de Exteriores Nº 236 del 16-11-93, por la cual se dictan las normas para la expedición del Visado Empresarial Ecuatoriano-Venezolano. *G.O.* Nº 35.350 del 30-11-93.

—Resolución de los Ministerios de Relaciones Exteriores Nº 710 y de Exteriores Nº 258-A del 1-12-93, por la cual se dictan las normas para la expedición del Visado Empresarial Japonés-Venezolano. *G.O.* Nº 35.359 del 13-12-93.

—Resolución de los Ministerios de Relaciones Interiores N° 711 y de Exteriores N° 259-A del 1-12-93, por la cual se dictan las normas para la expedición del Visado Empresarial Voreano-Venezolano. *G.O.* N° 35.359 del 13-12-93.

—Resolución de los Ministerios de Relaciones Interiores N° 704 y de Exteriores N° 250-A del 24-11-93, por la cual se dispone que la Visa de Turista bajo la forma de tarjeta de turismo (DEX-2), sólo podrá ser otorgada a los nacionales de los países que en ella se señalan. *G.O.* N° 35.363 del 17-12-93.

## 2. *Política de Relaciones Interiores*

### A. *Régimen de la Justicia*

#### a. *Organización Judicial*

##### a'. *Tribunales de Paz*

—Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz. *G.O.* N° 4.634 Extraordinario del 22-9-93.

##### b'. *Circunscripciones Judiciales*

—Resolución del Consejo de la Judicatura N° 2.337 del 5-8-91, por la cual se crea la Circunscripción Judicial del Estado Delta Amacuro, la cual estará conformada por los Despachos Judiciales que tenga su asiento en el territorio de dicho Estado. *G.O.* N° 35.329 del 1-11-93.

—Resolución del Consejo de la Judicatura N° 2.336 del 29-7-92, por la cual se crea la Circunscripción Judicial del Estado Amazonas, la cual estará conformada por los Despachos Judiciales que tengan su asiento en el territorio de dicho Estado. *G.O.* N° 35.329 del 1-11-93.

##### c'. *Días y Horas Laborables*

—Resolución del Consejo de la Judicatura N° 2.437 del 8-12-93, por la cual se dispone que serán días no hábiles para los Tribunales Ordinarios y Especiales, exceptuando los Militares, los que en ella se señalan. *G.O.* N° 35.369 del 28-12-93.

##### d'. *Régimen de Provisión de Cargos*

—Resolución del Consejo de la Judicatura N° 2.334 del 7-10-93, por la cual se dictan las Normas de Evaluación de las Credenciales de los Concursantes. *G.O.* N° 35.322 del 21-10-93.

##### e'. *Normas sobre procedimientos judiciales*

—Resolución del Consejo de la Judicatura N° 2.317 del 1-10-93, por la cual se dispone que los Tribunales al aceptar fianza para garantizar el embargo por establecimientos mercantiles deberán hacerlo de empresas de reconocida solvencia. *G.O.* N° 35.321 del 20-10-93.

b. *Sistema Penitenciario*

—Ley de Beneficios en el Proceso Penal. *G.O.* N° 4.620 Extraordinario del 25-8-93.

—Ley de Redención Judicial de la Pena por el Trabajo y el Estudio. *G.O.* N° 4.623 Extraordinario del 3-9-93.

c. *Notarías y Registros*

—Decreto-Ley N° 3.316 del 27-12-93, mediante el cual se dicta la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Registro Público. *G.O.* N° 4.665 Extraordinario del 30-12-93.

B. *Régimen Electoral*

a. *Ley Orgánica del Sufragio*

—Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio. *G.O.* N° 4.618 Extraordinario del 20-11-93.

—Resolución del Consejo Supremo Electoral N° 930929-164 del 29-9-93, interpretativa de los artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica del Sufragio. *G.O.* N° 6-10-93.

b. *Propaganda y Campaña Electoral*

—Resolución N° 930629-65 del Consejo Supremo Electoral del 29-6-93, por la cual el Consejo Supremo Electoral dicta el Reglamento sobre propaganda y campaña electoral para las elecciones del 5 de diciembre de 1993. *G.O.* N° 35.246 del 6-7-93.

—Resolución N° 930921-178 del Consejo Supremo Electoral del 21-9-93, mediante la cual se dicta el Reglamento sobre Propaganda y Campaña Electoral para la elección de Gobernador del Estado Zulia a celebrarse el 5 de diciembre de 1993. *G.O.* N° 35.324 del 25-10-93.

c. *Juntas Electorales*

—Resolución N° 930920-152 del Consejo Supremo Electoral del 20-9-93, por la cual se establece que los Presidentes de las Juntas Electorales Principales, podrán celebrar y suscribir los Contratos para el personal administrativo de las Juntas Electorales Principales y Municipales. *G.O.* 35.303 del 23-3-93.

d. *Fiscales Electorales*

—Resolución N° 930914-149 del Consejo Supremo Electoral del 14-9-93, por la cual se dicta el Reglamento sobre los Fiscales Electorales para las elecciones a celebrarse el día 5-12-93. *G.O.* N° 35.307 del 29-9-93.

e. *Partidos Políticos y Grupos de Electores*

—Resolución N° 930810-114 del Consejo Supremo Electoral del 10-8-93 por la cual se autoriza la publicación de la constancia de inscripción de los partidos políticos en diarios regionales o de circulación nacional. *G.O.* N° 35.298 del 16-9-93.

—Resolución N° 931130-210 del Consejo Supremo Electoral del 30-11-93, por la cual se dispone que cada Partido Político o Grupo de Electores pueden designar los testigos electorales en las circunscripciones donde hayan postulado candidatos. *G.O.* N° 35.360 del 14-12-93.

f. *Organismos Electorales*

—Resolución N° 930921-158 del Consejo Supremo Electoral del 21-9-93, por la cual se dicta el Reglamento Interno de los Organismos Electorales. *G.O.* N° 35.312 del 6-10-93.

g. *Escrutinio*

—Resolución N° 931007-193 del Consejo Supremo Electoral del 7-10-93, mediante la cual se dicta el procedimiento para los escrutinios de votos múltiples válidos. *G.O.* N° 35.324 del 25-10-93.

—Resolución N° 931019-191 del Consejo Supremo Electoral del 19-10-93, mediante la cual se acuerda emitir un Acta de Escrutinio sustitutiva para ser utilizada en caso de daño del Acta de Escrutinio Original. *G.O.* N° 35.237 del 28-10-93.

—Resolución N° 931202-231 del Consejo Supremo Electoral del 2-12-93, por la cual se establece el procedimiento para los Escrutinios con Máquinas Escrutadoras. *G.O.* N° 35.361 del 15-12-93.

—Resolución N° 931213-238 del Consejo Supremo Electoral del 13-12-93, mediante la cual el Consejo Supremo Electoral valida la información contenida en dos (2) copias de actas de escrutinio aportadas por los partidos políticos, en aquellos casos en que no llegare al organismo electoral correspondiente, la respectiva acta original. *G.O.* N° 35.367 del 23-12-93.

h. *Validez y Nulidad del Voto*

—Resolución N° 931007-173 del Consejo Supremo Electoral del 7-10-93, mediante la cual se dictan las previsiones de validez de votos marcados fuera del óvalo diseñado en la boleta electoral. *G.O.* N° 35.324 del 25-10-93.

—Resolución N° 931208-236 del Consejo Supremo Electoral del 8-12-93, mediante la cual se establecen los lineamientos a seguir en la aplicación de los criterios de revisión de actas para Presidente de la República. *G.O.* N° 35.367 del 23-12-93.

i. *Totalización de votos*

—Resolución N° 930923-170 del Consejo Supremo Electoral del 23-9-93, mediante la cual el Consejo Supremo Electoral realizará la totalización de los votos para la elección de Presidente de la República con base a las actas que reciba de las mesas. *G.O.* N° 35.318 del 15-10-93.

C. *Régimen de los juegos*

—Reglamento del Ministerio de Agricultura y Cría del juego de doble exacta perfecta (Super Hípico). *G.O.* N° 35.313 del 7-10-93.

3. *Seguridad*

A. *Policía*

—Decreto N° 3.179 de la Presidencia de la República del 7-10-93, mediante el cual se dicta el Reglamento de Coordinación de los Servicios de Policía y sobre Normas de Conducta de los Miembros de los Cuerpos de Policía. *G.O.* N° 35.317 del 14-10-93.

### B. *Artículos detonantes*

—Resolución N° 727 del Ministerio de Relaciones Interiores del 10-12-93, por la cual se dispone que la Dirección Nacional de Armas y Explosivos del Ministerio de Relaciones Interiores deberá proceder al decomiso inmediato de los artículos detonantes que se encuentren en posesión de vendedores ambulantes o comerciantes establecidos. *G.O.* N° 35.363 del 17-12-93.

—Decreto N° 315 del Gobierno del Distrito Federal del 17-12-93, mediante el cual se autoriza suficientemente al Comandante General de la Policía Metropolitana y al Comandante del Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal, a prestar la cooperación requerida por la Dirección Nacional de Armas y Explosivos del Ministerio de Relaciones Interiores, en lo relativo al decomiso inmediato de los artículos detonantes. *G.O.* N° 35.366 del 22-12-93.

## IV. DESARROLLO ECONOMICO

### 1. *Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera*

—Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas Extraordinarias en materia económica y financiera. *G.O.* N° 35.280 del 23-8-93.

### 2. *Régimen Impositivo*

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

—Decreto Ley N° 3.113 de la Presidencia de la República del 26-8-93, mediante el cual se dicta la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Impuesto sobre la Renta. *G.O.* N° 4.628 Extraordinario del 8-9-93.

#### B. *Impuesto al Valor Agregado*

—Decreto Ley N° 3.145 de la Presidencia de la República del 16-9-93, mediante el cual se dicta la Ley de Impuesto al Valor Agregado. (Se reimprime por error material). *G.O.* N° 4.637 Extraordinario del 30-9-93.

—Resolución N° 2.397 del Ministerio de Hacienda del 29-9-93, por la cual se especifican los productos y mercaderías cuya importación se encuentra exenta del Impuesto al Valor Agregado. *G.O.* N° 35.308 del 30-9-93.

—Resolución N° 2.404 del Ministerio de Hacienda del 30-9-93, por la cual se dispone que la importación de las mercaderías cuyos Capítulos, Partidas y Subpartidas del Arancel de Aduanas se indican, se considera exenta del Impuesto al Valor Agregado. *G.O.* N° 35.317 del 14-10-93.

—Decreto N° 3.249 de la Presidencia de la República del 18-11-93, mediante el cual se dispone que a los fines del pago del impuesto previsto en la Ley de Impuesto al Valor Agregado, se designan a los fabricantes o productores de fósforos, agentes de retención del impuesto que se cause por las ventas posteriores de dicha especie. *G.O.* N° 35.347 del 25-11-93.

—Decreto N° 3.219 de la Presidencia de la República del 30-11-93, mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial N° 1 de la Ley de Impuesto al Valor Agregado. (Se reimprime por error material). *G.O.* N° 4.653 Extraordinario del 30-11-93.

—Decreto Ley N° 3.265 de la Presidencia de la República del 25-11-93, mediante el cual se regulan los mecanismos de participación de los Estados y Municipios en el producto del Impuesto al Valor Agregado y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización. *G.O.* N° 35.359 del 13-12-93.

—Decreto N° 3.273 de la Presidencia de la República del 2-12-93, mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial N° 2 de la Ley de Impuesto al Valor Agregado relativo a las ventas a nivel de minoristas y de las prestaciones de servicios. *G.O.* N° 35.368 del 27-12-93.

—Decreto Ley N° 3.315 del 27-12-93, mediante el cual se dicta la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Impuesto al Valor Agregado. *G.O.* N° 4.665 Extraordinario del 30-12-93.

—Decreto Ley N° 3.266 de la Presidencia de la República, mediante el cual se dicta la Ley de Impuesto a los Activos Empresariales. (Véase N 4.654 Extraordinario de la GACETA OFICIAL DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA, de esta misma fecha). *G.O.* N° 35.351 del 1-12-93.

#### *C. Impuesto a los Activos Empresariales*

—Decreto N° 3.175 de la Presidencia de la República del 30-9-93, mediante el cual se dicta el Reglamento de la Ley Orgánica de Aduanas sobre los Regímenes de Liberación, Suspensión y otros Regímenes Aduaneros Especiales. *G.O.* N° 35.313 del 7-10-93.

—Resolución N° 2.354 del Ministerio de Hacienda del 6-8-93, por la cual se corrige la N° 2.319 del Ministerio de Hacienda de fecha 8 de junio de 1993, publicada en la Gaceta Oficial N° 35.231 de fecha 11 de junio de 1993, (modificación del Arancel de Aduanas). *G.O.* N° 35.275 del 16-8-93.

—Decreto N° 3.176 de la Presidencia de la República del 30-9-93, mediante el cual se establece un recargo del sesenta por ciento al impuesto ad-valorem establecido en el Arancel de Aduanas para la importación de las mercaderías comprendidas en los Códigos Arancelarios que en él se indican. *G.O.* N° 35.310 del 4-10-93.

—Resolución N° 2.378 del Ministerio de Hacienda del 16-9-93, por la cual se registra el Programa de Desgravación Arancelaria acordado a la República de Chile para la importación de los productos negociados en el Marco del Acuerdo de Complementación Económica para el establecimiento de un espacio Económico Ampliado entre las dos naciones. *G.O.* N° 4.640 Extraordinario del 8-10-93.

—Resolución N° 2.428 del Ministerio de Hacienda del 4-11-93, por la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto N° 2.087 de fecha 6 de febrero de 1992, en los términos que en ella se indican. *G.O.* N° 35.333 del 5-11-93.

#### *E. Timbre Fiscal*

—Decreto Ley N° 3.260 del 25-11-93, mediante el cual se dicta la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Timbre Fiscal. *G.O.* N° 4.662 Extraordinario del 29-12-93.

F. *Arancel Judicial*

—Decreto Ley N° 3.261 del 25-11-93, mediante el cual se dicta la Ley de Reforma de la Ley de Arancel Judicial. *G.O.* N° 4.663 Extraordinario del 29-12-93.

3. *Régimen de las Finanzas*

A. *Régimen de los Bancos y Otros Institutos de Crédito*

a. *Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras*

—Decreto Ley N° 3.228 de la Presidencia de la República del 28-10-93, mediante el cual se dicta la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras. *G.O.* N° 4.641 Extraordinario del 2-11-93. Se reimprime por error material en *G.O.* N° 4.649 Extraordinario del 19-11-93.

b. *Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo*

—Decreto Ley N° 3.243 del 16-11-93, mediante el cual se dicta la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. *G.O.* N° 4.650 Extraordinario del 25-11-93.

B. *Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias*

a. *Tasas de Interés*

—Resolución N° 93-09-01 del Banco Central de Venezuela del 9-9-93, por la cual se fija el interés que podrán cobrar los Bancos y otros Institutos de Crédito por los créditos destinados al sector agrícola. *G.O.* N° 35.299 del 17-9-93.

—Resolución N° 93-08-02 del Banco Central de Venezuela del 12-8-83, por la cual se fija la tasa máxima de interés o de descuento que podrán cobrar los Bancos y otros Institutos de Crédito, por los créditos al sector agrícola. *G.O.* N° 35.284 del 27-8-93.

—Resolución N° 93-07-01 del Banco Central de Venezuela del 8-7-93, por la cual se fija la tasa anual máxima de interés o descuento que podrán cobrar los Bancos comerciales y otros Institutos de Crédito por los créditos destinados al sector agrícola. *G.O.* N° 35.260 del 26-7-93.

—Resolución N° 93-10-01 del Banco Central de Venezuela del 7-10-93, por la cual se fija la tasa anual máxima de interés o descuento que podrán cobrar los bancos comerciales por créditos destinados al sector agrícola. *G.O.* N° 35.320 del 19-10-93.

b. *Suministro de información y condiciones mínimas*

—Resolución N° 197/93 del Ministerio de Hacienda del 16-7-93, por la cual se dictan las "Normas sobre la información que deben suministrar las oficinas de representación de Bancos, e Institutos de Crédito Extranjeros autorizadas para actuar en el país". *G.O.* N° 35.265 del 2-8-93.

—Resolución N° 197/93 del Ministerio de Hacienda del 16-7-93, por la cual se dispone que los Bancos y otros Institutos de Crédito, constituidos o domiciliados en el país, que celebren operaciones activas, pasivas, accesorias y conexas, mandatos y otras operaciones de confianza, con Bancos constituidos y domiciliados en Centros Financieros Internacionales, quedan obligados a mantener registros en el país de dichas ope-



raciones y suministrar a este Organismo la información que en ella se especifica. *G.O.* N° 35.265 del 2-8-93.

—Resolución del Ministerio de Hacienda por la cual se dictan las Normas sobre la información que debe suministrarse a esta Superintendencia e Institutos de Crédito. *G.O.* N° 4.602 Extraordinario del 2-7-93.

—Resolución del Ministerio de Hacienda por la cual se fijan las condiciones mínimas que deben ser observadas por las Instituciones Financieras o de Crédito. *G.O.* N° 4.602 Extraordinario del 2-7-93.

—Resolución N° 251/93 de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras del 16-9-93, por la cual se dispone que los bancos comerciales deberán efectuar con periodicidad mensual, una ponderación de sus activos y operaciones contingentes a los fines de determinar, en función de sus niveles de riesgo, el monto suficiente de patrimonio a mantener conforme a las especificaciones que en ella se indican. *G.O.* N° 35.317 del 14-10-93.

#### c. *Encaje Legal*

—Resolución N° 93-10-02 del Banco Central de Venezuela del 25-10-93, por la cual se dictan las Normas que regirán la Constitución de Encaje por parte de los Bancos e Instituciones Financieras. *G.O.* N° 35.330 del 2-11-93.

#### d. *Mercado de divisas*

—Resolución N° 93-09-02 del Banco Central de Venezuela de 16-9-93, por la cual se establece que las personas autorizadas para realizar operaciones de corretaje o intermediación en el mercado libre de divisas, conforme a la Resolución N° 92-05-03 del 14-5-92, no podrán vender éstas a personas jurídicas no domiciliadas en el país. *G.O.* N° 35.308 del 30-9-93.

—Resolución N° 93-09-02 del Banco Central de Venezuela del 16-9-93 sobre operaciones de corretaje o intermediación en el mercado libre de divisas. *G.O.* N° 35.308 del 30-9-93.

### 4. *Régimen de las Inversiones*

#### A. *Mercado de Capitales*

—Resolución N° 204/93 del Ministerio de Hacienda del 4-8-93, por la cual se dictan las Normas sobre Prevención, Control y Fiscalización de las Operaciones de Legitimación de Capitales. *G.O.* N° 35.285 del 30-8-93.

—Resolución N° 462-93 de la Comisión Nacional de Valores del 18-11-93, por la cual se dicta la Reforma Parcial de las Normas Relativas a la Oferta Pública de Títulos de Participación. *G.O.* N° 35.363 del 17-12-93.

#### B. *Bolsas de Valores*

—Resolución N° 321-93 del Ministerio de Hacienda del 21-7-93, por la cual se aprueba la modificación del artículo 14 del Reglamento del Sistema Automatizado de Transacciones Bursátiles (SATB), el cual queda redactado en los términos que en ella se indican. *G.O.* N° 35.278 del 19-11-93.

## 5. Régimen del Comercio Interno

### A. Bienes de Primera Necesidad

—Decreto N° 3.062 de la Presidencia de la República del 8-7-93, mediante el cual se declaran de primera necesidad los servicios de vertido, disposición, recolección y tratamiento de desechos, basura y desperdicios, de cualquier índole en todo el territorio nacional. *G.O.* N° 35.251 del 13-7-93.

### B. Fijación de precios

—Resolución del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia por la cual se dispone que el precio de venta de cada ejemplar de la *GACETA OFICIAL DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA*, quedará sometido desde el 1° de agosto de 1993 a la tarifa que en ella se especifica. *G.O.* N° 35.261 del 27-7-93.

—Resolución N° 2.391 del Ministerio de Hacienda del 27-9-93, por la cual se fijan los precios de venta para los fósforos de la forma que en ella se señala. *G.O.* N° 35.310 del 4-10-93.

—Resolución N° 2.421 del Ministerio de Hacienda del 1-11-93, por la cual se mantienen los precios y se fijan los precios de venta de los fósforos que en ella se especifican. *G.O.* N° 35.347 del 25-11-93.

### C. Comercialización de Productos

—Resoluciones de los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social del 3-9-93 por las cuales se autoriza el consumo de alimentos y bebidas que en ellas se indican. *G.O.* N° 4.622 Extraordinario del 3-9-93.

—Resolución conjunta N° G-1.672 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y N° 116 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables por la cual se dictan las Normas sobre la caracterización de las aguas envasadas para consumo humano y comercializadas en el país. *G.O.* N° 35.277 del 18-8-93.

### D. Protección al consumidor

—Decreto N° 3.072 de la Presidencia de la República del 15-7-93, mediante el cual se dicta el Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor relativo a la Garantía. *G.O.* N° 35.247 del 13-8-93.

—Decreto N° 3.184 de la Presidencia de la República mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial de la Ley de Protección al Consumidor y de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público sobre Encomienda a los Gobernadores de Estado y sobre Delegación a los Gobiernos Municipales de las Atribuciones de Fiscalización y Control del Alza Indevida de Precios y de Defensa y Protección a los Consumidores. *G.O.* N° 35.326 del 27-10-93.

### E. Libre competencia

—Formulario del Ministerio de Fomento del 12-7-93, para la solicitud de autorización de prácticas restrictivas de la competencia. *G.O.* N° 35.257 del 21-7-93.

—Resolución N° 0005-93 del Ministerio de Fomento del 18-6-93, por la cual se dispone que a los efectos de la aplicación del artículo 5° del Reglamento N° 1 de la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia, no afectan significativamente el comportamiento del mercado relevante, aquellos acuerdos, decisiones, recomendaciones colectivas o prácticas concertadas entre competidores, referidos a bienes o servicios. *G.O.* N° 4.601 Extraordinario del 1-7-93.

## 6. Régimen del Comercio Exterior

### A. Importaciones

—Resolución N° 253 del Ministerio de Agricultura y Cría del 12-8-93, por la cual queda restringida la importación de cerdos vivos y beneficiados, carne de cerdo, germoplasma de cerdo, productos, sub-productos y cualquier otro insumo de origen. *G.O.* N° 35.282 del 25-8-93.

—Resolución N° 243 del Ministerio de Agricultura y Cría del 2-8-93, por la cual queda terminantemente prohibida la importación de aves vivas, aves beneficiadas, huevos fértiles y de consumo, pollitas B.B., así como los productos y subproductos de origen avícola procedentes de los Estados Unidos de Norteamérica. *G.O.* N° 35.274 del 13-8-93.

## 7. Régimen de Desarrollo Agropecuario

—Resolución N° 254 del Ministerio de Agricultura y Cría del 12-8-93, por la cual se resuelve la ejecución de la Campaña contra la Anemia Infecciosa Equina. *G.O.* N° 35.282 del 25-8-93.

—Resolución N° 0004-93 del Ministerio de Fomento del 18-6-93, por la cual se dispone que las cooperativas y asociaciones de productores agrícolas podrán orientar a sus miembros respecto a precios y condiciones de comercialización en el mercado interno. *G.O.* N° 4.601 Extraordinario del 1-7-93.

—Decreto N° 3.147 de la Presidencia de la República del 16-9-93, mediante el cual se instituye a partir de esa fecha el Programa de Yodación y Fluoruración de la Sal destinada a consumo humano y veterinario a cuyo cumplimiento quedan obligados los productores de ese artículo, tanto del sector público como del privado. *G.O.* N° 35.311 del 5-10-93.

—Resolución N° 363 del Ministerio de Agricultura y Cría del \_\_\_\_\_, por la cual se dictan las Normas sobre Funcionamiento de Exposiciones Agropecuarias. *G.O.* N° 4.651 Extraordinario del 3-12-93.

## 8. Régimen de Energía y Minas

### A. Explotación Minera

—Resolución N° 368 del Ministerio de Energía y Minas del 19-8-93, por la cual se dictan las Normas Aplicables a la Explotación de Yacimientos Minerales de Aluvión, ubicados en jurisdicción del Estado Bolívar. *G.O.* N° 35.280 del 23-8-93.

—Decreto N° 3.281 de la Presidencia de la República del 9-12-93, mediante el cual se dispone que el Ministerio de Energía y Minas delegará en la Corporación Venez-

lana de Guayana el ejercicio del derecho a la exploración, desarrollo y explotación de minerales de oro y diamante, de aluvión y de venta en todo el territorio de la Región Guayana, *G.O.* N° 35.366 del 22-12-93.

—Resolución N° 536 del Ministerio de Energía y Minas del 23-12-93, por la cual se delega a la Corporación Venezolana de Guayana el ejercicio del derecho a la exploración, desarrollo y explotación de minerales de oro y diamante de aluvión y venta en todo el territorio que comprende la Región Guayana. *G.O.* N° 35.371 del 30-12-93.

#### B. *Fijación de precios y fletes*

—Resolución N° 360 del Ministerio de Energía y Minas del 5-8-93, por la cual se fija el precio de venta al por mayor de la Parafina líquida. *G.O.* N° 35.277 del 18-11-93.

—Resolución N° 361 del Ministerio de Energía y Minas del 16-8-93, por la cual se fijan en todo el territorio nacional los precios máximos de venta a los consumidores finales de los productos envasados: Aceites y Lubricantes para motores y transmisiones automotrices, en la forma que en ella se indica. *G.O.* N° 35.277 del 18-11-93.

—Resolución N° 362 del Ministerio de Energía y Minas del 16-8-93, por la cual se establece el sistema de cálculo de los fletes para transporte terrestre de los productos envasados, aceites, lubricantes, grasas, ligas para sistemas de frenos y fluidos para sistemas hidráulicos según la fórmula que en ella se menciona. *G.O.* N° 35.277 del 18-11-93.

#### 9. *Régimen de los Seguros*

—Resolución N° 300-93-363 del Ministerio de Hacienda del 6-9-93, por la cual se dictan las Condiciones Generales y las Condiciones Especiales que conforman el texto de la Fianza Laboral, la que deberá ser utilizada con carácter general y uniforme por todas las empresas de seguros que operan en el país. (Se reimprime por error material). *G.O.* N° 35.317 del 14-10-93.

#### 10. *Régimen de la privatización*

—Ley de Reforma Parcial de la Ley de Privatización. *G.O.* N° 4.634 Extraordinario del 22-9-93.

—Resolución N° 1.061 del Ministerio de Hacienda del 2-8-93, por la cual se inicia el proceso de privatización de las empresas: Energía Eléctrica de Venezuela, C.A. (ENELVEN); Energía Eléctrica de la Costa Oriental, C.A. (ENELCO) y Energía Eléctrica de Barquisimeto, C.A. (ENELBAR). *G.O.* N° 35.274 del 13-8-93.

### V. DESARROLLO SOCIAL

#### 1. *Educación*

##### A. *Educación Preescolar*

—Resolución N° 954 del Ministerio de Educación del 6-8-93, por la cual se extiende el Régimen de Educación Intercultural Bilingüe al nivel de Preescolar en forma pro-

gresiva, comenzando por las comunidades más cercanas a los centros urbanos. *G.O.* N° 35.275 del 16-8-93.

## B. Educación Superior

### a. Admisión

—Resolución N° 1.124 del Consejo Nacional de Universidades del 20-10-93, por la cual se dictan las Pautas sobre la Ejecución del Proceso Nacional de Admisión a la Educación Superior 1994-1995. *G.O.* N° 35.330 del 2-11-93.

### b. Carreras

—Resolución N° 32 del Ministerio de Educación del 13-7-93, mediante la cual se emite opinión favorable al proyecto de creación de la Licenciatura en Educación en las menciones de Historia y Letras de la Universidad de Los Andes. *G.O.* N° 35.274 del 13-8-93.

—Resolución N° 03 del Ministerio de Educación del 6-1-93, por la cual se autoriza a la Universidad de Oriente a ofrecer las carreras y conferir los títulos que en ella se señalan. *G.O.* N° 35.318 del 15-10-93.

### c. Universidades, Institutos y Colegios Universitarios

—Resolución del Ministerio de Educación por la cual se modifica la N° 841 de fecha 14 de septiembre de 1992, que contiene el Reglamento General de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador. *G.O.* N° 4.603 Extraordinario del 6-7-93.

—Resolución N° 33 del Ministerio de Educación del 3-7-93, mediante la cual se emite opinión favorable al proyecto de creación de la Facultad Experimental de Ciencia y Tecnología de la Universidad de Carabobo. *G.O.* N° 35.274 del 13-8-93.

—Decreto N° 3.101 de la Presidencia de la República del 12-8-93, mediante el cual se dicta el Reglamento de la Universidad Nacional Experimental del Táchira. *G.O.* N° 4.622 Extraordinario del 3-9-93.

—Decreto N° 3.102 de la Presidencia de la República del 12-8-93, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento de la Universidad de Oriente. *G.O.* N° 4.622 Extraordinario del 3-9-93.

—Resolución N° 811 del Ministerio de Educación del 1-7-93, por la cual se dispone que la creación de extensiones de los Institutos y Colegios Universitarios sólo procederá después de transcurridos tres años de haberse autorizado el funcionamiento del Instituto o Colegio y previa evaluación de la gestión realizada por éstos, practicada al efecto por la Dirección General Sectorial de Educación Superior. *G.O.* N° 35.250 del 12-7-93.

—Resolución N° 898 del Ministerio de Educación del 6-7-93, por la cual se autoriza la creación y funcionamiento de la Extensión del Instituto Universitario de Tecnología "Juan Pablo Pérez Alfonzo", con sede en Maracay, Estado Aragua. *G.O.* N° 35.254 del 16-7-93.

—Resolución N° 942 del Ministerio de Educación del 4-8-93, por la cual se autoriza al Instituto Universitario de Tecnología de Valencia, para ofrecer la carrera de Informática. *G.O.* N° 35.275 del 16-8-93.

—Resolución Nº 950 del Ministerio de Educación del 6-8-93, por la cual se autoriza la creación y funcionamiento de la Extensión del Instituto Universitario de Tecnología “Antonio José de Sucre”, con sede en Punto Fijo, Estado Falcón. *G.O.* Nº 35.275 del 16-8-93.

—Resolución Nº 1.102 del Ministerio de Educación del 1-9-93, por la cual se autoriza el funcionamiento de la Extensión del Instituto Universitario Politécnico “Santiago Mariño”, ubicado en la ciudad de Barinas, Estado Barinas. *G.O.* Nº 35.308 del 30-9-93.

—Resolución Nº 909 del Ministerio de Educación del 19-7-93, por la cual se autoriza al Colegio Universitario de Los Teques “Cecilio Acosta”, para ofrecer la carrera y menciones que en ella se indican. *G.O.* Nº 35.267 del 4-8-93.

—Resolución Nº 912 del Ministerio de Educación del 20-7-93, por la cual se autoriza al Colegio Universitario de Administración y Mercadeo para ofrecer en la Extensión Puerto Cabello, la Especialidad de Turismo. *G.O.* Nº 35.270 del 9-8-93.

—Resolución Nº 1.080 del Ministerio de Educación del 1-9-93, por la cual se autoriza al Colegio Universitario “Profesor José Lorenzo Pérez Rodríguez”, para cambiar la denominación de la Especialidad que en ella se señala. *G.O.* Nº 35.298 del 16-9-93.

—Resolución Nº 996 del Ministerio de Educación del 26-8-93, por la cual se autorizó el funcionamiento de la Extensión del Colegio Universitario de Enfermería “Centro Médico de Caracas” con sede en Maracaibo, Estado Zulia. *G.O.* Nº 35.308 del 30-9-93.

—Resolución Nº 998 del Ministerio de Educación del 27-8-93, por la cual se dicta el Reglamento Interno del Instituto de Estudios Superiores de Artes Plásticas “Armando Reverón”. *G.O.* Nº 4.625 Extraordinario del 7-9-93.

—Instructivo Nº 38 del Consejo Nacional de Universidades del 28-7-93, para tramitar ante el Consejo Nacional de Universidades la creación de Instituciones de Educación Superior así como la creación, eliminación, modificación y funcionamiento de facultades Escuelas, Institutos, Núcleos y Extensiones y demás divisiones equivalentes en las universidades. *G.O.* Nº 35.318 del 15-10-93.

—Decreto Nº 3.112 de la Presidencia de la República del 3-9-93, mediante el cual se autoriza la Creación y Funcionamiento del Instituto Universitario “Carlos Soublotte” con sede en Maracay, Estado Aragua. *G.O.* Nº 35.289 del 3-9-93.

—Resolución Nº 1.100 del Ministerio de Educación del 15-9-93, por la cual se autoriza al Instituto Universitario de Tecnología “Pedro Emilio Coll”, para ofrecer en su sede ubicada en la ciudad de Maracaibo, Estado Zulia, y en sus extensiones de Puerto Ordaz, Estado Bolívar y Costa Oriental del Lago, Estado Zulia, la Especialidad que en ella se señala. *G.O.* Nº 35.305 del 27-9-93.

—Resolución Nº 1.142 del Ministerio de Educación del 2-11-93, por la cual se autoriza al Instituto Universitario de Estudios Musicales, para ofrecer la carrera que en ella se indica. *G.O.* Nº 35.344 del 22-11-93.

—Decreto Nº 3.255 de la Presidencia de la República del 8-12-93, mediante el cual se autoriza al Instituto Universitario Politécnico “Santiago Mariño”, para dictar los cursos correspondientes al Ciclo Básico Superior. (Se reimprime por error material). *G.O.* Nº 35.357 del 9-12-93.

—Decreto Nº 3.204 de la Presidencia de la República del 14-10-93, mediante el cual se autoriza la creación y funcionamiento del Instituto Universitario de Tecnología

“Antonio Ricaurte”, con sede en La Victoria, Estado Aragua. *G.O.* N° 35.362 del 16-12-93.

—Decreto N° 3.205 de la Presidencia de la República del 14-10-93, mediante el cual se autoriza la Creación y Funcionamiento del Instituto Universitario “Carlos Soublette”, con sede en Maracay, Estado Aragua. *G.O.* N° 35.362 del 16-12-93.

—Decreto N° 3.206 de la Presidencia de la República del 14-10-93, mediante el cual se dispone que el Instituto Universitario de Estudios Musicales, autorizado por Decreto N° 593 de fecha 29 de abril de 1985, en lo adelante será un Instituto Universitario Oficial adscrito al Consejo Nacional de la Cultura. *G.O.* N° 35.362 del 16-12-93.

#### C. *Post-Grados*

—Resolución N° 21 del Ministerio de Educación del 10-5-93, por la cual se acreditan los cursos de postgrado que en ella se señalan, por cuanto satisfacen los criterios mínimos exigidos en las Normas de Acreditación de Estudios para Graduados y en el artículo 5° de la Política Nacional de Estudios de Postgrado. *G.O.* N° 4.596 Extraordinario del 30-6-93.

—Resolución N° 36 del Ministerio de Educación del 13-7-93, por la cual se acreditan los cursos de Postgrado que en ella se mencionan, por cuanto satisfacen los requisitos exigidos en las “Normas de Acreditación de Estudios para Graduados”. *G.O.* N° 35.274 del 13-8-93.

—Resolución N° 46 del Ministerio de Educación del 25-10-93, por la cual se acreditan los cursos de Postgrado que en ella se mencionan. *G.O.* N° 35.346 del 24-11-93.

#### D. *Educación de Adultos*

—Resolución N° 621 del Ministerio de Educación del 3-6-93, por la cual se dictan las Regulaciones Complementarias sobre el Proceso de Evaluación en la modalidad de Educación de Adultos, para los niveles de Educación Básica, Media y Diversificada y Profesional. *G.O.* N° 4.593 Extraordinario del 21-6-93.

—Resolución N° 1.103 del Ministerio de Educación del 17-9-93, por la cual se modifica la N° 621 de fecha 3 de junio de 1993, que contiene las Regulaciones Complementarias sobre el Proceso de Evaluación en la Modalidad de Educación de Adultos para los Niveles de Educación Básica y Media Diversificada y Profesional. *G.O.* N° 35.306 del 28-9-93.

—Resolución N° 1.103 del Ministerio de Educación del 17-9-93, por la cual se modifica la N° 621 de fecha 3 de junio de 1993, que contiene las Regulaciones Complementarias sobre el Proceso de Evaluación en la Modalidad de Educación de Adultos para los Niveles de Educación Básica y Media Diversificada y Profesional. *G.O.* N° 35.306 del 28-9-93.

#### E. *Capacitación Docente*

—Resolución N° 952 del Ministerio de Educación del 6-8-93, por la cual se crea el Centro Piloto de Capacitación Docente en el Régimen Educativo Intercultural Bilingüe, en la Unidad Básica Educacional Estadal “Mario Briceño Iragorri”, ubicada en Marca, Departamento Casiquiare del Estado Amazonas, y en la Escuela Rural “San Rafael”, ubicada en el Municipio Páez, la Guajira, Estado Zulia. *G.O.* N° 35.275 del 16-8-93.

#### F. *Aprendizaje. Acreditación*

—Decreto N° 3.230 de la Presidencia de la República del 28-10-93, mediante el cual se aplica, con carácter experimental, un régimen de acreditación del aprendizaje adquirido por experiencia, que valore y reconozca los conocimientos, habilidades y destrezas así como también cualquier otro dominio o competencia profesional, y que tome en consideración tanto el grado de madurez del participante adulto sus intereses y expectativas, como la organización de los cursos, el régimen de los estudios aprobados y su proceso de evaluación. *G.O.* N° 35.347 del 25-11-93.

#### G. *Matrícula y Mensualidades*

—Resolución conjunta N° 1.700 del Ministerio de Fomento y N° 899 del Ministerio de Educación, del 8-7-93, por la cual se dispone que los aumentos de la matrícula y las mensualidades, correspondientes al año escolar 1993-94, deberán ser sometidos a la Asamblea General Extraordinaria de Padres y Representantes, los cuales deberán fundamentarse en un estudio económico actualizado de los costos de cada nivel del sistema educativo. *G.O.* N° 35.249 del 9-7-93.

#### H. *Calendario Escolar*

—Resolución N° 636-A del Ministerio de Educación del 9-6-93, por la cual se extiende el año escolar 1992-93 hasta la primera quincena del mes de agosto con actividades docentes de aula, conjuntamente con las actividades administrativas,, a todos los planteles nacionales que para el 31 de julio, hubiesen cumplido con ciento sesenta y un días hábiles de clases, de acuerdo al Informe presentado por los supervisores. *G.O.* N° 35.255 del 19-7-93.

#### I. *Becas*

—Resolución N° 620 del Ministerio de Educación del 3-6-93, por la cual se dicta el Régimen para el Otorgamiento de Becas del Ministerio de Educación. *G.O.* N° 4.607 Extraordinario del 12-7-93.

### 2. *Trabajo*

#### A. *Reuniones Normativas Laborales*

—Resolución N° 4.485 del Ministerio del Trabajo del 22-9-93, por la cual se procede a efectuar la convocatoria de una Reunión Normativa Laboral, para las empresas pertenecientes a la rama de las Artes Gráficas, que operan en escala regional para el Estado Bolívar, con el objeto de negociar y suscribir una Convención Colectiva de Trabajo. *G.O.* N° 35.305 del 27-9-93.

—Resolución N° 4.556 del Ministerio del Trabajo del 15-10-93, por la cual se procede a efectuar la Convocatoria de una Reunión Normativa Laboral para las empresas pertenecientes a la rama de actividad económica de Servicio de Vigilancia Privada y Protección de Propiedades que operan en escala regional para el Estado Sucre, con el objeto de negociar y suscribir una Convención Colectiva de Trabajo. *G.O.* N° 35.323 del 22-10-93.

—Resolución N° 4.557 del Ministerio del Trabajo del 15-10-93, por la cual se procede a efectuar la Convocatoria de una Reunión Normativa Laboral para las em-



presas dedicadas a la actividad económica de Alfarerías y Procesadoras de Arcilla, que operan a escala regional para el Estado Carabobo, con el objeto de negociar y suscribir una Convención Colectiva de Trabajo. *G.O.* N° 35.323 del 22-10-93.

—Resolución N° 4.600 del Ministerio del Trabajo del 4-11-93, por la cual se procede a efectuar la Convocatoria de una Reunión Normativa Laboral para las empresas pertenecientes a la rama de actividad de Panaderías, Panificadoras, Pastelerías, Galleterías, Fábricas de Pastas, Pizzerías, Bizcocherías y Fábricas de Pasteles de Harina y demás Similares que operan a escala regional para el Estado Yaracuy, con el objeto de negociar y suscribir una Convención Colectiva de Trabajo. *G.O.* N° 35.340 del 16-11-93.

#### B. *Convenciones Colectivas*

—Decreto N° 3.084 de la Presidencia de la República del 22 de julio de 1993, por el cual se dispone la extensión de la Convención Colectiva de Trabajo por rama de actividad de las Estaciones de Servicios, para la región Aragua. *G.O.* N° 35.268 del 5-8-93.

—Decreto N° 3.083 de la Presidencia de la República del 22-7-93, mediante el cual se dispone la Extensión obligatoria de la Convención Colectiva de Trabajo Vigente para las empresas de la rama de actividad de las Granjas Avícolas para la región Carabobo. *G.O.* N° 35.268 del 5-8-93.

—Resolución N° 4.554 del Ministerio del Trabajo del 15-10-93, por la cual se reconoce la Reunión Normativa Laboral como Convención Colectiva de Trabajo para la rama de actividad de las Estaciones de Servicio de Bombas de Gasolina y Autolavados y Engrase que operan en escala regional para el Estado Falcón. *G.O.* N° 35.323 del 22-10-93.

—Decreto N° 3.208 de la Presidencia de la República del 14-10-93, mediante el cual se dispone la extensión obligatoria de la Convención Colectiva de Trabajo vigente para las Empresas de la rama de actividad de Almacenamiento, Transporte y Distribución de Gas Licuado de Petróleo que operan a escala regional en el Distrito Federal y Estado Miranda, se reimprime por error de imprenta. *G.O.* N° 35.324 del 25-10-93.

### 3. *Salud*

#### A. *Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas*

—Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. *G.O.* N° 4.636 Extraordinario del 30-9-93.

#### B. *Hospitales y Centros Hospitalarios*

—Decreto N° 3.146 de la Presidencia de la República del 16-9-93, mediante el cual se dicta el Reglamento para Establecimientos Psiquiátricos de Larga Estancia. *G.O.* N° 35.312 del 6-10-93.

—Resolución N° G-1.657 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 22-7-93, por la cual se dispone que para todos los fines oficiales y administrativos, se le de el nombre de "Dr. Rafael Isidro Briceño" al edificio sede de la Sociedad Anticancerosa, ubicado en la ciudad de Valera, Estado Trujillo. *G.O.* N° 35.262 del 28-7-93.

#### 4. Seguridad Social

##### A. Ley del Seguro Social: Reglamento

—Decreto N° 3.090 de la Presidencia de la República del 2-8-93, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento General de la Ley del Seguro Social. G.O. N° 35.302 del 22-9-93.

##### B. Seguridad Social de las Fuerzas Armadas

—Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Nacionales. G.O. N° 4.620 Extraordinario del 25-8-93.

#### 5. Cultura

##### A. Patrimonio Cultural

—Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural. G.O. N° 4.623 Extraordinario del 3-9-93.

##### B. Cine

—Ley de Cinematografía Nacional. G.O. N° 4.626 Extraordinario del 8-9-93.

##### C. Artesanía

—Ley de Fomento y Protección al Desarrollo Artesanal. G.O. N° 4.623 Extraordinario del 3-9-93.

### VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

#### 1. Ordenación Territorial

##### A. Planes de Ordenación Urbanística

—Resolución N° 1.084-A del Ministerio de Desarrollo Urbano del 11-1-93, por la cual se aprueba el Proyecto de Plan de Ordenación Urbanística de la ciudad de San Juan de los Morros. G.O. N° 4.655 Extraordinario del 13-12-93.

—Resolución N° 1.086 del Ministerio de Desarrollo Urbano del 11-1-93, por la cual se aprueba el Proyecto de Plan de Ordenación Urbanística de la ciudad de Zaraza. Se aprueba el Proyecto de Plan de Ordenación Urbanística de la ciudad de Valle de la Pascua. G.O. N° 4.655 Extraordinario del 13-12-93.

—Resolución N° 1.087 del Ministerio de Desarrollo Urbano del 11-1-93, por la cual se aprueba el Proyecto de Plan de Ordenación Urbanística de Coro-La Vela. G.O. N° 4.655 Extraordinario del 13-12-93.

—Resolución N° 1.088 del Ministerio de Desarrollo Urbano del 11-1-93, por la cual se aprueba el Proyecto de Plan de Ordenación Urbanística de la ciudad de Juan Griego. G.O. N° 4.655 Extraordinario del 13-12-93.

—Resolución N° 1.089 del Ministerio de Desarrollo Urbano del 11-1-93, por la cual se aprueba el Proyecto de Plan de Ordenación Urbanística de Punta de Piedra. *G.O.* N° 4.655 Extraordinario del 13-12-93.

—Resolución N° 1.090 del Ministerio de Desarrollo Urbano del 11-1-93, por la cual se aprueba el Proyecto de Plan de Ordenación Urbanística de la ciudad de La Fría. *G.O.* N° 4.655 Extraordinario del 13-12-93.

—Resolución N° 1.091 del Ministerio de Desarrollo Urbano del 11-1-93, por la cual se aprueba el Proyecto de Plan de Ordenación Urbanística de Tovar. *G.O.* N° 4.655 Extraordinario del 13-12-93.

—Resolución N° 1.092 del Ministerio de Desarrollo Urbano del 11-1-93, por la cual se aprueba el Proyecto de Plan de Ordenación Urbanística de la ciudad de Anaco. *G.O.* N° 4.655 Extraordinario del 13-12-93.

—Resolución N° 1.093 del Ministerio de Desarrollo Urbano del 11-1-93, por la cual se aprueba el Proyecto de Plan de Ordenación Urbanística de Caripito. *G.O.* N° 4.655 Extraordinario del 13-12-93.

—Resolución N° 1.462 del Ministerio de Desarrollo Urbano del 25-11-93, por la cual se aprueba el Proyecto del Plan de Ordenación Urbanística del Eje Tucacas, Boca de Aroa. *G.O.* N° 4.655 Extraordinario del 13-12-93.

#### *B. Areas de Protección de Obra Pública*

—Decreto N° 2.949 de la Presidencia de la República del 27-5-93, mediante el cual se declara Area de Protección de Obra Pública del Sistema de Transmisión de Gas "Morón-Barquisimeto", una extensión de doscientos metros a cada lado de tuberías, con una longitud aproximada de ciento treinta y siete kilómetros. *G.O.* N° 4.599 Extraordinario del 1-7-93.

#### *C. Parques Nacionales*

—Decreto N° 2.973 de la Presidencia de la República del 3-6-93, mediante el cual se dicta el Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso de las Areas de Protección y Recuperación Ambiental dentro de los linderos del Parque Nacional El Avila. *G.O.* N° 35.297 del 15-9-93.

#### *D. Zonas de Valor Histórico*

—Resolución de la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación del 13-9-93, por la cual se declara Sitio de Valor Histórico las Ruinas de Buria y la zona adyacente a los fines de su conservación, consolidación y puesta en valor. *G.O.* N° 35.302 del 22-9-93.

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

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

—Decreto N° 2.990 de la Presidencia de la República del 3-6-93, mediante el cual se declara Zona Protectora de la subcuenca del Río Momboy, a la porción del territorio ubicada en jurisdicción del Municipio Valera, Parroquias La Puerta y Mendoza Fría del Estado Trujillo, que en él se señala. *G.O.* N° 35.303 del 23-9-93.

—Decreto N° 2.328 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 Pao. *G.O.* N° 4.599 Extraordinario del 1-7-93.

—Decreto N° 2.985 de la Presidencia de la República del 3-6-93, mediante el cual se declara Zona Protectora del Embalse Mapará a una porción del territorio, ubicada en jurisdicción de los Municipios Federación y Urdaneta de los Estados Falcón y Lara, respectivamente. *G.O.* N° 35.303 del 23-9-93.

#### B. Recursos Forestales

—Decreto N° 3.022 de la Presidencia de la República del 3-6-93, mediante el cual se dispone que en los predios rurales, sean éstos de propiedad particular como del dominio privado de la República, Estados o Municipios, en los cuales se soliciten permisos para intervenir o explotar recursos naturales renovables y especialmente permisos de deforestación y/o de aprovechamiento de recursos forestales, se reservará de la superficie total del fundo objeto de la solicitud, un área de reserva de medios silvestres que deberá permanecer esencialmente inalterada. *G.O.* N° 35.305 del 27-9-93.

#### C. Recursos Animales

##### a. Caza

—Resolución N° 113 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 17-9-93, por la cual se dispone que el ejercicio de la cacería deportiva aprovechamiento racional de la especie baba 1994, se extiende el lapso de recepción de solicitudes de licencia de caza, hasta el 30-7-93 inclusive. *G.O.* N° 35.270 del 9-8-93.

—Resolución N° 141 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 17-9-93, por la cual se dispone que el ejercicio de la cacería deportiva se regirá por las disposiciones contenidas en la misma y las especificaciones contenidas en el Calendario Cinegético. *G.O.* N° 35.310 del 4-10-93.

—Resolución N° 145-A del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 17-9-93, por la cual se dispone que el ejercicio de la cacería deportiva anexo en la N° 141 del 17 de septiembre de 1993 y se sustituye por el que en ella se menciona. *G.O.* N° 35.345 del 23-11-93.

—Resolución N° 165 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 14-12-93, por la cual se deja sin efecto el Calendario Cinegético publicado en la Resolución N° 145-A del 5-10-93 y se sustituye por el que se transcribe en la misma. *G.O.* N° 35.367 del 23-12-93.

##### b. Pesca

—Resolución N° DGSPA-232 del Ministerio de Agricultura y Cría del 16-7-93, por la cual se dispone que para el ejercicio de la pesca deportiva submarina en aguas de la zona marítima, con utilización de los sistemas de pesca conocidos como rifle o arpón submarino u otras armas que se usen en la pesca submarina deportiva, se requiere de un permiso expedido por este Ministerio. *G.O.* N° 4.611 Extraordinario del 23-7-93.

#### D. Normas Ambientales

—Ley aprobatoria del Protocolo 1979 relativo al Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques 1973. *G.O.* N° 4.633 Extraordinario del 15-9-93.

—Resolución conjunta N° 1.777 del Ministerio de Fomento y N° 109 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 19-7-93, por la cual se dicta el Régimen Tarifario para la Prestación de los Servicios de Vertido, Disposición, Recolección y Tratamiento de Desechos, Basura y Desperdicios de cualquier índole. *G.O.* N° 35.266 del 3-8-93.

### 3. Régimen de Transporte y Tránsito

#### A. Transporte y Tránsito Terrestre

—Resolución N° 288 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 14-10-93, por la cual se elimina el uso de los formatos "Título de Propiedad" y "Carnet de Circulación", de los vehículos de uso particular y de carga liviana, sustituyéndose por la planilla forma Registro de Vehículos. *G.O.* N° 35.335 del 9-11-93.

—Resolución N° 291 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 2-11-93, por la cual se determina el formato y demás características para las placas identificadoras ordinarias, según el uso al cual se destina el vehículo. *G.O.* N° 35.338 del 12-11-93.

—Resolución N° 2.743 del Ministerio de Fomento y del Transporte y Comunicaciones N° 301 del 22-11-93, por la cual se prorroga hasta el 15 de enero de 1994, el lapso establecido para que los propietarios de vehículos de alquiler, modalidad "Libre o Taxi", que prestan el servicio desde el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional "Simón Bolívar", de Maiquetía hasta el Área Metropolitana de Caracas o el Litoral Central, uniformicen sus unidades con el color negro. *G.O.* N° 35.350 del 30-11-93.

—Resolución del Ministerio de Fomento N° 2.744 y de Transporte y Comunicaciones N° 307 del 22-11-93, por la cual se prorroga hasta el 12 de abril de 1994, el lapso establecido para que los propietarios de vehículos de alquiler, modalidad "Libre o Taxi", que prestan el servicio en los Municipios Libertador y Vargas del Distrito Federal, y en los Municipios Sucre, Chacao, Baruta y El Hatillo del Distrito Sucre del Estado Miranda, adopten el color negro para las unidades de lujo, y el color blanco para las demás unidades. *G.O.* N° 35.350 del 30-11-93.

—Resolución N° 2.782 del Ministerio de Fomento y de Transporte y Comunicaciones N° 319 del 26-11-93, por la cual se dispone que la circulación de vehículos de carga por la red nacional de carreteras constituidas por las vías públicas y privadas de uso público permanente o casual, queda sujeta a las Normas Venezolanas COVENIN N° 614-87, relativa al Límite de Peso para vehículos de Carga. *G.O.* N° 35.356 del 8-12-93.

#### B. Transporte y Tránsito Marítimo y Fluvial

—Resolución N° 192 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 5-8-93, por la cual se impone la tarifa para el cobro de los derechos por cada remolcador en asistencia para las maniobras de atraque y desatraque de buques, dentro de las dársenas de los puertos especificados en el artículo 11 del Reglamento del Servicio de Remolcadores exceptuando la zona de Ciudad Guayana. *G.O.* N° 35.275 del 16-8-93.

#### 4. Régimen de las Comunicaciones

##### A. Telecomunicaciones: Tarifas

—Resoluciones Nos. 155, 156, 157 y 158 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones por las cuales se establecen las tarifas correspondientes al tercer ajuste trimestral de 1993 para los servicios de Telefonía Nacional, Telefónico Internacional, Telex Nacionales Automático y Circuitos Privados de Telecomunicaciones Nacionales e Internacionales. *G.O.* N 4.602 Extraordinario del 2-7-93.

—Resolución N° 232 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 7-9-93, por la cual se establecen las tarifas correspondientes al cuarto ajuste trimestral del año 1993, para el Servicio de Telefonía Nacional. *G.O.* N° 35.299 del 17-9-93.

—Resolución N° 233 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 7-9-93, por la cual se establecen las tarifas correspondientes al cuarto ajuste trimestral de 1993, para el Servicio Telefónico Internacional prestado por la Compañía Anónima Teléfonos de Venezuela. *G.O.* N° 35.299 del 17-9-93.

—Resolución N° 234 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 7-9-93, por la cual se establecen las tarifas correspondientes al cuarto ajuste trimestral de 1993, para los Servicios de Circuitos Privados de Telecomunicaciones Nacionales e Internacionales. *G.O.* N° 35.299 del 17-9-93.

—Resolución N° 235 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 7-9-93, por la cual se establecen las tarifas correspondientes al cuarto ajuste trimestral de 1993, para la instalación y el uso del Servicio Telex Nacional Automático. *G.O.* N° 35.299 del 17-9-93.

—Resolución N° 252 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 6-10-93, por la cual se deroga la N° 329, publicada en la Gaceta Oficial N° 33.857, de fecha 1° de diciembre de 1987, donde se establecen diferencias tarifarias para los usuarios de la Red Pública Conmutada Telefónica para transmisión de voz, de los que la usan para transmitir datos y telefacsimil. *G.O.* N° 35.314 del 8-10-93.

—Resolución N° 314 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 26-11-93, por la cual se establecen las tarifas y máximas para el Servicio de Redes Conmutadas de Datos. *G.O.* N° 35.350 del 30-11-93.

—Resolución N° 315 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 26-11-93, por la cual se establecen las tarifas mínimas y máximas para el Servicio de Telefonía Rural de Acceso Múltiple. *G.O.* N° 35.350 del 30-11-93.

—Resolución N° 316 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 26-11-93, por la cual se establecen los límites tarifarios mínimos y máximos para el servicio de "Llamada Libre 800", el cual se define como un servicio telefónico que permite realizar llamadas Locales o de Larga Distancia Nacional con cargo al abonado que recibe la llamada. *G.O.* N° 35.350 del 30-11-93.

—Resolución N° 317 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 26-11-93, por la cual se reforma parcialmente la N° 583 de fecha 28 de mayo de 1992, publicada en la GACETA OFICIAL DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA N° 34.981 de fecha 9 de junio de 1992, mediante la cual se fijan las tarifas mínimas y máximas para la operación de servicios de Redes Privadas de Telecomunicaciones, prestados mediante el uso de satélites. *G.O.* N° 35.350 del 30-11-93.

—Resolución N° 323 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 10-12-93, por la cual se establecen las nuevas tarifas mínimas y máximas para el arrendamiento de circuitos privados interurbanos no satelitales y de satélites (S.C.P.C.). *G.O.* N° 35.366 del 22-12-93.

—Resolución N° 324 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 10-12-93, por la cual se establecen las correspondientes al primer ajuste trimestral del año 1994, para el Servicio de Telefonía Nacional. *G.O.* N° 35.366 del 22-12-93.

—Resolución N° 325 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 10-12-93, por la cual se establecen las tarifas, correspondientes al primer ajuste trimestral de 1994, para la instalación y el uso del Servicio Telex Nacional Automático. *G.O.* N° 35.366 del 22-12-93.

—Resolución N° 326 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 10-12-93, por la cual se establecen las tarifas, correspondientes al primer ajuste trimestral de 1994, para el Servicio Telefónico y Telex Internacional prestado por la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela. *G.O.* N° 35.366 del 22-12-93.

—Resolución N° 327 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 10-12-93, por la cual se establecen las tarifas correspondientes al primer ajuste trimestral de 1994, para los Servicios de Circuitos Privados de Telecomunicaciones Nacionales e Internacionales. *G.O.* N° 35.370 del 29-12-93.

## Comentarios Legislativos

### COMENTARIOS SOBRE LA LEY DE PRIVATIZACION

Luis A. Ortiz Alvarez

*Profesor de Postgrado de Derecho Administrativo*

*Universidad Central de Venezuela*

*Universidad Católica Andrés Bello*

Desde hace algunas décadas asistimos al Estado —anunciado tempranamente por Forsthoff— del *Daseinvorsorge* o Estado de procura existencial, caracterizado por ser un Estado intervencionista y prestacional (*Leistungsstaat*) y que para sus fines administra, planifica, dirige y subvenciona a través de una *Leistungsverwaltung* o Administración directora (vid. sobre el problema el fino estudio —todavía de gran vigencia— de L. Martín Retortillo, “La configuración jurídica de la Administración Pública y el concepto de «Daseinvorsorge», *Rev. de Administración Pública*, Madrid, 1962, N° 38, pp. 35 y ss.). En efecto, hoy día, y Venezuela no es la excepción, el Estado está metido en todo y difícilmente va a dejar de estarlo a pesar de los movimientos de neoliberalismo, economía de mercado y privatizaciones. Es justamente este último movimiento el que ahora nos interesa resaltar: la privatización.

Como resultado de una necesidad de renovación y de “respiración” del sector público, la Administración Pública venezolana ha entrado en una etapa de privatizaciones. Se trata de una tendencia moderna y actualmente común a muchos países del mundo, incluso de aquellos en donde la Administración Pública ha relativamente alcanzado —a diferencia de la Administración venezolana— altos *standards* de efectividad en la realización de servicios públicos (*exempli gratia*, puede señalarse que recientemente Francia se encuentra imbuida en un proceso de privatizaciones, proceso masivo y paradigmático que se inicia con la Ley del 12 de julio de 1986, la cual ordena la transferencia al sector privado de la “propiedad de las participaciones mayoritarias detentadas directa o indirectamente por el Estado” en 65 empresas, y que continúa con la Ley del 19 de julio de 1993, la cual ordena la privatización de otros 21 entes del sector público, vid., René Chapus, *Droit administratif général*, París, 1994, pp. 305 y ss. y también A. Bizaguet, *Le secteur public et les privatisations*, París, 1992; L. Rapp, “*Les lois de privatisation et la «respiration» du secteur public*”, *Rev. française de droit administratif*, 1987, pp. 153 y ss.).

En Venezuela, tal proceso de desnacionalización o despublificación ha comenzado recientemente con la promulgación de la Ley de Privatización, originalmente del 19 de febrero de 1992 (Gaceta Oficial N° 4.397, Extraordinario de 10 de marzo del mismo año), reformada en fecha 11 de agosto de 1993 (Gaceta Oficial N° 4.634, Extraordinario del 22 de septiembre de 1993) y cuya última versión es del 30 de junio de 1995 (Gaceta Oficial N° 4.927, Extraordinario de la misma fecha). Veamos, pues, la estructura que presenta la vigente Ley de Privatización (I), para luego hacer algunos comentarios sobre sus perspectivas (II).

#### I. ESTRUCTURA DE LA LEY DE PRIVATIZACION

*Ab-initio* hay que decir que la política de privatizaciones instaurada por Ley de Privatización de 1993, tiene por objetivos “la libre competencia y el desarrollo de la capacidad competitiva de las empresas; la democratización y ampliación del



régimen de propiedad de los bienes de producción de capital de la tenencia accionaria; el estímulo a la conformación de nuevas formas de organización empresarial, cooperativa, comunitaria, cogestionaria o autogestionaria; y la modernización de la actividad o servicio; transferencia de tecnología y su dotación de equipos, bienes o recursos que incidan favorablemente en la eficiencia de la producción y administración (artículo 6).

A tal efecto, "esta Ley regula el proceso derivado de la política de privatización de bienes o servicios del sector público, mediante la reestructuración de los entes con fines de privatización, incluyendo la modificación de marcos regulatorios, transferencia de acciones propiedad del sector público al sector privado, concesión de servicios públicos, cualquier otro mecanismo que permita alcanzar los objetivos de esa política, así como diversos contratos o actos de cualquier naturaleza que implique la participación de los particulares" (artículo 1). Como se ve, la Ley ha tomado un concepto amplio de privatización, pues por ésta no ha de entenderse solamente la enajenación de bienes y servicios públicos a los particulares, sino que también es posible privatizar los modos de gestión. En este sentido, es posible privatizar utilizando las figuras del arrendamiento, la concesión, las cuentas en participación y cualquier otro tipo de contrato que permita la gestión privada de bienes y servicios públicos, tales como el contrato administrativo de gestión interesada o *gestion en régie intéressée* (sobre este tipo de contrato, así como de otros similares, vid., Alain-Serge Mescheriakoff, *Droit des services publics*, 1991, pp. 343 y ss. Hay que mencionar también que la doctrina comparada ya se ha encargado de demostrar que existen múltiples técnicas de privatización, a saber, *ad exemplum*, por un lado, en España, Martín Mateo —*Liberalización de la Economía. Más Estado, menos Administración*, Madrid, 1988, pp. 40 y ss.— habla de privatización o despublificación fáctica, de disociación de titularidad y gestión, de desnacionalización, de suspensión de monopolios y de desregulación; por otro lado, en Francia, Didier Truchet —notas sobre la materia *Contentieux économique interne* en el post-grado de *Droit public interne*, en la Universidad de París, II, 1992— se refiere a privatizaciones orgánicas, materiales, de los bienes y del personal; también Roland Drago —"Peut-il y avoir des privatisations implicites?", *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, París, 1991, p. 87— hace mención del fenómeno de las "privatizaciones silenciosas" o "privatizaciones implícitas").

La aplicabilidad de la Ley de Privatización de 1993 alcanza a todo el "sector público". Así, de conformidad con el artículo 2 de la Ley, se entiende por sector público: "La República; los institutos autónomos y demás personas de derecho público en las que los entes antes mencionados tengan participación; las sociedades en las cuales la República y demás personas a que se refiere este Artículo tengan participación igual o mayor al 50% del capital social; las sociedades en las cuales las personas a que se refiere el Ordinal anterior tengan participación igual o mayor al 50%; y las fundaciones constituidas o dirigidas por algunas de las personas referidas en este Artículo o aquéllas de cuya gestión pudieren derivarse compromisos financieros para esas personas".

La realización de las operaciones de privatización a que se refiere la Ley *in comitamento*, está sujeta al control *a posteriori* de la Contraloría General de la República. No obstante, estas operaciones quedan exceptuadas del cumplimiento de la autorización prevista en el Ordinal 2º del artículo 150 de la Constitución y de la autorización previa de la Contraloría General de la República, prevista en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional (artículo 4 de la Ley de Privatizaciones).

En lo que toca a la ejecución de la política de privatización, el artículo 9 de la Ley dispone que ella "estará a cargo del Ejecutivo Nacional por órgano del Fondo de Inversiones de Venezuela", y, "a tal efecto, siempre que sea posible,

el bien, empresa o actividad de que se trate, será transferido al Fondo de Inversiones de Venezuela, mediante la modalidad más conveniente”.

De conformidad con el artículo 10 *ejusdem*, los procesos de privatización se iniciarán con la aprobación, mediante acto motivado del Presidente de la República en Consejo de Ministros, el cual deberá ser publicado en *Gaceta Oficial*, dentro de los 3 días continuos siguientes a su aprobación. Dentro de los 10 días continuos siguientes a dicha publicación, el Fondo de Inversiones de Venezuela solicitará de las Comisiones Permanentes de Finanzas del Senado y de la Cámara de Diputados del Congreso, o en su defecto de la Comisión Delegada, la autorización para llevar a cabo dichos procesos. La autorización antes referida será otorgada en sesión conjunta, dentro de los 15 días continuos siguientes de haberse dado cuenta de la solicitud en reunión ordinaria, salvo que dichas Comisiones en forma conjunta decidan prorrogar el plazo indicado, atendiendo a la complejidad del asunto, por un término no mayor de 30 días continuos. Transcurrido el plazo de 15 días sin haberse otorgado la prórroga o vencido el término de ésta, si lo hubiere, sin que haya obtenido respuesta, se entenderá concedida la autorización. Una vez obtenida la autorización en cuestión o transcurrido el plazo sin respuesta, el Ejecutivo Nacional procederá a publicar en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela la decisión de continuar el proceso.

En lo que respecta a los recursos provenientes de la privatización, la Ley establece ciertos límites. Por una parte, si se trata de la privatización de bienes o empresas pertenecientes a personas jurídicas descentralizadas con patrimonio distinto al de la República, los ingresos netos provenientes de dicha privatización deberán ser invertidos en “amortización de capital y recompra de su deuda o de la deuda de cualquier otra empresa, en la que tuviere participación; procesos de reestructuración de otras empresas en las que tuviere participación; y en activos propios o de cualquiera de las empresas en que tuviere participación” (artículo 12). Por otra parte, si se trata de ingresos netos provenientes de la privatización de bienes, o servicios pertenecientes a la República, así como sus beneficios, utilidades y rentas, sólo podrán ser dispuestos anualmente previa aprobación del Congreso de la República, a cuyos efectos el Ejecutivo Nacional incluirá en el Proyecto de Ley de Presupuesto anual el monto de esos ingresos efectivamente devengados en los ejercicios anteriores, que pretendan invertir en el curso del ejercicio presupuestario correspondiente” (artículo 20). En todo caso, “los ingresos netos provenientes de la privatización de bienes, empresas o servicios pertenecientes a la República, podrán ser utilizados en el mismo ejercicio fiscal en el cual se produzcan, mediante la tramitación de un crédito adicional, cuya consiedración se efectuará de conformidad con lo establecido en la ley que regula la materia y además su asignación se regirá por lo dispuesto en el artículo 18 de esta ley” (parágrafo único, artículo 20). Dentro de esta perspectiva de los recursos provenientes de la privatización, la ley establece también que “se crea en la Tesorería Nacional, una cuenta separada cuya titularidad corresponde a la República, en la que ingresarán los fondos provenientes de las actividades de privatización cumplidas en relación a bienes o servicios de la República, así como aquellos beneficios, utilidades o rentas que ellos produzcan, los cuales sólo podrán ser destinadas al fin señalado en el artículo 18 de esta ley. Esta cuenta será administrada por el Fondo de Inversiones de Venezuela, según instrucciones del Ministerio de Hacienda y de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y en esta ley” (artículo 19).

Es menester sealar también, que la Ley de Privatización establece una serie de preferencias y de normas relativas a la participación y protección de los trabajadores (artículos 13 y siguientes). En este sentido, si bien el procedimiento escogido para la privatización debe ser público y debe garantizar las mismas oportunidades y trato a quienes participan en él, es posible establecer derechos preferentes

a favor de los trabajadores y jubilados del ente o servicio a privatizar, quienes podrán adquirir acciones o cuotas de participación en igualdad de condiciones a los otros adquirentes. Asimismo, podrán tener derechos de preferencia las personas que presenten planes de organización cooperativa, comunitaria o cogestionaria, en especial aquellas que produzcan la materia prima esencial para el desenvolvimiento del sector agroindustrial, así como las personas domiciliadas en la entidad federal donde se encuentre el bien o actividad a ser privatizada, siempre y cuando no se constituyan en forma de asociaciones cuyas condiciones y proporcionalidad desvirtúen el carácter local. Hay que mencionar también, que, de conformidad con el artículo 17, los trabajadores que con motivo de la privatización queden cesantes, serán sometidos a un proceso de reentrenamiento a fin de prepararlos para reincorporarlos preferentemente a empresas de sectores afines a su trabajo original o, en caso contrario, a otras áreas o actividades económicas, todo lo cual queda bajo la responsabilidad del Fondo de Inversiones de Venezuela.

Debe finalmente resaltarse el hecho de que, dentro de esta política privatización o desestatificación, hay otra serie de leyes que habrá que "combinar" con la Ley de Privatización de 1993. En efecto, y en términos generales, puede decirse que también habrá que utilizar el Decreto-Ley N° 138 de Concesiones de Obras Públicas y Servicios Públicos Nacionales del 20 de abril de 1994 (*Gaceta Oficial* N° 4.719, Extraordinario, del 26 de abril de 1994), si es que se van a utilizar concesiones de explotación de obras o servicios públicos. Asimismo, habrá que tomar en cuenta la Ley de Licitaciones de 1990 (*Gaceta Oficial* N° 34.528 del 10 de agosto de 1990), si es que se van a utilizar procedimientos de ventas de activos del ente a privatizar (en este sentido, la misma Ley de Privatización en su artículo 3 establece expresamente que "las enajenaciones de acciones o cuotas de participaciones en empresas, que se efectúen en ejecución de esta Ley, se realizarán mediante licitación pública"). Y en fin, y en combinación con la última Ley mencionada, también habrá que tomar en cuenta la Ley Orgánica que Regula la Enajenación de Bienes del Sector Público no Afecto a las Industrias Básicas (*Gaceta Oficial* N° 3.951, Extraordinario, del 7 de enero de 1987), en lo que no colide con la Ley de Privatizaciones, la cual, tal como expresamente lo dispone su artículo 30, tiene preferencia.

## II. PERSPECTIVAS DE LA LEY DE PRIVATIZACION

Puede decirse que es de esperar una utilización constante y positiva de la normativa que regula —y estimula— las privatizaciones en Venezuela. En muchos otros países, la política de privatizaciones ha tenido una gran intensidad, y un cierto éxito (incluso en países en donde la Administración Pública muestra altos niveles de normalidad funcional tal como, *ad exemplum*, ha sucedido en Francia; no obstante, no es de extrañar que en países desarrollados con Administraciones Públicas eficaces algunos sectores —no todos— tiendan a reaccionar afirmando que, dado el buen servicio llevado a cabo por el Estado no hace falta privatizar, pues pueden darse los casos —y de hecho parece haber algunos casos, aunque pocos ciertamente, en que una vez privatizados ciertos servicios éstos han pasado a funcionar con menos efectividad que cuando eran del Estado, tal como al parecer ha ocurrido en Inglaterra, país donde no obstante se siguen apoyando las privatizaciones con cierta aceptación general—; en todo caso se trata de una situación menos pensable en países menos desarrollados donde la Administración Pública funciona —si es que funciona— con gran ineficacia, pues en estos casos las privatizaciones tienen mayores posibilidades de arrojar buenos resultados; vid. R. Drœmi, *Reforma del*

*Estado y Privatizaciones*, Astrea, Buenos Aires, 3 tomos, 1991; también Petar Sarcevic, *Privatization in Central and Eastern Europe*, London, 1992).

Tal fenómeno de privatizaciones entra sin duda dentro de lo que algunos han llamado expresivamente la “huida del Derecho Administrativo” (Del Saz), lo que apartando la exagerada visión de alarma dada por algunos al problema, puede considerarse algo más positivo y normal —y de hecho se trata de un fenómeno común a muchos países; no es el primer, ni el último, tema del Derecho Administrativo donde puede detectarse la presencia de un verdadero *ius commune* y de “tendencias comunes”. No se trata ya sólo de que la Administración acuda, por medio de la descentralización funcional, a formas jurídicas de Derecho Privado (fundaciones, asociaciones civiles, sociedades civiles y empresas) que siguen siendo “del Estado” orgánica y funcionalmente, sino que se trata ahora, con las privatizaciones, de ir un poco más allá, de realmente desestatificar y llegar con más profundidad a los terrenos de los particulares, para tratar darle efectividad a algunas tareas que tradicionalmente han venido realizando en muchos casos sin justificación las Administraciones Públicas, las cuales, por querer estar metidas en todo, han terminado por quedar desbordadas.

Es justamente contra esta “asfixia” contra lo que viene a reaccionar el movimiento de privatización. No es un misterio el hecho de que, en general, los particulares son mejores empresarios y gerentes que las Administraciones públicas subdesarrolladas.

Sin embargo, no hay que exagerar. No puede tampoco propugnarse una privatización total, lo que en vez de mejorar las cosas podría empeorarlas. Hay que privatizar, sin duda, pero hay que hacerlo con inteligencia. La “huida del Derecho Público” hacia el Derecho Privado nos parece que refleja una tendencia natural de los nuevos tiempos. Concretamente en el caso de Venezuela, nos parece que tal movimiento apenas ha comenzado y en cierta forma debe seguir impulsándose, aunque con prudencia y poniendo límites, pues es claro que es necesario que exista un “esqueleto administrativo” —que tiene rango constitucional, por cierto— el cual responda a ciertas tareas esenciales que no siempre pueden dejarse en manos de los particulares. Quizás debemos aprovechar que en Venezuela estamos todavía en el flanco en que aún la huida del Derecho Público está en su génesis y su utilización puede traer resultados positivos. El otro flanco, el cual constituye la frontera del anterior, es el de los países en que tal escape hacia el Derecho Privado ha adquirido magnitudes exageradas (*ad exemplum*, en España, donde con o sin razón —probablemente sea más cierto esto último— pueden escucharse algunas voces de alarma. Así, puede verse el trabajo de Silvia Del Saz, recogido en el libro que agrupa tres estudios de tres administrativistas españolas *Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1992, pp. 99 y ss. y también puede verse el prólogo de García de Enterría a este libro, en donde, al comentar el trabajo de Del Saz, hace alusión a una huida del Derecho Público “descarada” y “ya casi desbandada”. *Ainda mais*, resulta que, cuestión meditable y probablemente verificable también en nuestro país, la profesora Del Saz llega a plantear la existencia de una verdadera “reserva de Administración” de rango constitucional, la cual se opondría a un escape masivo hacia el campo privado, pues las Administraciones públicas tienen constitucionalmente impuestas una serie de tareas y principios connaturales que no pueden eludir y delegar *in toto* en los particulares —esto último, sin duda, pone en contacto, como bien lo destaca el mismo García de Enterría, con un tema capital llamado a pasar a primer término del debate teórico y quizás jurisprudencial—).

En definitiva, puede sostenerse que, al menos en Venezuela, esa “fuga del Derecho Público” hacia el Derecho Privado a través de las privatizaciones es algo deseable y necesario, dado, entre otras cosas, lo difícil que actualmente se le hace respirar a nuestra Administración Pública. En este sentido, puede decirse que, en

general, los países extranjeros que han realizado movimientos de privatización han obtenido resultados positivos. Muchos son los entes públicos que en Venezuela podrían entrar en la mira de la Ley de Privatización. No hace mucho el ente encargado de la recolección de la basura, el IMAU, fue objeto de una especie de privatización de los modos de gestión, y al parecer el servicio ha mejorado notablemente. Recientemente también, la CANTV fue objeto de un proceso de privatización, y si bien hasta el momento no han habido mejoras sustanciales en la prestación del servicio telefónico ya empiezan a sentirse algunos cambios positivos (al parecer hay motivos para esperar un mejor servicio telefónico; de hecho ya pueden empezar a verse algunos resultados; hay, pues, que comprender que las privatizaciones requieren una etapa de "trasción"; no es posible, salvo querer ser irrealista, esperar cambios de un día para otro, hay que ser paciente, sobre todo cuando se utiliza para rescatar a entes públicos demasiados desastrosos y golpeados, algunos que incluso han alcanzado niveles de "vergüenza nacional": la privatización es un proceso jurídico y fáctico que requiere paciencia, la privatización no es magia). Es sabido también que la Administración venezolana está estudiando la privatización de otros entes públicos tales como el Instituto Nacional de Hipódromos, algunas Empresas de la CVG, etc. . . . No puede ocultarse que esto es sólo la punta del iceberg, pues muchos son los entes públicos que requieren —algunos con urgencia— cambios profundos, y dentro del *ranking* de los cambios y soluciones posibles la privatización puede ocupar en algunos casos posiciones destacadas.

Quizás es cierto que, como dice el profesor francés Roland Drago, la experiencia ha demostrado que *il est plus facile de nationaliser que de privatiser* (es más fácil nacionalizar que privatizar). Sin embargo, la experiencia muestra también, y de ello Francia es testigo, que es posible llevar a cabo procesos de privatizaciones organizados y efectivos. Y en Venezuela, donde la Administración se ha revelado incapaz para manejar con eficiencia muchas tareas y muchos servicios públicos, es aún más patente la necesidad de buscar la intervención de los particulares a través de privatizaciones.

Es deseable entonces que esta vez sí aprendamos de la experiencia del Derecho Comparado, pues si de sabios es disentir de lo malo, la misma sabiduría se demuestra en coincidir con lo bueno. Entre esos países de nuevas tendencias y el nuestro, hay, es cierto, un océano de distancia. No obstante, hoy no puede alegarse que atravesar el mar toma demasiado tiempo para así justificar el retraso en la recepción de las nuevas tendencias, pues resulta que tales tendencias son actualmente bien conocidas.

\* \* \*

Es claro que la Administración Pública venezolana actual, tan directora, intervencionista y prestacional, necesita "respirar" y entrar en una nueva etapa de renovación. Indudablemente la Ley de Privatización de 1993 es un excelente instrumento que puede y debe utilizarse en este sentido. Sin duda, esta Ley, manejada sesudamente, con decisión, firmeza y prudencia, puede dar destellos de luz a este cuadro de la renovación, a este nuevo horizonte. . . .

# JURISPRUDENCIA



# Información Jurisprudencial

## *Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Segundo Semestre de 1993*

Selección, recopilación y notas  
por Mary Ramos Fernández

*Abogado*

Secretaria de la Redacción de la Revista

### SUMARIO

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

1. *Ordenamiento jurídico del Estado.* A. La Ley. a. Objeto. b. Buenas costumbres. B. Actos parlamentarios sin forma de Ley. 2. *Poder Judicial.* A. Corte Suprema de Justicia: Avocamiento. B. Distinción entre jurisdicción contenciosa y jurisdicción voluntaria. 3. *Administración Pública.* A. Delegación de Competencia. B. Administración consultiva. C. Actividades de servicio público. 4. *Derechos Constitucionales.* A. Derechos individuales. a. Igualdad. b. Derecho a la defensa. c. Presunción de Inocencia. B. Derechos Sociales. a. Derecho a la educación. b. Derecho al trabajo. c. Derecho a la protección de la familia. d. Derecho de protección a la maternidad y a la protección del niño. C. Derechos económicos: libertad económica. D. Derechos políticos: partidos políticos. 5. *Responsabilidad del Estado.*

#### II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

1. *Estados: Descentralización. Competencia.* 2. *Distrito Federal. Personalidad Jurídica.* 3. *Municipios.*

#### III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Reglamentos.* 2. *El Procedimiento Administrativo.* A. Poderes de autotutela de la Administración: Nulidad absoluta. B. Derecho a la defensa. C. Reposición. D. Pruebas. E. Procedimiento disciplinario. 3. *Actos administrativos.* A. Definición. B. Caracterización. C. Clases. D. Requisitos de validez. a. Competencia. b. Base legal. c. Motivación. E. Vicios. a. Incompetencia. b. Imposible ejecución. c. Falso supuesto. d. Vicio de Forma. e. Convalidación. F. Notificación. G. Ejecución. H. Revocación. I. Desistimiento. 4. *Contratos administrativos.* A. Caracterización. B. Control Previo. C. Daños y perjuicios. 5. *Recursos administrativos.*

#### IV. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Control de la Constitucionalidad.* A. Acción de inconstitucionalidad: Objeto. a. Actos estatales de ejecución directa de la Constitución. b. Improcedencia contra sentencias. B. Control difuso de la constitucionalidad de las leyes. 2. *Acción de Amparo.* A. Competencia. a. Aspectos generales. b. Corte Suprema de Justicia. c. Tribunales Contencioso-Administrativos. a'. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. b'. Tribunales Superiores. c'. Tribunales de Carrera Administrativa. d'. Tribunales Penales. e'. Tribunales del Trabajo. f'. Conflictos de competencia. B. Objeto. a. Universalidad del objeto. b. Amparo contra normas. c. Acción de amparo contra actos administrativos. d. Amparo contra sentencias. e. Amparo sobrevenido. C. Naturaleza de la violación. a. Violación de derechos constitucionales. b. Amenaza de violación. D. Carácter de la acción. a. Carácter extraordinario. b. Carácter personal. a'. Legitimación Activa: agraviado. b'. Legitimación pasiva: agraviante. c'. Efectos subjetivos. c. Carácter restablecedor. E. Libelo. F. Inadmisibilidad. a. Fundamentación legal. b. Caducidad. c. Acción de Amparo pendiente. d. Otros medios procesales. G. Partes. a. Alegatos de las partes. b. Representación. c. Tercería adhesiva. d. Intervención del Fiscal General de la República. H. Pruebas. I. Poderes del Juez. a. Medidas cautelares. b. Amparo inaudita parte. c. Poder sancionatorio. J. Desistimiento.



## V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Organos*. a. Corte Suprema de Justicia. B. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. C. Tribunales Superiores. D. Decisión sobre la competencia. 2. *El Contencioso-Administrativo de los actos administrativos (anulación)*. A. Objeto. a. Universalidad. b. Actos administrativos de efectos generales. C. Actos de organismos privados. B. Admisibilidad. a. Agotamiento de la vía administrativa. b. Legitimación. c. Lapso de interposición. d. "Solve et repete". C. Las partes en el procedimiento. a. Notificación. b. Los coadyuvantes. D. Suspensión de efectos del acto administrativo. B. Aspectos procedimentales. a. Clases de procedimientos. b. Declaratoria de urgencia. c. Medidas cautelares. F. Pruebas. G. Sentencia. a. Poderes del juez. a'. Vicios de orden público (podese de oficio). b'. Principio "iura novit curis. c'. Frases testadas. b. Reposición. c. Aclaratoria. d. Vicios. e. Costas. f. Apelación. g. Ejecución. H. Desistimiento. I. Perención. 3. *Contencioso de Anulación y amparo*. A. Interposición conjunta. B. Competeicia. C. Objeto. D. Presunción grave de violación. E. Naturaleza cautelar del amparo. F. Admisibilidad. a. Legitimación. b. El recurso a otros medios judiciales. c. Procedencia del amparo sin revisar: Causales de admisibilidad. d. Carácter individualizador (legitimación pasiva). G. Suspensión de efectos del acto administrativo. H. Poderes del Juez. 4. *El Contencioso-Administrativo de las demandas*. A. Empresas del Estado. B. Contratos Administrativos. 5. *Recursos contencioso-administrativos especiales*. A. Contencioso de las controversias entre autoridades. B. Contencioso funcional. a. Competencia. b. Agotamiento de la vía administrativa: gestión conciliatoria. c. Contencioso-Tributario. D. Contencioso-Inquilinario.

## VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. *Derecho de Propiedad*. A. Limitaciones. B. Limitaciones derivadas de la declaratoria de parques nacionales. 2. *Expropiación*. A. Noción. B. Garantía de la ejecución de la expropiación: lapso de ejecución. C. Juicio Expropiatorio. a. Legitimación pasiva. c. Avalúo. d. Indemnización. e. Desistimiento.

## VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Régimen Legal*. 2. *Clases de funcionarios*. A. Funcionarios de Carrera. B. Funcionarios de libre nombramiento y remoción. C. Funcionarios públicos contratados. 3. *Derechos*. 4. *Incompatibilidades*. 5. *Responsabilidad administrativa*. A. Competencia para decidir. B. Sanciones disciplinarias. C. Régimen de suspensión en la carrera judicial. 6. *Retiro*.

## I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *Ordenamiento jurídico del Estado*A. *La Ley*a. *Objeto*

CSJ-SPA (430)

11-8-93

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Héctor Anin vs. República (Ministerio de la Defensa)

Todas las leyes son concebidas con un interés social pero también son sancionadas en interés de los particulares. Hay unas en las que predomina más directamente el interés de los particulares frente a la colectividad, y otras, al contrario, que interesan más a la sociedad. Las primeras pueden ser renunciadas y relajadas por convenios privados, mientras que las segundas, que son en las que está interesado el orden público y las buenas costumbres, no quedan a voluntad de los particulares.

b. *Buenas costumbres***CSJ-SPA (430)****11-8-93**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Héctor Anin vs. República (Ministerio de la Defensa)

El empleo en nuestra legislación de la expresión "moral pública", evidencia lo que ella se trata de preservar: no son normas atinentes a la moral individual sino aquellas cuya violación podría afectar de alguna manera el buen orden social y la pacífica convivencia de los ciudadanos. Por buenas costumbres se entiende aquellas reglas tradicionalmente establecidas conforme a la decencia, honestidad y moral.

Ciertamente la determinación de la moral pública o de las buenas costumbres no puede ser el producto de la concepción individual o subjetiva de algún funcionario en particular. Configurando esta manifestación de la cultura general de un pueblo, tiene que ser el resultado de una determinación objetiva acerca de la conducta, sentimientos, opiniones y reacciones de la colectividad frente a determinados hechos.

No es menos cierto que los contenidos tanto de moral pública como de buenas costumbres son esencialmente dinámicos, cambian con el correr de los tiempos y evolución de las costumbres. De ahí que para juzgar si una determinada actuación ofende efectivamente la moral pública es menester atenerse al criterio dominante en el medio social en que aquella se realizó.

B. *Actos parlamentarios sin forma de Ley***CSJ-SPA (467)****14-9-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

En el caso concreto, el impugnado, a decir del actor, es "el acto emanado del Congreso de la República de Venezuela de fecha 31 de agosto de 1993, en el cual se declaró, de manera inconstitucional, que la falta temporal en el ejercicio de la Presidencia de la República por la suspensión senatorial, de la cual fui objeto, pasara a ser una falta absoluta".

Textualmente, el acto recurrido dispone:

El Congreso de la República de Venezuela

Considerando

Que es su deber ejercer su competencia en resguardo de la convivencia libre y pacífica de los ciudadanos, garantizando la vigencia del orden democrático y promoviendo su constante perfeccionamiento.

Considerando

Que la falta del Presidente suspendido, Ciudadano Carlos Andrés Pérez, se ha prolongado por más de noventa días consecutivos y que, de conformidad con el artículo 188 de la Constitución corresponde a las Cámaras, en sesión conjunta, decidir si debe considerarse que hay falta absoluta.

## Considerando

Que son objetivos de bien común fortalecer al gobierno legítimo, contribuir a la estabilidad y la paz social en democracia y crear las mejores condiciones posibles para el desenvolvimiento económico y el afrontamiento de las circunstancias fiscales de la República.

## Considerando

Que las situaciones que pueden introducir, aun en la apariencia, elementos de duda o incertidumbre tienen un efecto indeseable en la vida nacional y, por lo tanto, reclaman del Congreso decisión para afrontarlas y superarlas.

## Considerando

Que restan cinco meses del actual período constitucional.

*Acuerda*

UNICO: Declarar que debe considerarse falta absoluta la del Presidente de la República suspendido, Ciudadano Carlos Andrés Pérez y, en consecuencia, ratificar como Presidente de la República al Ciudadano Ramón J. Velásquez hasta la finalización del actual período constitucional.

Puede observarse que es el artículo 188 de la Ley Suprema el fundamento de derecho en el que hizo descansar el Congreso el acto impugnado, en tanto en él se dispone —parte final—, que “si la falta temporal (del Presidente de la República) se prolonga por más de noventa días consecutivos, las Cámaras, en sesión conjunta, decidirán si debe considerarse que hay falta absoluta”.

Conforme a todo lo precedentemente expuesto, resulta evidente para la Sala que, en el caso, no nos encontramos en presencia de un acto administrativo, cuya nulidad sería competencia de algún órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, como se dejó sentado, sino de un Acuerdo del Congreso, dictado en uso de atribuciones conferidas expresa y directamente en la Constitución (artículo 188), por lo que su rango o jerarquía es de ley, desde el punto de vista puramente formal. Estando, por tanto, comprendido dentro de los actos de los cuerpos legislativos nacionales a los que se refiere el ordinal 3º del artículo 215, constitucional.

No es aplicable entonces, como lo sostiene el actor, el contenido del ordinal 11 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que, en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*, le atribuye a esta Sala Político-Administrativa la competencia para “declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad, de los actos de los órganos del Poder Público, en los casos no previstos en los ordinales 3º, 4º y 6º del artículo 215 de la Constitución”, porque en este caso concreto estamos en presencia de un acto que sí se encuentra englobado dentro de los ordinales indicados del artículo 215 constitucional, específicamente dentro de lo dispuesto en el 3º. Es uno de los “demás actos” de los cuerpos legislativos nacionales, acusado éste de inconstitucional. Por tanto, el tribunal competente para conocer de su impugnación es, según el artículo 216 *ejusdem*, la Corte Suprema de Justicia en Pleno. Así lo reconoce el propio texto legal invocado (artículo 42, ordinal 11, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

Por tanto, al no ser el Acuerdo del Congreso de la República del 31 de agosto de 1993 (impugnado, en el caso, de inconstitucionalidad) un acto administrativo, escapa del control jurisdiccional de la Sala Político-Administrativa, destinada como se encuentra ésta, fundamentalmente —y de conformidad con los artículos 206 y

207, ordinal 7º, de la Constitución, y 42, ordinales 9º 10, 11 y 12 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia— al conocimiento de los recursos contencioso-administrativos destinados a “anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder”; así se declara, finalmente.

## 2. Poder Judicial

### A. Corte Suprema de Justicia: Avocamiento

**CSJ-SPA**

**29-7-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Molina SRV vs. República (Ministerio del Trabajo)

Si bien los límites de la institución (avocamiento, Art. 42, ord. 29 LOCSJ) han sido también y fundamentalmente obra de la jurisprudencia de Sala, trazados con base en cuidadoso razonamiento, dos aspectos sin embargo quedan claros de la propia y lacónica expresión legislativa:

Uno, la existencia, asimismo, de dos etapas: la de solicitud del expediente; y, con posterioridad al examen del mismo, el propiamente dicho avocamiento —o no— de la Sala al conocimiento y decisión del asunto.

El segundo, la necesidad de que el caso al cual se pide que nos avoquemos curse, o deba cursar, ante otro tribunal; lo que, en el fondo implica, fundamentalmente, que se trate de un asunto pendiente, es decir, en curso; lo que de suyo excluye ya, y así se declara, la posibilidad de avocarse al conocimiento del de autos, procedimiento extinguido en el cual ya ha recaído sentencia definitiva pasada en autoridad de cosa juzgada, proceso al cual se pide ahora que la Sala se avoque. Esta circunstancia, revelada indubitablemente de los dichos del solicitante y de los documentos que anexa, eximen al juzgador de solicitar el expediente en cuestión, lo cual resultaría a todas luces un trámite inútil, en cuanto que en nada modificaría esta decisión. Es, en efecto, el presente un asunto tramitado en doble instancia y concluido, ahora en fase de ejecución, y en el cual no caben, por tanto, más instancias, encontrándose, además y por si fuera poco excluido de casación en razón de su cuantía.

Resulta entonces tardía la solicitud en un asunto ya en fase de ejecución, porque ni está en curso, ni tampoco se encuentra la controversia de fondo —decidida, se insiste— estrictamente “en conocimiento” de otro Tribunal como se pretende. Así se declara.

**CSJ-SPA (517)**

**7-10-93**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**La Corte indica los criterios existentes para el ejercicio de la facultad especial de “avocamiento”.**

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia estableció una facultad especial de este organismo jurisdiccional en el ordinal 29 del artículo 42, facultad esta que le permite discrecionalmente avocarse al conocimiento de una causa que curse ante otro tribunal. Esta facultad excepcional ha sido desarrollada por la jurisprudencia de la Sala paulatinamente, a través de sucesivas decisiones. En efecto,

en sentencia del 14 de mayo de 1988, esta Sala al conocer de la apelación interpuesta por el ciudadano Juan Bautista Fuenmayor Rivera contra el amparo que acordara la Corte Primera al ciudadano Edgar Mendoza Cróquer, calificó el procedimiento como discrecional y de naturaleza excepcional, indicando que debía ser administrado con criterios de "extrema prudencia tomando en consideración fundamentalmente la necesidad de evitar flagrantes injusticias o una necesidad de justicia, o la presencia de aspectos que rebasen el interés privado involucrado y afecten de manera directa el interés público, manteniendo como una constante en su aplicación los principios rectores que atañen al orden natural de competencia, en razón de la materia que es objeto de la solicitud de avocamiento". En el caso específico, la Sala se avocó por estimar que existían dos mandamientos de amparo constitucional dictados por tribunales distintos que versaban sobre el mismo asunto.

En sentencia de fecha 10 de mayo de 1984, esta Sala, al pronunciarse sobre la solicitud de avocamiento hecha por el Juez Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Occidental, con sede en la ciudad de Maracaibo, en un caso de negativa de acatar una decisión judicial por parte de la Administración Pública Estatal que ordenaba restituir a un trabajador en el cargo que desempeñaba en la misma, señaló que la utilización indiscriminada de tal facultad extraordinaria puede llegar a perturbar inmotivadamente la competencia natural del juez, originariamente investido de ella por el legislador. En este caso, la Sala consideró que no resultaba pertinente avocarse al conocimiento del caso por considerar que las dificultades que el recurrente confrontaba para hacer efectiva su propia decisión, son características del juez contencioso-administrativo en cualquiera de sus instancias, y no sólo en la primera.

Igualmente, en sentencia de fecha 10-8-89, al pronunciarse esta Sala sobre la solicitud de avocamiento formulada por los defensores provisorios de Wolmer Gregorio Pinilla y José Augusto Arias, en el célebre caso de El Amparo, aludió al mismo carácter especial; ratificó el especial cuidado que ha de tener el estudio de los hechos, sobre todo, cuando versan sobre derechos humanos y la necesidad de que se realice el debido proceso, sin embargo destacó sus propias limitaciones en la materia que se traducen en la proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma. En otras sentencias posteriores la Sala ha precisado el alcance del avocamiento. De allí que, de la jurisprudencia que emerge de los fallos de esta Sala, se manifiesta como determinante la amplia facultad de apreciación que al juzgador le es otorgada por la norma atribuir la competencia en forma expresa y que, si bien implica siempre como es propio de cualquier decisión judicial, una debida motivación; sin embargo, los criterios para el ejercicio de la facultad son los que la Sala considere convenientes, dadas las circunstancias tácticas en las cuales haya sido requerido su ejercicio. Las razones de orden público, las relativas al mantenimiento de la paz social y de las partes en litigio bajo la protección de las garantías fundamentales del proceso, son las que esencialmente determinan la procedencia o no del avocamiento.

B. *Distinción entre jurisdicción contenciosa y jurisdicción voluntaria*

CSJ-SPA (372)

22-7-93

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

**Distinta de la jurisdicción contenciosa es la voluntaria, la cual se realiza sin contradictorio. Se trata de una actividad sentencial administrativa del Juez que verifica la legalidad del acto mediante una actividad jurisdiccional orgánica. No se ve-**

**verifica una litis, un conflicto de intereses sino un acto relevante en orden a la tutela de un interés.**

La jurisdicción pertenece al campo del Derecho Constitucional por tratarse de un problema de soberanía (artículo 242 del Código de Procedimiento Civil) en referencia a la función de justicia del Estado venezolano en relación con otros Estados, e internamente, del Juez frente a la Administración. Este es precisamente el contenido del artículo 59 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, normativa en la cual se plantea la falta de jurisdicción del juez venezolano frente a la propia Administración del país en cuanto a la función y en relación con la solución de un caso determinado que surge de un conflicto intersubjetivo de intereses. En esta actividad el Juez aplica la norma individual que define de una manera coercitiva cuál es el derecho del caso concreto.

Distinta de la jurisdicción contenciosa es la voluntaria, la cual se realiza sin contradictorio. Se trata de una actividad sustancial administrativa del Juez que verifica la legalidad del acto mediante una actividad jurisdiccional orgánica. No se verifica una *litis*, un conflicto de intereses, sino un acto relevante en orden a la tutela de un interés.

A. Rengel Romberg, en el Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano, Tomo I, págs. 74-77 (Editorial Ex Libris, Caracas, 1991), expone el tema referido en los siguientes términos:

“Entre nosotros, los actos de jurisdicción voluntaria constituyen una parte importante en el sistema del nuevo Código de Procedimiento Civil, el cual dedica toda la Parte Segunda del Libro Cuarto a establecer una normativa completa de la jurisdicción voluntaria, sin precedentes en la legislación procesal venezolana.

Según la concepción que se acoge en el nuevo Código (artículo 895), «el Juez actuando en sede de jurisdicción voluntaria, interviene en la formación y desarrollo de situaciones jurídicas de conformidad con las disposiciones de la ley y del presente código», definición esta que destaca dos de los rasgos más característicos de la jurisdicción voluntaria: su finalidad constitutiva y la naturaleza propiamente *jurídica*, de la actividad que realiza el Juez. Pues si bien en ella no existe un conflicto de intereses, o litigio, en el sentido de pretensiones contrapuestas entre partes interesadas, en cambio, el Juez está llamado a examinar una situación de hecho concreto y a tomar ciertas resoluciones en interés de la persona respecto de la cual va a surtir efectos la providencia del Juez, pero siempre en conformidad con las disposiciones de la Ley y del Código.

Así, en materia de consentimiento para el matrimonio de menores, el Juez ha de tener en cuenta primordialmente el interés moral y material del menor y puede tomar los informes privados que crea convenientes para dar o negar la licencia (artículo 905 CPC).

También en materia de tutela, el Juez está autorizado para dictar resoluciones basadas en la Ley, cuando no hay mayoría entre los miembros del consejo de tutela (artículo 908 CPC).

Del mismo modo, el Juez, con conocimiento de causa, debe proveer lo que sea de justicia cuando el padre necesite autorización judicial para algún acto respecto del cual la exija el Código Civil, y en tales casos el padre debe presentar al Juez para su examen el proyecto de lo que se pretenda hacer, o sus bases sustanciales y comprobar la necesidad o utilidad evidente para el menor (artículo 91 CPC).

En todos estos casos, y en otros que sería prolijo enumerar, el Juez está llamado a tomar una resolución de tipo jurídico en interés de un sujeto, aten-

diendo al interés privado de éste, sea patrimonial o moral, y a examinar las circunstancias para resolver lo que sea de justicia.

Quiere la ley asegurar de este modo la mayor certeza y la más imparcial consideración a tales actos, utilizando un órgano y un procedimiento judicial para alcanzarlo.

No puede negarse que de *iure condendo*, tales actividades podrían atribuirse a un funcionario del orden administrativo y no judicial, pero esta atribución a un órgano distinto nada nos diría en esencia acerca de la naturaleza misma de la actividad realizada, aparte de que sería muy dudoso si una reforma de este tipo pudiese lograr los objetivos de equidad y de justicia que desde antiguo se vienen logrando por la vía judicial.

Un examen de los elementos que intervienen en la jurisdicción contenciosa y en la voluntaria, nos revela que entre ellas existen elementos comunes que son suficientes, a nuestro parecer, para caracterizar ambas actividades del Juez como dos formas distintas del mismo fenómeno jurisdiccional y ensayar una definición de la jurisdicción voluntaria capaz de superar la incertidumbre de las diversas teorías examinadas.

Ambas funciones coinciden:

- 1) En que se inician a petición de interesados.
- 2) En que son realizadas por el Juez y, por tanto, orgánicamente son jurisdiccionales.
- 3) La competencia del órgano está atribuida legalmente.
- 4) Requieren un procedimiento legal para su realización.
- 5) Hay en ellas un juicio del Juez acerca de una situación de hecho.
- 6) Se toma una resolución de tipo jurídico.
- 7) La resolución del Juez está referida a un interés privado.
- 8) El Juez resuelve imparcialmente, como extraño que es a la cuestión y desinteresado en ella.
- 9) La resolución produce efecto en la esfera jurídica y patrimonial del interesado.

En cambio, difieren ambas actividades:

- 1) La Jurisdicción contenciosa resuelve o compone un litigio. En la voluntaria no hay litigio, sino un negocio (*affaire*).
- 2) En la Jurisdicción contenciosa, por existir litigio, hay partes contrapuestas que funcionan como legítimos contradictores. En la voluntaria, por no haber litigio, no hay partes, sino interesados o participantes.
- 3) En la jurisdicción contenciosa la resolución del Juez produce efectos de cosa juzgada, material y formal. En la voluntaria, la resolución tiene entre las partes el efecto de una presunción *juris tantum* de la situación jurídica declarada o constituida (artículo 898) y también es formalmente inmutable por constituir un estado preclusivo, que mantiene la autoridad de la resolución en tanto no cambien los supuestos que le dieron origen.

Por tanto, la Jurisdicción voluntaria puede definirse siguiendo la línea de pensamiento expresado para definir la Jurisdicción, como aquella función del Juez por la cual crea condicionamientos concretos que le dan significación jurídica a la conducta de los solicitantes y que están destinados a mantenerse con validez en tanto no cambien las circunstancias que las originaron y no se vean revocados expresamente por el Juez".

En efecto, el Juez, con fundamento en el principio *iura novit curia*, debe prelatoriamente, definir la verdadera naturaleza jurídica de la solicitud o petición que le ha sido planteada y establecer si en verdad el *petitum* se circunscribe o no a la jurisdicción voluntaria y decidir, en ejercicio de su función autónoma e independiente, sobre su admisibilidad.

### 3. Administración Pública

#### A. Delegación de Competencia

CSJ-SPA (366)

22-7-93

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Lourdes A. Vargas de Trujillo vs. República (Ministerio de Hacienda).

**La Corte analiza la doctrina nacional y extranjera referente a la figura de la 'delegación de competencias'.**

La figura de la delegación de competencias ha sido objeto de estudio por parte de la doctrina nacional y extranjera, y ha sido igualmente incorporada en numerosos ordenamientos jurídicos. El principio básico rector en la materia es que en derecho público, la competencia, entendida como la aptitud legal de los órganos administrativos para actuar, o el conunto de facultades, poderes y atribuciones que le han sido legalmente asignados, es irrenunciable e intransferible. El órgano está obligado a ejercerla y no puede habilitar a una autoridad que le es subordinada para que la ejerza en su lugar. Sin embargo, por razones que derivan de la propia organización administrativa y de necesidades operativas prácticas de las labores administrativas, la legislación de muchos ordenamientos jurídicos contempla la figura de la delegación de competencia, como mecanismo excepcional que le permite a ciertas autoridades transferir a funcionarios que le están subordinados el ejercicio de algunas competencias.

En Venezuela, la Ley Orgánica de la Administración Central prevé el instituto de la delegación en las dos formas en que se le conoce: la delegación de atribución y la delegación de firmas. Así, en el artículo 20 de la mencionada ley establece un conjunto de potestades comunes a los Ministerios, se incluye, en su numeral 25: "Delegar atribuciones en el Director General del Ministerio o en los Directores Generales, y en éstos y otros funcionarios la firma de documentos, conforme a lo que establezca el Reglamento. La Resolución que contenga estas delegaciones será publicada en la *Gaceta Oficial*".

Ahora bien, la primera, esto es, la delegación de atribuciones, que es considerada por los autores como la delegación propiamente dicha, modifica el orden de las competencias entre las autoridades administrativas involucradas, transfiriendo la competencia de una a otra; en cambio, la delegación de firma tiene sólo por objeto descargar al delegante de la tarea material de firmar los documentos que contienen sus decisiones.

En cuanto a las consecuencias jurídicas de una y otra forma de delegación y, concretamente, si la delegación de atribuciones incide o modifica el régimen de los recursos que contra el acto del delegatario se puedan ejercer, la Sala observa:

Si el funcionario titular de la competencia está legalmente autorizado para encargar a un inferior de ejercer esa competencia, la decisión que este último emita tiene exactamente la misma naturaleza y rango que si fuese dictada por el titular



de la competencia. Por consiguiente, el régimen de los recursos contra esa decisión dictada por el delegatario no puede ser diferente, porque ello implicaría que la delegación de atribuciones no consiste en encargar a otro funcionario como si se tratara del superior de que ejerza una competencia originalmente de otro, sino en un cambio del procedimiento mismo que le agregaría un grado al aplicable cuando actúa el propio titular de la competencia. Deben quedar a salvo los casos en que la ley expresamente declara que los actos serán dictados por el Ministro sin que puedan delegar tal atribución, así como los límites a la delegación consagrados en el artículo 88 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Piénsese, por ejemplo, en el caso del funcionario inferior que ha dictado una decisión en ejercicio de una competencia delegada por el Ministro, cuyo objeto es decidir un recurso jerárquico intentado ante el Ministro contra un acto resultante de una primera instancia administrativa. Si se pretende que a la decisión del delegatario no le es aplicable el régimen de los recursos de las decisiones del Ministro, conforme al cual el interesado puede optar entre el recurso de reconsideración o el contencioso de nulidad, el procedimiento resultaría transformado en un procedimiento de tres (3) instancias administrativas obligatorias, constituido por la correspondiente a la decisión del primer funcionario, luego por la decisión del delegatario y por último por la decisión del delegante para poder llegar al recurso contencioso de nulidad.

Esta situación debe ser rechazada por la Sala por no tener asidero en nuestro ordenamiento jurídico, en el cual más bien prevalece el criterio de que las decisiones del delegatario producirán efectos como si hubiesen sido adoptadas por el delegante. Así expresamente lo ha contemplado el legislador en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, concretamente en su artículo 16, que establece lo siguiente:

“El Contralor podrá delegar en funcionarios de la Contraloría el ejercicio de determinadas atribuciones. Los actos cumplidos por los delegatarios producirán efectos como si hubiesen sido adoptados por el Contralor y, en consecuencia, contra ellos no se admitirá recurso jerárquico”.

De manera que cuando un funcionario decide por delegación de un superior, debe entenderse que el delegatario actúa en lugar del delegante, siendo su decisión de la misma naturaleza y rango que la de aquél. La única que existe entre las dos modalidades de delegación examinadas es que, en la delegación de atribuciones el delegatario es el responsable personal del acto dictado, mientras que en la delegación de firma, la responsabilidad sigue siendo del titular de la competencia.

En el caso de autos, la decisión impugnada emana de un funcionario a quien el Ministro de Hacienda le ha delegado la respectiva atribución, es decir, le ha transferido la responsabilidad de dictar el acto como si fuera el Ministro, con todas sus consecuencias respecto del interesado, quien podía optar entre pedir la reconsideración del acto ante el mismo funcionario que lo dictó o, como ocurrió, ejercer el recurso contencioso-administrativo de nulidad. En consecuencia, no procede el alegato de inadmisibilidad del recurso por falta de agotamiento de la vía administrativa, y así se declara.

B. *Administración consultiva*

CPCA

13-8-93

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Carlos E. Palacios vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Zamora del Estado Miranda.

En cuanto al primero de los alegatos, estima conforme al artículo 88 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que los informes y dictámenes del Síndico Procurador no tienen carácter vinculante, salvo disposición en contrario. En efecto, las actuaciones del Síndico Procurador Municipal, en ejercicio de sus funciones pertenecen a la administración consultiva, cuyos actos pueden ser obligatorios, facultativos, vinculantes o no y, en el caso concreto el mismo ordenamiento municipal ha establecido la ausencia del carácter obligatorio de las opiniones del Síndico, salvo en los casos que establezcan lo contrario las ordenanzas, que son leyes a nivel local. En este orden de ideas, mal puede haber desacato a la opinión del Síndico por el Alcalde del Municipio, cuando ello no está establecido con carácter obligatorio por la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

C. *Actividades de servicio público*

CSJ-SPA (461)

19-8-93

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Varios vs. República (Ministerio de Educación y Ministerio de Fomento).

**La Corte señala la noción y las características del “servicio público”.**

En primer término el amparo debe resolverse en el contexto de la normativa constitucional, es decir, concretamente, por la vulneración de derechos o garantías constitucionales que demandarían el inmediato restablecimiento de la situación jurídica infringida (artículo 49 de la Constitución).

Ahora bien, la Constitución erige en servicio público la educación (artículo 80 primer aparte). Según Duguit el servicio público es “toda actividad cuyo cumplimiento debe estar asegurado, regulado y controlado por los gobernantes porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y el desenvolvimiento de la interdependencia social y porque, además, es de tal naturaleza que no puede ser completamente realizada sino mediante la intervención de la fuerza gobernantes” (cit. por Eloy Lares Martínez: Manual de Derecho Administrativo, 7ª Ed. p. 225).

Priva en la concepción material del servicio público el significado de una actividad de interés general, bajo el control de una autoridad administrativa por cuanto el servicio público satisface necesidades públicas.

La solución del caso concreto aconseja evidenciar las características que definen el servicio público. Así:

1. La obligatoriedad supone su funcionamiento bajo control;
2. La mutabilidad implica la existencia de normas relativas a la organización y funcionamiento que pueden ser modificadas bajo las exigencias de las circunstan-

cias, por la autoridad competente en beneficio colectivo. En tal sentido vale invocar lo que en la doctrina venezolana sostiene el Dr. Eloy Lares Martínez, en la obra ya citada (p. 239):

“Poco importa que el servicio sea directamente prestado por el Estado o haya sido concedido a un particular o empresa privada: en todo caso, permanece incólume la potestad de las autoridades de introducir modificaciones en las reglas concernientes a la organización y funcionamiento del servicio. La idea básica del principio de la mutabilidad consiste en que el interés general es variable, por lo cual, el régimen aplicable al servicio debe ser adaptable a las exigencias cambiantes del interés general”.

3. La continuidad: dada la importancia para la colectividad no puede ser interrumpido de modo que el público puede en todo momento, con absoluta certeza, contar con los servicios públicos.

4. La igualdad según la cual, los usuarios de una misma categoría están sometidos a la misma tasa.

Las características anteriores están presentes en la organización educativa venezolana, por lo que obligado es concluir que ésta constituye un servicio público. Así lo consagra el artículo 80 de la Constitución, la Ley Orgánica de Educación en sus artículos 1, 2, 4, 15, 55, 56, 59, 71, 107 y el Reglamento de dicha Ley en sus artículos 49 y 69.

Dado el tratamiento de servicio público que el ordenamiento jurídico atribuye a la actividad educativa, el mismo se encuentra sometido a un amplísimo régimen de policía administrativa que autoriza la Constitución en sus artículos 80 y 79 y desarrolla la Ley que rige la materia en sus artículos 55, 56, 71 y 107 entre otros.

#### 4. *Derechos constitucionales*

##### A. *Derechos individuales*

##### a. *Igualdad*

**CSJ-SPA (582)**

**13-8-93**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Partido Nacional Convergencia vs. Consejo Supremo Electoral.

**El derecho a la igualdad y no discriminación entre particulares (Art. 61 de la Constitución) abarca no sólo los supuestos por él señalados sino todas aquellas situaciones donde sin ningún motivo o razón se resuelvan contrariamente planteamientos iguales.**

Al respecto, la jurisprudencia de este Supremo Tribunal, al reconocer como principio fundamental de la democracia el de la igualdad entre los seres humanos, que se traduce en “mantener la igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de la raza, sexo, credo o condición social” consagrada en el propio preámbulo de la Constitución y recogido en su artículo 61, ha precisado igualmente que “la discriminación existe también cuando situaciones similares o análogas se deciden, sin aparente justificación, de manera distinta o contraria que incidan en la igualdad social y jurídica.”. (Sentencia de fecha 6 de octubre de 1992, caso Antonio de Jesús

Rodríguez San Juan vs. Ministerio de la Defensa, entre otros). En efecto, el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación entre particulares consagrado en el artículo 61 de la Constitución abarca, no sólo los supuestos por él señalados, sino todas *aquellas situaciones donde sin ningún motivo o razón se resuelvan contrariamente planteamientos iguales*.

De esto se infiere que son dos los presupuestos que debe probar el particular que alegue violación al derecho constitucional a la igualdad: a) que su situación sea igual a la de otro; y b) que no fueron decididas de igual manera.

Ahora bien, para apoyar la procedencia de la alegada violación en su caso el denunciante ha presentado a la Corte tarjetas electorales de los comicios presidenciales de 1983 y 1988, como "precedentes", donde se utilizaron "nombres personales y apodos en las tarjetas electorales".

Al efecto, considera la Sala que tales instrumentos no constituyen prueba demostrativa de la transgresión constitucional alegada, con arreglo a la interpretación jurisprudencial antes indicada. En efecto, en cuanto al primer requisito, esto es, que existan dos situaciones similares, se observa que, además de tratarse de elecciones precedentes, la regulación electoral ha sufrido, desde entonces, modificaciones sustanciales en relación con la separación o desvinculación del instrumento para elegir al Jefe del Ejecutivo con aquellos dirigidos a la escogencia de los miembros de los cuerpos deliberantes.

Muestra de ello se aprecia en lo dispuesto por el artículo 115 de la Ley Orgánica del Sufragio, donde se establece que los instrumentos que se utilicen para elegir Presidente de la República, Gobernadores y Alcaldes, serán diferentes de aquellos para elegir Senadores y Diputados al Congreso de la República, Diputados a las Asambleas Legislativas, Concejales y miembros de Juntas Parroquiales, respectivamente; y se le da la potestad al Consejo Supremo Electoral para que determine la forma, contenido, dimensiones y demás características de dichos instrumentos.

Por tanto, sólo en caso de que ante otra petición similar a la planteada por el Partido Nacional Convergencia —de que en las tarjetas para la elección de miembros a los cuerpos deliberantes se incluya un símbolo o logotipo que coincida con el nombre propio o se identifique con la persona de un candidato presidencial— el órgano electoral la hubiere acordado, es que quedaría plenamente demostrada la discriminación denunciada, situación que en el caso de autos, conforme a la documentación de que dispone la Sala, no se ha verificado.

Por el contrario, luego del examen detenido de cada uno de los documentos que corren en el expediente, especialmente de los traídos por la accionante —quien en principio tiene la carga procesal de demostrar sus afirmaciones—, se constata la existencia de una regulación del Consejo Supremo Electoral, tomada en fecha 28 de septiembre de 1993, donde se establecen las pautas y demás características técnicas que habrán de reunir las tarjetas para las elecciones de senadores y diputados...

Lo cual evidencia que mediante este acto de carácter normativo, en tanto que es aplicable por igual en todas sus partes a todos los postulantes, el órgano electoral intenta dar un tratamiento igualitario a todas las organizaciones políticas intervinientes en el proceso comicial venidero.

Por lo expuesto, al no cumplirse los extremos que reiteradamente ha exigido esta Sala para la configuración de la lesión al artículo 61 de la Carta Magna, que el actor pide se interprete concordantemente con el artículo 114 *ejusdem*, es forzoso concluir en su improcedencia, al no haber sido demostrado aquéllos por el representante de la accionante. Así se declara.

**CSJ-SPA (325)****20-7-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Gerard Antonio Suárez vs. República (Ministerio de la Defensa).

Principio fundamental de la democracia es el de la igualdad entre los seres humanos. La Constitución en el propio preámbulo establece como propósito el de "mantener la igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de la raza, sexo, credo o condición social".

Si bien en el artículo transcrito se prohíbe la discriminación fundamentada en "la raza, el sexo, el credo o la condición social", considera la Sala que la discriminación existe, también, cuando situaciones similares o análogas se deciden, sin aparente justificación, de manera distinta o contraria. En efecto, el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación entre particulares consagrado en el artículo 61 de la Constitución abarca, no sólo los supuestos por él señalados, sino todas aquellas situaciones donde sin algún motivo o razón se resuelvan contrariamente planteamientos iguales, y así se declara.

Para la procedencia del amparo cautelar, como se precisó anteriormente, es necesario un medio de prueba que haga presumir la lesión a un derecho o garantía constitucional. En el presente caso el solicitante presenta tres (3) actos administrativos emanados del Ministerio de la Defensa donde se otorgó a los solicitantes la pensión de disponibilidad o retiro en casos similares, si no idénticos, al del accionante.

Con los fundamentos precedentes, esta Sala considerando que es suficiente para la procedencia del amparo cautelar una presunción de que el acto cuestionado lesione o amenace con vulnerar un derecho o garantía de rango constitucional, y como en el presente caso se presume que hay discriminación hacia el accionante, decide mediante la presente acción de amparo constitucional, proteger al solicitante en sus derechos, específicamente el contenido en el artículo 61 de la Constitución, mientras se tramite y decida el recurso contencioso-administrativo principal, y así se declara.

**CPCA****13-8-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Varios vs. IPSFA

Los accionantes denuncian la violación a la garantía establecida en el artículo 61 de la Constitución, que dispone lo siguiente, en su encabezamiento:

"No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social".

Respecto a esta disposición, considera esta Corte que debe interpretarse en un sentido amplio; basta la existencia de una discriminación para que resulte violado el derecho a la igualdad, establecido en esa norma; sin ser necesario que la discriminación se base en razones únicamente de raza, sexo o credo o condición social; puesto que tal enumeración es meramente enunciativa.

Ahora bien, para que exista la discriminación es necesario, en primer lugar, que a dos o más situaciones de hecho que, a los efectos de la aplicación de la ley, puedan verificar un mismo supuesto de hecho, se les apliquen consecuencias jurídicas distintas. Resulta necesario asimismo, consiguientemente, que el trato dado a las

diferentes situaciones no esté en contravención con el ordenamiento jurídico; es decir, que al denunciarse la discriminación, no puede alegarse como referencia un trato en el cual se haya violado el ordenamiento jurídico.

CSJ-SPA (505)

29-8-93

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Varios vs. República (Ministerio de la Defensa)

**El derecho fundamental a la igualdad y no discriminación entre particulares (Art. 61 de la Constitución) abarca no sólo los supuestos por él señalados sino todas aquellas situaciones donde sin algún motivo o razón se resuelvan contrariamente planteamientos iguales.**

El artículo denunciado por los accionantes dispone que “no se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, o la condición social”. Este Alto Tribunal en reiteradas decisiones ha establecido, delimitando la esencia del señalado derecho constitucional —a los fines de su protección—, que “si bien el artículo transcrito alude expresamente a la prohibición de discriminación fundamentada en la «raza, el sexo, el credo o la condición social», la discriminación existe también cuando situaciones similares o análogas sean tratadas, sin justificación, de manera distinta o contraria. En efecto, el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación entre particulares, consagrado en el artículo 61 de la Constitución, abarca no sólo los supuestos por él señalados sino *todas aquellas situaciones donde sin algún motivo o razón se resuelvan contrariamente planteamientos iguales*” (decisión del 6-1-92, caso: “Antonio Rodríguez San Juan”).

Entonces, para determinar si fue menoscabado efectivamente este derecho fundamental, resulta necesario, en el caso concreto, determinar previamente si los accionantes se encontraban, al momento de realizarse el supuesto hecho lesivo, en la misma situación de aquellos militares a quienes se les mantiene en la asignación y goce de sus respectivos sueldos.

Al respecto observa igualmente la Sala que, aun cuando ambos grupos son acusados por los mismos hechos y procesados por el delito de rebelión, los actores se encuentran sin embargo, a diferencia de los aquí detenidos, en la República del Perú, gozando del asilo que ese País les otorgó luego de que, una vez fracasada la “sublevación militar” —como ellos mismos la califican en estos autos— “decidieron tomar un avión de la Fuerza Aérea Venezolana y trasladarse a un país que les garantizara el asilo político”.

De manera que efectivamente sí es distinta la situación en la cual ambos grupos aparecen: mientras unos permanecen detenidos durante la tramitación del juicio que se les sigue por el delito de rebelión, los accionantes no; y, además de ser juzgados por el delito de rebelión, éstos lo están siendo también por delitos contra los deberes y el honor militar, tal como ha quedado demostrado —con las copias certificadas consignadas en el expediente— mediante los oficios que ordenan la apertura de la averiguación sumarial a cada uno de ellos.

La distinción anterior entre las situaciones comparadas, según aducen los representantes de la parte denunciada como agravante, tiene particular relevancia ya que es —precisamente— la que justifica la actuación del Ministerio de la Defensa. Ciertamente señala el supuesto agravante, que el hecho de estar algunos de los procesados militares por la rebelión del 27 de noviembre de 1992 *detenidos*, en tanto que

otros no —los actores, quienes permanecen en la República del Perú—, determina que a aquéllos se les continúe pagando sus sueldos y a los últimos en cambio se les haya suspendido, tal y como lo prevé el artículo 299 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, el cual, textualmente, dispone: “el militar sometido a juicio gozará de su sueldo normal durante el tiempo de su *detención* y hasta sentencia definitivamente firme. Perderá este derecho en caso que se encuentre prófugo o desertor sin capturar” (subrayado añadido).

Y, en efecto, para la Sala resulta evidente que la situación de los accionantes es diferente a las de los demás procesados por los sucesos acaecidos el 27 de noviembre de 1992, distinción esta que —al menos a los fines del amparo— adquiere una relevancia capital respecto del caso concreto planteado porque, conforme al artículo indicado, el aspecto fundamental que determina el pago de los salarios mensuales de los militares que están siendo juzgados por la comisión de un hecho punible es que éstos se encuentren *detenidos*, es decir, a la orden del tribunal que les sigue el juicio; situación muy distinta a aquella en que aparecen los actores de la presente acción de amparo.

Por tanto, sin entrar a calificar si la actuación de los accionantes al “trasladarse” —como textualmente afirman— a la República del Perú, en búsqueda de asilo político, encuadra dentro del supuesto de hecho del delito de desertión contemplado en los artículos 523 y siguientes del Código de Justicia Militar —lo cual será decidido en su momento por el órgano competente—, considera esta Sala Político-Administrativa que, en el caso planteado por los actores, no se cumple, a los efectos del amparo, la condición determinante para poder calificar la actuación del Ministerio de la Defensa como discriminatoria, ya que las situaciones comparadas son de tal forma disímiles que carecen de la paridad necesaria para poder confrontar si quiera —y mucho menos para demostrar— el alegado tratamiento desigual. Así es declarado, en definitiva, respecto del alegato de discriminación.

CSJ-SPAI (709)

3-12-93

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Nelly Labrador vs. C.T.P.J.

No obstante lo anterior, observa la Sala que el hecho de que resulte en autos probado que debe otorgársele a la accionante la credencial de Detective no significa que ella no hubiere sido discriminada por el Cuerpo Técnico de Policía Judicial, ya que el alegato de la actora en el sentido de que las mujeres quedaron excluidas de la rama policial y asignadas a la rama técnica, por lo que le otorgaron la credencial de Auxiliares de Perito y no de Agentes —como se le otorgó a los hombres—, no fue desvirtuado por el agravante en el momento idóneo para contradecir y desvirtuar los hechos que se les imputan —el escrito de informes al que alude el artículo 23 de la Ley Orgánica de Amparo.

En efecto, el presunto agravante no lo contradice de forma expresa, sino que se limita a negar que el Instituto Universitario de Policía Científica le hubiere otorgado la certificación de Detective y que en años anteriores los alumnos hubieren sido designados con tal rango, pero deja de contradecir el hecho que se le imputa al Cuerpo en el sentido de que, por el sólo hecho de ser mujeres, las alumnas de tal unidad educativa fueron excluidas de la llamada rama policial y asignadas exclusivamente, en cambio, a la rama técnica.

Esta situación, que parece desprenderse de los autos y que la accionante intenta demostrar —aun cuando se está consciente de la dificultad que tal prueba comporta—, obliga a la Sala, haciendo uso de sus amplios poderes como tribunal cons-

titucional, a exigir del Cuerpo Técnico de Policía Judicial una modificación de los criterios que se demuestran en el expediente han sido utilizados para la asignación de funcionarios a las ramas policiales y técnicas, por cuanto constituyen una flagrante discriminación por razón del sexo, en flagrante violación del artículo 61 de la Constitución.

De manera que, en el caso específico, se ordena al organismo denunciado como agravante que, en la medida de sus posibilidades y en las aptitudes y condiciones físicas de la accionante, otorgue a ésta el mismo tratamiento a los funcionarios de sexo masculino graduados, al igual que ella, en el Instituto Universitario de Policía Científica y se le permita, por tanto, desempeñar en tal cuerpo policial la rama o área de trabajo que escoja o para la cual demuestre tener mayores aptitudes físicas y mentales, sin que sea posible llegar a tal decisión fundándose exclusivamente en su sexo. Así se declara expresamente.

*Voto salvado del Magistrado Alfredo Ducharne Alonzo*

Data venia del criterio de la mayoría, el Magistrado Alfredo Ducharne Alonzo, salva su voto en la presente decisión por las razones siguientes:

La acción de amparo constitucional consagrada en el artículo 49 de la Constitución y desarrollada posteriormente en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, tiene entre sus características fundamentales la de ser eminentemente personal o subjetiva, de manera que debe existir una relación directa, específica e indubitable entre la persona imputada de dar origen al supuesto agente perturbador, quien viene a ser legitimado pasivo o el sujeto contra quien se deduce la pretensión en el proceso judicial incoado. En otras palabras, es necesario para la procedencia de este medio judicial extraordinario que la persona señalada como agravante sea la que en definitiva originó la supuesta lesión.

Esta necesaria identidad: agraviado y persona imputada como agravante —quien debe ser el que produce la lesión constitucional— ha sido sostenida reiteradamente por la jurisprudencia de esta Sala, especialmente al impedir que los procesos de amparo sean deducidos contra la República de Venezuela, sino contra el funcionario público específico que produjo el acto, hecho, omisión o abstención supuestamente lesivo, así, en decisión del 1º de agosto de 1991 (Caso: María Pérez, registrado en Sala Político-Administrativa con el N° 391) se estableció que “la acción de amparo constitucional, por su naturaleza especialísima, es una acción dirigida directamente contra la autoridad administrativa que lesiona o amenaza lesionar el derecho constitucional”.

Este carácter personalísimo de la acción de amparo es imprescindible ya que de lo contrario podrían crearse situaciones absurdas, como sería por ejemplo, que ante una lesión constitucional se siga un proceso contra una persona distinta a la que supuestamente originó la vulneración; o lo que es peor; que lo que se decida en un juicio deba ser cumplido por una persona ajena o no interviniente en él.

En efecto, en la propia ley de la materia se establece que todo mandamiento de amparo debe tener una “mención concreta de la autoridad, del ente privado o de la persona contra cuya resolución o acto u omisión se conceda el amparo” (artículo 32, literal A, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales).

Esta necesaria formalidad de la decisión de amparo muestra, de manera intrínseca pero indudable, que la persona condenada en un proceso de amparo será específicamente aquella que hubiere realizado el acto u omisión violatorio de algún derecho o garantía constitucional, lo que significa, igualmente, que es imposible afectar con un mandamiento de amparo a una persona distinta a la que produjo la supuesta lesión.



También en la misma Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales se consagra como causal de inadmisibilidad (artículo 6, ordinal 2), que la amenaza para la procedencia de este medio procesal no es válida cuando el daño no sea realizable por el imputado. Esta disposición confirma que para la procedencia de este medio procesal el acto perturbador debe ser realizado por la persona imputada, quien es en definitiva la única que puede ser condenada en una decisión judicial de este tipo.

En el caso concreto observa el disidente que en efecto, puede inferirse de la solicitud de amparo que los supuestos actos lesivos a derechos constitucionales son realizados por personas distintas a quien se señala como agravante para la fecha, ciudadano Mauro Yáñez Pasarella, sujeto que ejercía un cargo, que ocupaba un órgano administrativo distinto, y que sólo respondería en un proceso de amparo en los casos que el agente perturbador provenga directamente de ese alto jerarca que en definitiva es quien expresa la opinión de la Institución que representa y no de otros funcionarios, como es el caso. Por último debe destacar que en la actualidad el presunto agravante fue sustituido en el ejercicio de la función pública por el Comisario General Dr. Orlando Jordán Petit, a quien ninguna responsabilidad podría atribuírsele en los hechos.

**CPCA****15-7-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Ellen Formocina Castillo vs. Universidad de Los Andes

En este punto, estima conveniente la Corte recordar que la discriminación se produce cuando, a situaciones iguales, se da un tratamiento desigual, no basado en una justificación legítima y racional, pero no cuando a situaciones desiguales no se les da el mismo tratamiento.

En el caso de autos, la propia aspirante optó voluntariamente por una vía de ingreso cuyos requisitos no cumple, por lo que la respuesta negativa dada a su solicitud no puede considerarse un acto discriminatorio, ya que no se ha demostrado en autos que, ante situaciones similares de incumplimiento de los requisitos, la respuesta haya sido positiva.

**CPCA****11-11-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Por consiguiente, no hay dudas para esta Corte que, al ser eliminado el nombre de la accionante de la correspondiente planilla de postulación, quedó como la única integrante del Comité Ejecutivo Nacional de su partido que no fue postulada como candidata para un cargo de representación popular en las próximas elecciones. La conducta asumida en ese sentido por los accionados constituye, a no dudar, una discriminación contra la accionante, ya que ha sido objeto de un trato desigual, que la perjudica, frente a los otros miembros actuales del mismo órgano partidista, sin ningún motivo razonable que pudiera justificar el trato desigual. Esta conclusión no queda desvirtuada con el argumento implícito en la repregunta que la representación de la parte accionada formuló al testigo Omar Higuera, acerca de si los miembros del Comité Ejecutivo Nacional del partido Acción Democrática tienen un derecho estatutario o reglamentario a ser postulados para cargos de representación popular; en efecto, el artículo 68 de la Constitución no subordina la prohibición de discriminaciones a la circunstancia de que los derechos estén consagrados en una nor-

ma escrita, sino que se extiende a toda conducta que constituya un perjuicio para unos frentes a otros, en igualdad de condiciones.

En razón de lo anterior debe considerarse que los accionados violaron a la actora el derecho a la no discriminación, por lo que es procedente ordenar el restablecimiento de la situación jurídica lesionada.

b. *Derecho a la defensa*

**CPCA**

**11-11-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Aura Loreto de Rangel vs. Partido Acción Democrática

**Aun sin estar dentro de un verdadero proceso, surge la obligación de garantizar el derecho a la defensa del interesado, cada vez que otro sujeto esté ejerciendo una potestad o facultad legal de él cuyo ejercicio unilateral pueden derivar modificaciones perjudiciales en la situación jurídica de aquel interesado.**

Al respecto se observa que, aun cuando el artículo 68 de la Constitución, consagratorio de la garantía del acceso a la justicia y del derecho a la defensa, pareciera referirse expresamente sólo a la defensa dentro del proceso, la jurisprudencia —muy acertadamente, en opinión de esta Corte— ha reconocido en dicho texto únicamente una manifestación específica de un principio más general, de raigambre constitucional; de tal manera que se ha entendido que, aun sin estar dentro de un verdadero proceso, surge la obligación de garantizar el derecho a la defensa del interesado, cada vez que otro sujeto esté ejerciendo una potestad o facultad legal, de cuyo ejercicio unilateral pueden derivar modificaciones perjudiciales en la situación jurídica de aquel interesado.

En el presente caso se está en presencia de las autoridades de un partido político, es decir, de una de esas organizaciones políticas que detentan, junto con los llamados grupos de electores, la facultad exclusiva, otorgada por ley, de postular candidatos a las elecciones destinadas a proveer los cargos de representación popular. En el caso específico, tal facultad exclusiva les viene atribuida en el artículo 99 de la Ley Orgánica del Sufragio, referida a la postulación de candidatos a Senadores y Diputados al Congreso, a Gobernadores y a Diputados a las Asambleas Legislativas estatales. De tal modo que, en el ejercicio de dicha facultad, pueden tomar decisiones de carácter unilateral, susceptibles de afectar situaciones jurídicas subjetivas de las personas involucradas que trascienden a la esfera interna del partido; pero, en esa medida, no podrán hacerlo de una forma que les cercene a éstas su derecho a la defensa.

**CSJ-SPA (292)**

**13-7-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Sucesión de Nicodemus Aguilera vs. CGDLR

**La eficacia en el ejercicio del derecho a la defensa no está supeditada sólo a la interposición y que prospere o no el re-**

**curso, sino a que el ciudadano haya tenido la oportunidad de conocer los verdaderos motivos y efectuar las pruebas necesarias para respaldar sus razones.**

**CPCA**

**29-7-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Luis H. González vs. Concejo del Municipio Libertador del Estado Mérida.

Teniéndose por ciertos los hechos expresados, observa esta Corte que, el artículo 68 de la Constitución dispone:

“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 defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso”.

De la anterior disposición se deduce que el derecho a la defensa debe ser ejercitado en los términos y condiciones establecidos por la Ley; de manera que si se impide a una persona, de conformidad con los medios establecidos en la Ley, ofreciéndosele, por el contrario, defenderse de otras maneras no consagradas en el ordenamiento jurídico, se le está violando el derecho a la defensa puesto que cualquier medio no previsto en la Ley no sería un medio *eficaz* de defensa.

En el presente caso, el presunto agraviado denuncia que se le ha violado el derecho a la defensa, por cuanto se violó lo dispuesto en el primer aparte del artículo 83 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal; dicho artículo dispone:

“El Secretario será designado por el Concejo o Cabildo el día de su instalación. Podrá ser removido por decisión de la mayoría de los integrantes del Concejo o Cabildo, previa formación del respectivo expediente instruido con la audiencia del interesado (...).”

Ahora bien, tal y como la misma norma lo indica, para poder proceder a la destitución, es necesaria la previa formación del expediente y la audiencia al interesado.

Respecto a la elaboración del expediente, se observa que tal elaboración debe ser hecha por la Oficina Municipal de Personal, como se deduce del Parágrafo Único del artículo 21 de la Ordenanza sobre Administración de Personal del Municipio Libertador, Estado Mérida, que dispone:

“La destitución la hará el funcionario o quien corresponda el nombramiento o por órgano del cual se hizo este previo estudio *del expediente elaborado por la Oficina Municipal de Personal (...)*.”

Constituye, entonces, una violación manifiesta al derecho a la defensa el haberse acogido la primera propuesta del Concejal Esteban Torrealba, de que su informe se tomara como expediente a efectos de la remoción del Secretario. En primer lugar, porque tal actuación viola lo dispuesto en la norma antes citada, ya que la elaboración del expediente corresponde a la Oficina Municipal de Personal; y en segundo lugar, porque resulta contrario a los más elementales principios del procedimiento, que se tome como expediente para decidir sobre una remoción, únicamente aquello que produce *el mismo que pide la remoción*.

Así mismo, el artículo 83 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, dispone que el expediente debe ser "instruido con la audiencia del interesado". Tal audiencia no constituye solamente el cederle el derecho de palabra al Secretario, sino darle la oportunidad de presentar pruebas y alegatos que constituyan una defensa *eficaz*. Por lo tanto, debe desestimarse el alegato del presente en la sesión en que se le destituyó; puesto que la defensa que hubiese podido hacer de sí, no hubiera cumplido con las condiciones mínimas que debe tener una defensa que pueda resultar eficaz. Además, tal defensa, no estaría en consonancia con los "términos y condiciones establecidos por la Ley", tal y como dispone la norma constitucional.

Por tales planteamientos, esta Corte considera que efectivamente se violó el derecho a la defensa del accionante y en consecuencia la sentencia apelada debe ser confirmada.

**CSJ-SPA (523)**

**7-10-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Carlos Ibarra G. vs. Consejo de la Judicatura

Ahora bien, el recurrente denuncia la violación del artículo 68 de la Constitución el cual establece:

"Todos pueden utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses, en los términos y condiciones establecidos por la ley, la cual fijará normas que aseguren el ejercicio de este derecho a quienes no dispongan de medios suficientes.

La defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso".

En relación a la violación del dispositivo constitucional *supra* transcrito, la Sala ha precisado:

"...la violación del derecho a la defensa, consagrado constitucionalmente en el artículo 68, existe cuando los interesados no conocen el procedimiento que puede afectarlos, se les impide su participación en él o el ejercicio de sus derechos, o se les prohíbe realizar actividades probatorias, o no se le notifican los actos que los afecten. Es decir, cuando en verdad el derecho de defensa ha sido severamente lesionado o limitado. En aquellos casos en que los órganos administrativos desconocen las pruebas de los interesados, o no las aprecian, o lo hacen erróneamente, el vicio no es de indefensión sino de falso supuesto, o en su causa o justificación. En este caso, el Tribunal Contencioso-Administrativo puede determinar la influencia o no del tal vicio en el resultado del acto, en el sentido de precisar si en verdad fue el falso supuesto el que determinó que la decisión fuera una y no otra. Si llega a concluir en que no obstante tal error, el contenido del acto no cambia y se justifica por los otros elementos que tuvo en cuenta el órgano administrativo, el Tribunal Contencioso-Administrativo se abstiene de declarar la nulidad de un acto, que sin embargo se justifica por esos otros elementos. Por tanto, por el motivo denunciado no existe indefensión. Así se declara". (Sentencia del 9 de mayo de 1991, Jesús Alberto Bracho Acuña vs. Consejo de la Judicatura, Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia).

c. *Presunción de inocencia*

CSJ-SPA (296)

13-7-93

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Las eventuales responsabilidades personales, al surgir, debían producirse por los órganos competentes. Se vulneró entonces, el principio de presunción de la inocencia que en el contexto del amparo constitucional constituye un derecho inherente de la persona humana (artículo 50 de la Constitución), principio que en el caso concreto exige suma ponderación y máxima discreción en el manejo de los posibles autores de hechos irregulares aún no verificados judicialmente.

B. *Derechos sociales*a. *Derecho a la educación*

CPCA

13-7-93

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Entidad Educativa Parasistema Virgen del Carmen vs. República (Ministerio de Educación)

**El derecho a impartir educación (Art. 79 de la Constitución) no se trata de un derecho absoluto sino sometido a "la suprema inspección y vigilancia del Estado", quien a través de una serie de instrumentos jurídicos ha establecido las condiciones, requisitos, obligaciones y exigencias que han de observar quienes pretendan dedicarse a la actividad educativa.**

En cuanto al derecho a impartir educación, consagrado en el artículo 79 del Texto Fundamental, se observa que no se trata de un derecho absoluto sino sometido a "la suprema inspección y vigilancia del Estado", labores que se llevan a cabo a través de las numerosas disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Educación, su Reglamento General y las Resoluciones emanadas del Despacho de Educación, normas que imponen a las personas que se dedican a la enseñanza el cumplimiento de una serie de condiciones y requisitos para poder desempeñar esta actividad, por lo que la exigencia de alguno de ellos no puede, *per se*, dar lugar a la denuncia de violación de este derecho.

En cuanto al artículo 81 de la Constitución, cuya violación también ha sido denunciada, se observa que éste textualmente expresa:

"La educación estará a cargo de personas de reconocida moralidad y de idoneidad docente comprobadas por la ley.

La ley garantizará a los profesionales de la enseñanza su estabilidad profesional y un régimen de trabajo y un nivel de vida acorde con su elevada misión".

Observa la Corte que la norma transcrita indica, por una parte, las condiciones que deben tener las personas a cuyo cargo estará la educación y, por otra, prescribe la promulgación de leyes reativas a las condiciones socio-económicas y de trabajo de los profesionales de la enseñanza. Se trata, pues, de una norma programática a

ser desarrollada por el legislador a través de diversos instrumentos jurídicos, y no de la consagración expresa de un concreto derecho individual, por lo que su denuncia resulta improcedente.

Ahora bien, como quedó señalado *supra*, la actividad educativa está sometida a la suprema inspección y vigilancia del Estado, quien a través de una serie de instrumentos jurídicos ha establecido las condiciones, requisitos, obligaciones y exigencias que han de observar quienes pretendan dedicarse a ella. Una de tales exigencias —y así lo reconoce el propio accionante— consiste en la autorización de funcionamiento que para prestar servicios educativos deben tener todos los que a dicha actividad pretenden dedicarse, la cual debe ser expedida por el Ministerio de Educación.

Sin embargo, en el expediente del presente caso no aparece documento alguno que haga presumir que tal autorización fue expedida y que, a pesar de ello, se ordenó la suspensión de los servicios educativos prestados por la accionante, no pudiéndose considerar como permiso para proseguir tales actividades la respuesta dada por la Oficina de Apoyo Docente del Ministerio.

**CPCA****26-8-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Varios vs. Universidad de Los Andes

Sentado lo anterior, esta Corte debe precisar que cuando un alumno ha sido inscrito debidamente en la Universidad de Los Andes no puede ser retirado de ella sino por causas debidamente justificadas, pues lo contrario constituiría una violación flagrante al derecho constitucional a la educación. En el presente caso el único bachiller debidamente inscrito es Moisés Emilio Flores Páez, y, al haber sido desincorporado como estudiante de la Universidad de Los Andes, se violó su derecho a la educación y por ende la acción de amparo debe prosperar con respecto a este accionante. Así se declara.

En cuanto al resto de los accionantes Liliana Sofía Marcano Pereira, Diana Luz González de Duque, Gioconda Marlin Sáez Torres, Verónica Beatriz Sánchez Carbonell y Alexis Homero Peña F., esta Corte observa que las planillas por ellos consignadas no constituyen una constancia de que hayan sido admitidos como alumnos de la Universidad de Los Andes; por el contrario, según se evidencia del documento consignado por el apoderado de la Universidad, referente al procedimiento de inscripción en esa Casa de Estudios, esa planilla constituye el primer paso de dicho procedimiento, paso mediante el cual los aspirantes consignan los documentos en la Oficina Central de Registros Estudiantiles, pero como no cumplieron los otros trámites necesarios para formalizar su inscripción en la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, no obtuvieron la Constancia Definitiva de Inscripción; en consecuencia, considera esta Corte que como este grupo de accionantes no culminó el procedimiento de inscripción, no obtuvo la Constancia Definitiva de Inscripción, por lo que no existe violación del derecho denunciado, siendo, en consecuencia, improcedente la acción de amparo con respecto a ellos.

b. *Derecho al trabajo***CPCA****29-7-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Víctor Pérez vs. INOS

Respecto al derecho al trabajo establecido en el artículo 84 de la Constitución, observa esta Corte que este derecho reviste dos características: el derecho a trabajar *in abstracto*, y el derecho a trabajar *in concreto*; éste consistiría en el derecho que tiene una persona determinada a un trabajo determinado; aquél, el derecho que todo ciudadano tiene a trabajar. En el presente caso, el acto administrativo que destituye al accionante, únicamente podría haber violado el derecho al trabajo *in concreto* que presuntamente tuviese el accionante, en el Instituto Nacional de Obras Sanitarias; por el contrario, el derecho a trabajar no pudo ser violado, puesto que al destituirse al accionante, no se impide sin embargo, que realice cualquier otro trabajo. Ahora bien, respecto del derecho concreto a trabajar en el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, observa esta Corte que del solo texto consuetudinal no puede hacerse derivar ninguna presunción grave de violación o amenaza de violación, sino que habría que descender a la normativa subconstitucional; lo cual, como ya se ha señalado, no es posible en la acción de amparo conjunta, y en consecuencia se desestima el primer argumento.

**CPCA****18-11-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Iraima J. Rodríguez vs. Universidad Nacional Abierta

Por lo que respecta al derecho al trabajo, esta Corte tiene decidido en pacífica jurisprudencia que el mismo no constituye un derecho constitucional absoluto, pues se encuentra condicionado por la ley. En el presente caso la posibilidad de la actora de que se la tenga como miembro ordinario del personal docente de la Universidad Nacional Abierta en la categoría de asistente encuentra sus límites, tanto en la Ley de Universidades, como en las normas dictadas por la Universidad Nacional Abierta en base a su potestad normativa. En efecto, de conformidad con lo previsto en el artículo 87 de la Ley de Universidades los miembros del personal docente y de investigación se clasifican en:

1. Ordinarios.
2. Especiales.
3. Honorarios.
4. Jubilados.

Los miembros especiales, de acuerdo al artículo 88 *ejusdem*, son:

1. Los auxiliares docentes y de investigación.
2. Los investigadores y docentes libres.
3. Los profesores contratados.

De acuerdo con la clasificación establecida en la Ley de Universidades, los profesores contratados constituyen una categoría jurídica precisa, regulada en su artículo 100, y la cual se rige por el respectivo contrato y por el Reglamento. Además, la apertura del concurso de oposición —medio idóneo en el caso de autos para pasar de

miembro especial a miembro ordinario— se encuentra expresamente prevista en los artículos 3 al 30 del Reglamento *ad hoc* de la Universidad Nacional Abierta, el cual permite, en sus artículos 25 y 27, literal a), abrir concursos en categorías superiores a la de instructor, concretamente, si el concurso se abre para la categoría de profesor asistente, los aspirantes deben llenar los requisitos establecidos en la disposición normativa últimamente citada.

En consecuencia, no es posible acceder al pedimento de la actora de que se la reconozca como miembro ordinario del personal docente cuando para ello —precisamente— es necesario haber aprobado el concurso de oposición que ella objeta.

Por lo que respecta al derecho a la estabilidad, para lo cual la actora fundamenta su solicitud de amparo en el artículo 88 de la Constitución, el mismo reza:

“La ley adoptará medidas tendientes a garantizar la estabilidad en el trabajo y establecerá las prestaciones que recompensen la antigüedad del trabajador en el servicio y lo amparen en caso de cesantía”.

Ahora bien, tal como lo dejó establecido esta Corte en su sentencia del 21 de octubre de 1993 (caso Gladys Mata Marcano contra el Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes):

“En ese sentido, la Ley Orgánica de Educación y la Ley de Universidades establecen un sistema de carrera funcional, uno de cuyos elementos es, precisamente, la estabilidad del docente. Ahora bien, tal como lo alega el accionado, en ese régimen legal existe una clasificación del personal docente y de investigación al servicio de las Universidades Nacionales, y en cada una de las categorías la estabilidad asume características diferentes. Así, ésta se encuentra particularmente reforzada para la categoría de los miembros ordinarios de dicho personal, que son los que se ubican y ascienden en el escalafón universitario (artículos 87 y 89 de la Ley de Universidades) y no pueden ser removidos sino por las causales estrictamente señaladas en la ley y conforme al procedimiento establecido para ello (artículo 110 y siguiente, *ejusdem*).

“Ahora bien, como igualmente lo alega el accionado, el ingreso al personal docente de la Universidad de Los Andes, en la categoría de miembro ordinario, debe producirse mediante el sistema del concurso de oposición, por aplicación concatenada de los artículos 29 de la Ley Orgánica de Educación; 86, párrafo único, de la Ley de Universidades; y 13 del Estatuto del Personal Docente y de Investigación de la Universidad de Los Andes actualmente vigente”.

De acuerdo a los criterios expuestos que esta Corte ahora reitera, resulta obvio que el concurso de oposición es el único medio de ingreso admitido para el personal ordinario. Por ello, esta Corte —en el caso de autos— ha de llegar a la misma conclusión a la que arribó en el caso de la sentencia dictada el 21 de octubre de 1993, es decir, que la condición de contratada de la accionante conduce forzosamente a la Corte a desestimar su alegato en el sentido de que la permanencia por más de un determinado período de tiempo en la condición de contratada le generó el derecho de ingresar al personal ordinario de esa Universidad. Al no ostentar ese derecho, mal puede pretender que el llamado a concurso le haya violado su derecho a la estabilidad, derecho del cual carece precisamente por encontrarse en situación de contratada.

Además, la situación alegada por la actora conforme a la cual un contrato a tiempo determinado, en virtud de las prórrogas sucesivas, puede convertirse en un contrato a tiempo indeterminado, no conferiría, de ser así, el derecho a la estabilidad de la peticionaria, pues su condición continuaría en todo caso como contratada, perteneciente al personal calificado como “miembros especiales”, de acuerdo al artículo



88 de la Ley de Universidades. En consecuencia —debe enfatizar esta Corte— la estabilidad se encuentra consagrada para el personal ordinario y así se declara.

Por último, la circunstancia de que se le hayan examinado las credenciales a la actora al haber ingresado a la Universidad, ello en modo alguno implica su ingreso mediante concurso de oposición, categoría detalladamente regulada —como se precisó— en el Reglamento dictado al efecto.

*c. Derecho a la protección de la familia*

**CPCA**

**13-8-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Dominga Nicomedes vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones)

El artículo 73 de la Constitución dispone:

“El Estado protegerá la familia como célula fundamental de la sociedad y velará por el mejoramiento de su situación moral y económica.

La ley protegerá el matrimonio, favorecerá la organización del patrimonio familiar inembargable y proveerá lo conducente a facilitar cada familia la adquisición de vivienda cómoda e higiénica”.

Tal disposición es una norma programática, consagratoria de las llamadas “determinaciones de fines del Estado”. No se concede a ningún sujeto de derecho un auténtico derecho subjetivo constitucional. Por lo tanto, a los efectos de la procedencia del amparo, es irrelevante la presunta violación que se haya hecho a la norma transcrita y en consecuencia esta Corte no se pronunciará al respecto.

*d. Derecho de protección a la maternidad y a la protección del niño*

**CPCA**

**13-8-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Dominga Nicomedes vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones)

Respecto al artículo 74 de la Constitución, el mismo dispone lo siguiente:

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

Tal norma requiere un análisis detallado.

En primer lugar, la disposición “La maternidad será protegida sea cual fuere el estado civil de la madre”; es una disposición programática que no establece ningún derecho constitucional en específico; lo que establece es una determinación de un fin del Estado, cual es, precisamente, la protección de la maternidad.

Por el contrario, la disposición “Se dictarán las medidas necesarias para asegurar a todo niño, sin discriminación alguna, protección integral, desde su concepción hasta su completo desarrollo, para que éste se realice en condiciones materiales y

morales favorables"; si bien es una disposición programática, establece una verdadera garantía constitucional —e implícitamente un derecho constitucional.

En efecto. La garantía es, precisamente, asegurar a todo niño —se califica el sujeto de derecho sobre el cual recae la garantía— protección integral desde su concepción hasta su completo desarrollo, con el fin de que éste se realice en condiciones materiales y morales favorables. El derecho constitucional es, pues, el que tiene todo niño de desarrollarse en condiciones materiales y morales favorables. La garantía constitucional es la protección integral desde su concepción hasta el completo desarrollo del niño.

Se insiste, pues, en que si bien la disposición citada es programática, lo que programa es, precisamente, una garantía constitucional, consagrando implícitamente el derecho protegido por esa garantía (puesto que sería absurdo concebir una garantía constitucional cuyo derecho protegido no fuese, a su vez, de rango constitucional).

Ahora bien, la norma dispone que la protección integral debe realizarse sin discriminación alguna. Esta es una condición atinente a la garantía constitucional; en tal sentido, si se protege al niño para que se desarrolle en condiciones morales y materiales favorables, pero tal protección implica una discriminación; si bien puede que el derecho constitucional no se esté violando, ocurre que la garantía que protege tal derecho sí es violada y el amparo procede igualmente.

Hechas tales determinaciones se observa que a la accionante, ciudadana Dominga Nicomedes Maraña, se le concedió un permiso desde el día 3 de mayo de 1991 al 25 de julio del mismo año, correspondiente a los períodos pre y postnatal; es decir, doce (12) semanas de permiso, seis (6) de permiso prenatal y seis (6) de permiso postnatal.

Al concederse tales permisos, lo que se busca es, precisamente, la protección del desarrollo del niño. Y puesto que, a juicio de esta Corte, el período de 12 semanas a que se contrae el permiso no es manifiestamente insuficiente a los fines de la protección que se busca, se concluye que el derecho constitucional al desarrollo en condiciones favorables no es violado mediante la concesión de tal permiso; al contrario, como ya se precisó, de lo que se trata es de protegerlo.

Ahora bien, se observa que el permiso pre y postnatal constituye, efectivamente, una de las manifestaciones de la protección integral a que se refiere el artículo 74 ya analizado. Asimismo se observa que lo que la accionante denuncia como violatorio no es la concesión del permiso postnatal como tal —lo cual sería absurdo—, sino el hecho de que no se le concedieron las restantes seis semanas que tendría si se hubiese aplicado la Ley Orgánica del Trabajo, puesto que en tal ordenamiento se prevén doce (12) semanas de permiso postnatal. Tal actuación lo que puede violar, por consiguiente, es la garantía establecida en el artículo 74 de la Constitución; cuestión sobre la cual esta Corte pasa a pronunciarse.

El permiso postnatal por doce (12) semanas a que se refieren los artículos 385 y 386 de la Ley Orgánica del Trabajo es efectivamente una manifestación de la garantía constitucional al derecho que tiene el niño de desarrollarse en condiciones materiales y morales favorables.

A la accionante, se le concede un permiso postnatal únicamente por seis (6) semanas, de conformidad con lo previsto en el artículo 63 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa.

De esto se deduce que, en todo caso, lo que puede existir al concederse tal permiso es una discriminación, lo que efectivamente constituiría una violación a la garantía constitucional analizada, puesto que la norma constitucional dispone que la protección integral debe prestarse sin discriminación alguna.

En tal sentido se observa que la discriminación se verifica cuando, en una misma situación, se dan dos tratos distintos. En el presente caso, la aplicación del artículo 63 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, constituye en efec-

to una discriminación, al concederse sólo seis (6) semanas de permiso postnatal; puesto que el hecho de que la madre del niño al cual se protege sea funcionaria pública, no es en manera alguna relevante, de tal forma que amerite un trato distinto.

Finalmente, si bien al concederse el permiso postnatal a la accionante por sólo 6 semanas, se aplica una disposición reglamentaria como es la contenida en el artículo 63 del Reglamento antes señalado, tal situación es irrelevante a los efectos de la procedencia del amparo, puesto que el análisis de la legalidad no concierne al proceso del mismo. Lo que debe hacer el juez de amparo es confrontar el acto lesivo con la norma constitucional.

Respecto a esto, nuestro Supremo Tribunal ha establecido que:

“Si de esta confrontación dimana, en criterio del juez del amparo, la inconstitucionalidad (no la ilegalidad) del acto, para lograr el restablecimiento de la situación jurídica constitucionalmente protegida y que ha sido infringida, debe hacer prevalecer la norma constitucional sobre aquella en que se fundamenta el acto que la vulnera; y la declaratoria que en tal sentido se haga únicamente es válida para el caso concreto, es decir, surte efectos sólo entre el o los solicitantes del amparo constitucional y la autoridad o los particulares cuya actuación (u omisión) dio origen a la correspondiente acción. En otras palabras, no teniendo el juez de amparo —como se precisó *supra*— la potestad anulatoria, los efectos de un mandamiento de amparo vienen a ser los mismos que se derivan de una excepción de inconstitucionalidad opuesta en cualquier juicio y se traducen en un control difuso de la constitucionalidad, pues el control directo, concentrado, de la Carta Magna, sólo corresponde al Máximo Tribunal de la República”. (Sent. CSJ-SPA. 6-8-87. Caso R.A.P.).

En consecuencia, siendo la concesión de un permiso postnatal por sólo seis (6) semanas a la accionante, discriminatoria y por consiguiente violatoria de la garantía constitucional de protección integral al niño establecida en el artículo 74 de la Constitución; esta Corte, desaplicando en el caso *sub judice* lo establecido en el artículo 63 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, ha de confirmar el mandamiento de amparo dictado por el Tribunal de Carrera Administrativa en la sentencia de cuya apelación ha conocido y decide esta Corte. Así se decide.

### C. Derechos económicos: libertad económica

CSJ-SPA (284)

13-7-93

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Rubén Antonio Istúriz vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social)

**La libertad económica es plenamente susceptible de ser limitada, por la propia Constitución o por la Ley con fundamento en razones de seguridad, de sanidad y, en general, de interés social. De tal modo, todo acto que obstaculice e impida el ejercicio de la libertad económica debe tener sustento en normas de rango legal.**

La única disposición constitucional efectivamente denunciada como violada mediante la acción autónoma de amparo objeto del presente asunto, es el artículo 96 de la Constitución. Ahora bien, el accionante en su escrito no hace referencia alguna

a la forma como los hechos narrados en el libelo vulneran la libertad económica garantizada constitucionalmente. A pesar de ello esta Sala debe afirmar que, con vista en la norma constitucional antes señalada, la libertad económica es plenamente susceptible de ser limitada obviamente por la propia Constitución o por la ley con fundamento en razones de seguridad, de sanidad y, en general, de interés social. De tal modo, todo acto que obstaculice o impida el ejercicio de la libertad económica debe tener sustento en normas de rango legal.

La clausura de un local de comercio obviamente es una limitación a la libertad económica. En el caso de autos dicha traba a la libertad deriva de la expresión por parte del Estado del ejercicio de una de las modalidades principales de la actividad administrativa, como lo es la de policía, y en este caso concreto de policía sanitaria. El fundamento constitucional de las actuaciones de policía administrativa se encuentra en el artículo 43 de la Constitución, el cual permite imponer limitaciones a la libertad derivadas del orden público y social, obviamente bajo cobertura legal. En el supuesto de la policía sanitaria, su fundamento constitucional se encuentra tanto en la disposición contenida en el artículo 76 de nuestra Carta Magna, como en el mismo artículo 96 denunciado como violado, el cual permite el establecimiento expreso de límites legales a la libertad económica con base en razones de sanidad.

De tal modo y bajo cobertura legal, la actuación de la Administración en ejercicio de actividades de policía sanitaria tiene respaldo constitucional en la posibilidad de imponer limitaciones a la libertad por razones de seguridad o prevención sanitarias, aspecto este que sin duda alguna afecta el orden público y social.

En el caso de autos no ha sido cuestionada la cobertura legal de acto reputado como violatorio de la libertad económica, al punto que no ha sido siquiera impugnada su legalidad mediante el ejercicio del correspondiente recurso de nulidad por ilegalidad, el cual ha podido acumularse a la presente acción de amparo. En consecuencia, resulta sin lugar a dudas evidente que es la mera existencia del acto impugnado lo que el accionante reputa en su escrito como violatorio de su libertad económica. Este argumento fue correctamente desechado por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, y así lo asume esta Sala.

Adicionalmente, puede observarse que el fundamento del acto denunciado es el artículo 12 del Reglamento General de Alimentos, el cual fue dictado a su vez con base a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de Sanidad Nacional. Aquella norma regularmente exige —como medio típico de policía administrativa— un permiso o autorización de la autoridad sanitaria local para que los establecimientos, como los del accionante, de venta de alimentos, puedan funcionar. Por ello, lo que presuntamente motivó el cierre, denunciado como lesivo en el presente caso fue la no obtención del permiso o autorización correspondiente para funcionar. En consecuencia, y dado que la pertinencia y legalidad de esta norma reglamentaria no ha sido cuestionada en cuanto a su fundamento en la Ley de Sanidad Nacional, luce clara la existencia al menos formal de respaldo de rango legal en la actuación cuestionada por el accionante de cierre de local comercial en cuestión, lo que determina la improcedencia de la acción de amparo incoada. Así se declara.

**CPCA**

**13-7-93**

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Entidad Educativa Parasistema Virgen del Carmen vs. República (Ministerio de Educación)

Respecto al artículo 96, consagradorio de la libertad económica, esta Corte observa que conforme a ella todos pueden dedicarse libremente a la actividad lu-

crativa de su preferencia; pero no es menos cierto que el mismo texto constitucional dispone que tal libertad estará sujeta a las limitaciones previstas en ese mismo texto, así como a las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social, por lo que la consagración de alguna limitación a dicha actividad no puede ser considerada como una violación a la libertad económica.

*D. Derechos políticos: partidos políticos*

**CSJ-SPA (654)**

**30-11-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Aura Loreto de Rangel vs. Partido Acción Democrática

Un partido político efectivamente está regulado en particular en materia electoral, como es el caso que nos ocupa, por la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, la cual constituye el desarrollo de la reserva legal establecida en el artículo 114, y donde expresamente se les establece y reconoce como agrupaciones de carácter permanente cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos en la vida política del país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por ellos.

De la misma manera, el artículo 3 de la Ley citada, consagra que los Partidos Políticos garantizarán en sus estatutos los métodos democráticos en su orientación y acción política, así como la apertura de afiliación, sin discriminación de raza, sexo, credo o condición social, y asegurarán a sus afiliados la participación directa o representativa en el gobierno del partido y en la fiscalización de su actuación.

Por eso la democracia interna del partido se garantiza asegurando a los militantes la participación directa o representativa en el gobierno del partido, para que de esta manera asuman la responsabilidad y la carga de fiscalizar la actuación de éste y sean garantes de su carácter democrático y su participación por medios democráticos en la vida del país, todo de acuerdo a lo establecido en los Estatutos de la Organización. (Véase sentencia de esta Sala. Caso: Movimiento Electoral del Pueblo —MEP— de fecha 21 de mayo de 1991).

**CPCA**

**11-11-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Aura Loreto de Rangel vs. Partido Acción Democrática

*Voto salvado del Magistrado Jesús Caballero Ortiz*

El Magistrado que suscribe, Jesús Caballero Ortiz, consecuente con lo que ha sido su posición con respecto a las acciones de amparo constitucional que se interponen contra los partidos políticos, disiente del criterio sustentado por la mayoría al declarar con lugar la acción de amparo incoado por la ciudadana Aura Loreto de Rangel por las razones que de seguidas se expondrán, para lo cual conviene antes hacer un recuento de los precedentes inmediatos en esta materia.

1. En sentencias de fecha 23 de agosto de 1989 y 28 de agosto de 1989 esta Corte se declaró incompetente para conocer de acciones de amparo constitucional contra los actos de los partidos políticos. En la primera se trataba de una acción interpuesta por Julio César Moreno y otros contra el Partido Copei, y en la segun-

da de la incoada por Víctor Alberto Riobueno Zambrano contra el Tribunal Disciplinario del Partido Acción Democrática. En este último fallo se sostuvo:

A. Que por su naturaleza, la norma constitucional que los prevé y las disposiciones reguladoras de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, tales asociaciones, no obstante la muy importante y decisiva participación en la vida política del país que ejercen —al igual que muchas otras agrupaciones— son personas jurídicas de derecho privado cuyos actos no son susceptibles de ser calificados como administrativos. Será la decisión del Consejo Supremo Electoral que dirima sus controversias internas la susceptible de ser impugnada por ante la jurisdicción constitucional o contencioso-administrativa, según el caso.

Esta tesis encuentra su fundamento en la sentencia dictada por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia el 29 de noviembre de 1967 (caso Prieto Figueroa contra el Partido Acción Democrática), en la cual dicha Sala sostuvo lo siguiente:

“En el caso de autos se impugnan acuerdos tomados por un partido político, y no obstante que éstos son instituciones o asociaciones políticas reconocidas como otras muchas por la propia Constitución, de tal hecho no se sigue que sean organismos del Poder Público ni que sus actos pueden o deban ser considerados como dictados por autoridad administrativa”.

Siendo ello así con respecto a los recursos, en relación a la acción de amparo constitucional el Magistrado que suscribe estimó que, en virtud de la propia naturaleza jurídica de los partidos, diáfananamente expuesta en el párrafo de la sentencia transcrita, el criterio de afinidad que preside la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales impide considerar que sean de índole administrativa los derechos que puedan ser vulnerados por un partido político.

2. Sin embargo, la Sala Político-Administrativa en sentencia publicada el 16 de noviembre de 1989 (caso Julio César Moreno contra el Partido Copei) decidió que correspondía a esta Corte el conocimiento de las acciones de amparo constitucional que se interpusieran contra los partidos políticos fundamentando dicha competencia así:

“En otras palabras, conocería residualmente esa Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo la materia afín con los derechos políticos conectados con el sufragio y con el de asociación a un partido político ... competencia excepcional contemplada en el numeral 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”.

3. De acuerdo a los criterios que se dejan expuestos, estimé entonces que esta Corte sería competente para conocer de acciones autónomas de amparo, mas no de acciones de amparo ejercidas conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación. Por ello, salvé mi voto a la sentencia de esta Corte publicada el 4 de julio de 1990 (caso Jorge Enrique León contra el Partido Acción Renovadora Auténtica —ORA— con motivo de la expulsión de las filas del partido por parte del accionante). Sostuve entonces que esta Corte no era competente para conocer del asunto por lo siguiente:

A. El accionante, Jorge Enrique León Díaz, manifestó haber sido expulsado del Partido Organización Renovadora Auténtica —ORA— el 5 de mayo de 1990 y solicita se le restablezca su situación jurídica infringida y se anule su expulsión de la citada organización política.

B. Ahora bien, de conformidad con el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, cuando la acción de amparo se ejerza contra actos administrativos de efectos particulares, podrá formularse ante el

Juez Contencioso-Administrativo competente, conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos.

Como se observa, una acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación supone necesariamente un acto administrativo, lo que no se encuentra presente en el caso sometido a la consideración de esta Corte.

C. En efecto, la expulsión del postulante del Partido Organización Renovadora Auténtica (ORA) no constituye un acto administrativo por las siguientes razones:

a. De conformidad con el artículo 2 de la Ley de Partidos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, los partidos políticos son agrupaciones de carácter permanente cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, en la vida política del país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por ellos.

b. Los actos que emanan de los partidos políticos no pueden entonces reputarse como actos administrativos, ni desde el punto de vista orgánico, ni desde el punto de vista material.

Desde el punto de vista orgánico, no forman parte de la Administración Pública. Desde el punto de vista material la Ley no ha dotado a los partidos políticos de prerrogativas de poder público. Un partido político podría —desde este punto de vista— dictar actos administrativos en aquellos casos en que la Ley expresamente lo habilite para ello. Sin embargo, de ninguna disposición de la Ley de Partidos Políticos, ni de su contexto general, puede deducirse tal habilitación. En dicha Ley se establecen los requisitos para su constitución y se consagran diversos tipos de organizaciones donde los particulares se asocian libremente para participar, por medios lícitos, en una determinada actividad, mediante el cumplimiento preciso de los requerimientos establecidos en las leyes particulares que las regulan.

D. Se ha sostenido, en apoyo de la tesis que defiende la existencia de prerrogativas de poder público en los partidos políticos, el artículo 114 de la Constitución conforme al cual todos los venezolanos tienen derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la vida política del país. De tal previsión constitucional, en modo alguno, puede deducirse la posibilidad de dictar actos administrativos pues de la misma no surge carácter alguno de imperatividad. Cuanto más, lo que puede desprenderse de dicha disposición es la importancia que el Constituyente quiso otorgar a los partidos políticos como participantes en la orientación de la política nacional, sin que a dicha participación pueda conferírsele un contexto distinto a la prevista por el Constituyente y el Legislador.

E. La definición misma del partido político como organización integrada por miembros que convienen en asociarse para participar por medios lícitos en la vida política del país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por ellos, descarta —en nuestro criterio— la posibilidad de que un partido político pueda dictar proveimientos o decisiones ejecutorias dotadas de imperatividad.

F. Lo anteriormente expuesto se deduce de la circunstancia de que un particular puede ser expulsado de un partido político por incumplimiento de sus "estatutos libremente acordados...", lo que se traduce en el ejercicio de una facultad del órgano superior del partido político, pero no de una potestad. Las obligaciones impuestas a los militantes de un partido político son entonces la consecuencia de un libre pacto de asociación. El ejercicio de la facultad de expulsión puede surgir de los Estatutos del Partido Organización Renovadora Auténtica (ORA), estatutos que cursan a los folios 23 al 38, y de los cuales se desprende que se ha tratado de "conformar una alternativa política y social diferente a las existentes en la Nación", con un proyecto cuya fundamentación filosófica son los principios sociales de su tesis política. Los actos que emanan de estas organizaciones —debe insistirse— no cons-

tituyen ejercicio de potestades públicas. Si resultan obligatorios para los miembros de la asociación, tal obligación deriva de un sometimiento voluntario a un convenio asociativo.

G. Por la motivación que antecede, estimé que esta Corte debió acoger el criterio establecido por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, la cual, al conocer del recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto por el Dr. Luis Beltrán Prieto Figueroa, al haber sido desplazado de la Presidencia del Partido Acción Democrática, sostuvo que ella sólo podía conocer —en la materia— de los recursos contra las decisiones emanadas del Consejo Supremo Electoral.

En particular, sostuvo la Corte:

“En el caso de autos se impugnan acuerdos tomados por un partido político, y no obstante que éstos son instituciones o asociaciones políticas reconocidas *como otras muchas por la propia Constitución*, de tal hecho no se sigue que sean organismos del Poder Público ni que sus actos puedan o deban ser considerados como dictados por *autoridad administrativa*” (sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 29 de noviembre de 1967, subrayados del exponente).

Por las razones expuestas, consideré que en el caso resultaba inadmisibles la acción de amparo, en virtud de su errado ejercicio conjunto con un recurso contencioso-administrativo de anulación en una situación donde no se halla presente un acto administrativo.

4. Con motivo de la acción de amparo interpuesta por Fernando Alvarez Paz y José Antonio Martínez contra el Partido Movimiento Electoral del Pueblo (MEP), esta Corte, en sentencia del 10 de octubre de 1990, consideró que a los accionantes se les había infringido el derecho previsto en el artículo 114 de la Constitución. En esa oportunidad dejé constancia de mi voto salvado fundamentado en lo siguiente:

El artículo 114 de la Constitución dispone:

“Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional.

El legislador reglamentará la Constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la Ley”.

Consideré que en dicho dispositivo podían distinguirse dos supuestos bien diferenciados. La primera parte protege constitucionalmente el derecho de asociarse en partidos políticos por parte de los venezolanos aptos para el voto. En modo alguno se había vulnerado a los presuntos agraviados el derecho a asociarse en partidos políticos, pues los hechos denunciados ponían de relieve que las posibles transgresiones podían afectar la democracia interna y la legalidad interna en un proceso electoral que tuvo lugar al interior de un partido político.

En el segundo párrafo del artículo 114 de la Constitución se reserva al ámbito de la Ley la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su *carácter democrático*. Si, conforme al primer párrafo, el partido debe participar por *métodos democráticos* en la *orientación de la política nacional*, so pena de violación de la Constitución, en el segundo se reserva a la Ley aquellas actividades que aseguren su carácter democrático. Entre tales actividades se encuentra, obviamente, la elección de sus autoridades internas. No podía entonces confundirse “los métodos democráticos” con el “carácter democrático” de los partidos políticos y, por ello, el



artículo 5 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones obligó a estos organismos a asegurar a sus afiliados la participación directa o representativa en el gobierno del partido.

Por lo expuesto, estimé que los hechos narrados en la sentencia podrían traducirse en una violación de las normas estatutarias que regulan el proceso de elección de autoridades del Partido Movimiento Electoral del pueblo, o, en el peor de los casos, de la Ley, sin que en ninguno de los dos supuestos ello implicase infracción de normas constitucionales.

5. En la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia publicada el 21 de mayo de 1991, al conocer en apelación de la últimamente citada, dicha Sala la revocó en todas sus partes. Consideró al efecto, luego de un amplio análisis del derecho de asociación, que no existía correspondencia entre la norma constitucional —artículo 114— el derecho que ella garantiza y las conclusiones de la sentencia para entrar a examinar asuntos que corresponden a la esfera estatutaria de un partido político.

6. En su sentencia del 11 de julio de 1991, y al conocer en apelación de otra dictada por esta Corte (caso ORA), la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia dejó sentado lo siguiente:

A. Que los actos emanados de la organización ORA no constituyen el ejercicio de una potestad pública.

B. Que la obligación para los miembros de la organización deriva de un sometimiento voluntario a un convenio asociativo.

7. En la sentencia de esta Corte del 17 de septiembre de 1992 la misma consideró que al ciudadano Pablo Piermattei le había sido violado el derecho a la defensa al haber sido suspendido del partido al cual pertenecía (Copei) sin que hubiese podido ejercer los atributos esenciales del citado derecho. También en esa oportunidad salvé mi voto al considerar que la suspensión de un militante de un partido político constituía una actuación vinculada a la vida interna de la organización, la cual se rige por programas y estatutos libremente acordados por sus miembros.

8. Me he permitido hacer un recuento de sentencias y votos salvados recientes, pues los razonamientos que en ellos han quedado expuestos fundamentan en gran medida el presente voto salvado. En efecto, todo lo relacionado con la designación de los candidatos de un partido político —en este caso, Acción Democrática— para optar a cargos de Diputados al Congreso de la República, es materia que concierne a la vida interna de esa organización, la cual se rige por programas y estatutos libremente acordados por sus miembros. Tanto es así que el Reglamento para la Selección de los Candidatos a Cuerpos Deliberantes aprobado por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Democrática el 10 de junio de 1993, y el cual cursa al folio 100, regula todo lo que concierne a las facultades del Consejo Electoral Interno Nacional, Consejos Electorales Internos Seccionales y Consejos Electorales Internos Municipales. Allí se regula, además, todo lo relativo a las postulaciones, orden de colocación en las listas, documentos necesarios para la postulación y condiciones para la elegibilidad, entre otras cosas.

Lo anterior demuestra que las postulaciones para candidatos al Congreso de la República constituyen una actividad interna del partido político que no puede ser controlada por esta Corte por la vía del amparo constitucional.

Por las mismas razones, y no siendo los partidos políticos entes pertenecientes al Poder Público, ni personas jurídicas de Derecho Público, ni entes dotados por la Ley de potestades públicas, de ningún modo puede sostenerse que a la actora le haya sido violado el derecho a la defensa.

9. Por último, llama la atención de quien suscribe que la sentencia de la cual se disiente se haya pronunciado sobre la violación de los derechos al honor y a la

igualdad, no denunciados en la solicitud de amparo constitucional. La mayoría sentenciadora reconoce que no se puede admitir "en principio" que el accionante en amparo formule nuevas denuncias diferentes a las del libelo, una vez que la acción ha sido admitida y se ha puesto en conocimiento del accionado las imputaciones que se le hacen, pues lo contrario lo colocaría en estado de indefensión.

Sin embargo, no encuentra justificado el Magistrado disidente las razones que expone la mayoría para entrar a conocer y decidir tales denuncias, como lo es el que constituyan una reacción de la actora frente al informe presentado por el accionado. Según la mayoría, es el informe del accionado lo que da lugar a las denuncias de la actora a la violación a los derechos al honor y a la igualdad, declarando con lugar la violación de esta última. En criterio de quien suscribe, ni aun recurriendo a "...lo cambiante de las situaciones que en él (el amparo) puedan presentarse", podría sostenerse que un tribunal deba pronunciarse sobre denuncias que la presunta agraviada considera formuladas en el Informe pues, evidentemente, se le cercena al derecho a la defensa del accionado, quien no dispuso de oportunidad procesal alguna para rechazar, desmentir o, en fin, alegar lo que a bien tuviese con respecto a las nuevas denuncias que la parte presuntamente agraviada alegó en el acto de la audiencia oral de las partes y para lo cual disponía, de conformidad con la Ley, de cuarenta y ocho horas.

De acuerdo con lo expuesto, la sentencia de la cual se disiente cercenó el derecho a la defensa de la parte accionada, pues emitió un pronunciamiento que escapaba al ámbito de su decisión. Por todo lo expuesto, estimo que la acción de amparo constitucional incoada debió declararse sin lugar. Caracas, doce (12) de noviembre de 1993.

*Voto salvado del Magistrado José Agustín Cataiá*

José Agustín Cataiá, Magistrado de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, salva su voto en relación al fallo que antecede, conforme al cual la Corte declara con lugar la acción de amparo interpuesta por la ciudadana Aura Loreto de Rangel, y en consecuencia, por disentir del criterio sustentado por la mayoría sentenciadora, expresa su disidencia en los términos siguientes:

Como cuestión previa en el presente voto salvado, el Magistrado que disiente deja expresa constancia que hace suyos y se solidariza con todos y cada uno de los conceptos que ha emitido el Magistrado Jesús Caballero Ortiz en su escrito —muy enjundioso por cierto— en el cual expresa los criterios que informan la acción de amparo constitucional, los que respalda con importantes citas jurisprudenciales correspondientes a pronunciamientos que ha expresado la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, y esta misma Corte Primera. Por consiguiente, los mismos motivos que han dirigido al criterio del doctor Caballero Ortiz, con los cuales me hago solidario, los reproduzco en el presente voto salvado. Empero resulta obligatorio para quien disiente puntualizar lo siguiente:

A. En criterio de quien disiente, de conformidad con el Reglamento para la selección de los candidatos a cuerpos deliberantes del Partido Acción Democrática, que cursa agregado al expediente, se establece una detallada regulación de todo lo concerniente a las postulaciones de los candidatos a los cuerpos deliberantes, orden de colocación de los mismos en las listas, requisitos de postulación, condiciones de elegibilidad y otros elementos que regulan la actividad político-partidista. Tales disposiciones las aceptan los militantes desde luego que forman parte integrante de esa organización política. Las postulaciones para candidatos al Congreso de la República conforman una actividad interna del Partido Acción Democrática que escapa al control de esta Corte. Por lo demás, no podría considerarse que a la accionante le hubiere sido vulnerado el derecho a la defensa al no ser incluida en la lista corres-

pondiente a las postulaciones por cuanto ello (su inclusión o no) constituye una manifestación discrecional de la organización política a la cual pertenece, que no podría en manera alguna crear una situación que infrinja la norma constitucional consagrada en el artículo 68 de nuestra Carta Magna.

B. Por otra parte, considera el Magistrado disidente que el fallo que antecede se encuentra viciado de *extrapetita* al admitir, analizar y declarar con lugar, una supuesta violación de los derechos al honor y a la igualdad de la accionante. En efecto, si se lee con detenimiento el libelo de la acción, tales supuestas infracciones no fueron alegadas por la accionante en amparo, sino que hizo alusión a ellas en su exposición oral que tuvo lugar con posterioridad a la presentación del informe por parte de los presuntos agraviantes. Por lo tanto, al entrar al análisis de esas pretendidas denuncias que —repito— no aparecen en el libelo, ello no solamente vicia el fallo por haber concedido algo que no fue solicitado en el libelo, sino que además coloca a los accionados en una situación de total indefensión al no tener oportunidad procesal de refutar tales aseveraciones extemporáneas.

De la manera que antecede, y reproduciendo los conceptos emitidos en el voto salvado del Magistrado Jesús Caballero Ortiz, consigno mi disidencia total con el fallo que ha sido pronunciado.

##### 5. Responsabilidad del Estado

CSJ-SPA

7-10-93

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Laboratorio Sanalo vs. República

**La paridad cambiaria siempre puede ser modificada por el Estado, siendo contrario a los principios que informan la actividad pública en materia monetaria el sostener que las personas naturales y jurídicas afectadas pueden invocar, en razón de normas derogadas, un derecho adquirido a comprar divisas al tipo de cambio aplicable antes de cada modificación de la paridad cambiaria.**

En cuanto al fondo del asunto, se observa:

Esta Corte ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la facultad que tiene el Estado, en todo momento, de modificar la paridad cambiaria, y sobre la circunstancia de que dichas modificaciones no son violatorias de derechos, puesto que no existe, ni puede existir, ningún derecho adquirido a obtener divisas al tipo de cambio previsto en reglas derogadas.

El 16 de noviembre de 1965, esta Sala, en el caso Automóvil de Francia, C.A., sentó:

“... la legislación monetaria, que pertenece a la rama del Derecho Público, atinente a la soberanía del Estado, puede ser alterada y de hecho lo es, cuando determinadas circunstancias de orden económico así lo aconsejan, pero frente a esta modificación *no es posible hacer valer derechos adquiridos*, pues ello involucraría desconocimiento del poder nacional y la colectividad...”.

Dicha jurisprudencia fue ratificada expresamente por este Máximo Tribunal, esta vez en Pleno, el 5 de marzo de 1990, en el caso “Conindustria”.

En el caso de autos, la actora pretende que hubo un hecho ilícito, el cual debe ser indemnizado por el Estado conforme a los Arts. 47 y 206 de la Constitución;

que las conformidades de importación otorgadas por el Ministerio de Hacienda y los certificados de disponibilidad de divisas emanados del Banco Central de Venezuela, le daban derecho a obtener divisas a una tasa preferencial; y que tiene que repararse, en consecuencia, el daño causado por la variación en la normativa cambiaria. Ello está reñido con el criterio que ha venido manteniendo reiteradamente esta Corte Suprema, y que aquí se ratifica, de que la paridad cambiaria siempre puede ser modificada por el Estado, siendo contrario a los principios que informan la actividad pública en materia monetaria el sostener que las personas naturales o jurídicas efectadas pueden invocar, en razón de normas derogadas, un derecho adquirido a comprar divisas al tipo de cambio aplicable antes de cada modificación de la paridad cambiaria.

Si las conformidades de importación otorgadas por el Ministerio de Hacienda y los certificados de disponibilidad de divisas emanados del Banco Central de Venezuela tuviesen por objeto, como lo pretende la demandante, otorgar a sus destinatarios un derecho adquirido de obtener divisas a un determinado tipo de cambio, que no se puede ver afectado por los ajustes a que haya lugar en las tasas fijadas por el Estado para la compra y venta de moneda extranjera, entonces dichos actos administrativos serían nulos, pues, como ha quedado dicho, este es un asunto de Derecho Público, atinente a la soberanía del Estado, que implica que este último puede modificar la paridad cambiaria cuando lo desee, si estima que determinadas circunstancias de orden económico así lo aconsejan en beneficio de la colectividad, no pudiendo ningún órgano oficial limitar esta facultad, congelando —si se quiere— el tipo de cambio para favorecer a ciertas personas, ni tampoco los particulares hacer valer un derecho adquirido a beneficiarse del tipo de cambio derogado.

En las operaciones mercantiles en general, el riesgo de cambio lo asume una cualquiera de las partes, según ellas acuerden, y dependiendo del negocio de que se trate; y esta es una función que no corresponde al Estado, que no debe ni puede garantizar una determinada tasa fija para la compra y venta de divisas.

De modo que las conformidades de importación otorgadas por el Ministerio de Hacienda y los certificados de disponibilidad de divisas emanados del Banco Central de Venezuela, no dan ni pueden dar lugar a un derecho adquirido de obtener divisas a un determinado tipo de cambio; la modificación de la paridad cambiaria, por parte del Estado, no es un hecho ilícito, sino el ejercicio lícito de una facultad soberana; y, en consecuencia, es contrario a derecho reclamar divisas al tipo de cambio previsto en la normativa derogada, o pretender obtener una indemnización por haber tenido derecho a adquirir divisas a un tipo de cambio mayor. Así se declara.

Esta Sala, para preservar el derecho de defensa de la parte demandada, no analizará el alegato, hecho por primera vez en el escrito de informes de la accionante, de que "... con la entrega del certificado de disponibilidad de divisas, quedaba perfeccionando el contrato de compraventa de divisas con el importador...".

En efecto, allí se menciona por primera y única vez —se insiste— un contrato de compraventa de divisas, con lo que la accionante parece querer invocar derechos contractuales, de naturaleza distinta de los derechos extracontractuales invocados en el libelo y dilucidados en los capítulos anteriores de esta sentencia, pretendiendo cambiar, en la oportunidad de informes, el basamento de su acción, o al menos añadir uno subsidiario, de índole contractual. Ello, a esas alturas, no era procedente, ya que, en la contestación de la demanda, la accionada sólo tuvo oportunidad de exponer sus defensas una acción por hecho ilícito, consistente en modificar la legislación cambiaria sin pagar una indemnización a las personas que pudieran invocar derechos en virtud de la legislación derogada.

## II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

### 1. Estados: Descentralización. Competencia

CSJ-SPA (321)

20-7-93

Magistrado Ponente: Luis. H. Farías Mata

**La administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial es de la competencia exclusiva de los estados.**

Ahora bien, considera pertinente la Corte destacar en este punto que de la simple lectura de las normas constitucionales, se hace evidente que la materia portuaria no pertenece a las competencias concurrentes establecidas en la Constitución y, por tanto, no es de los servicios enumerados en el referido artículo 4 de la Ley en cuestión.

Por el contrario, “lo relativo a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias”, es competencia exclusiva del Poder Nacional, a tenor del ordinal 20 del artículo 136 de la Constitución. Posteriormente, conforme a lo dispuesto en el artículo 137 *ejusdem*, en el artículo 11 de la Ley que se analiza, se transfiere la *competencia exclusiva* en materia de “la administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial”, a los estados.

Como se ve, en el primer caso —al cual le es aplicable la norma supuestamente violada— se trata de la transferencia de *servicios*, sobre los cuales se mantiene una *competencia concurrente*, aunque cambie el ente público territorial prestador de los mismos. En este sentido, la prestación de un servicio transferido, incluso podría revertir al Poder Nacional (artículo 8), el cual mantiene, en todo caso, facultades de supervisión (artículo 6, ordinal 2).

En cambio, en el segundo caso, regulado en el capítulo III de la Ley —titulado “De la Transferencia a los Estados de Competencias Reservadas al Poder Nacional”— no se transfiere un servicio sino *la competencia* para prestarlo y regularlo.

En el caso de competencias concurrentes —primer supuesto—, la Ley prescribe la forma de transferir los servicios; y en el segundo —transferencia de competencias exclusivas del Poder Nacional—, se limita a enumerar las competencias transferidas y establece como sistema de transición la vigencia del régimen legal existente hasta tanto los estados asuman sus nuevas competencias. Y es que sería una grave incongruencia del Poder Nacional el transferir una competencia a otro poder público territorial y legislar, al mismo tiempo, sobre materias de las cuales se está desprendiendo expresamente.

Como consecuencia de lo anterior se hace evidente que la norma que se alega como violada por el proceso de liquidación del Instituto Nacional de Puertos, no le era aplicable, puesto que no hay en dicho proceso una transferencia de servicio ni, por supuesto, de su personal, sino la liquidación de un ente que había creado el Poder Nacional en ejercicio de una competencia que le atribuía la Constitución y de la cual se desprendió en la forma prevista en la misma Carta Magna.

Al ser esta materia competencia exclusiva de los estados, son éstos los que deben asumir la prestación del servicio portuario del modo que les parezca más conveniente, en forma ajena —en principio— a como lo viniera haciendo el anterior titular de la competencia correspondiente.

*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 la Sala ha debido revocar el auto de ad-

misión por encontrarse en el supuesto previsto en el ordinal 7º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 124, ordinal 4º *eiusdem*. En efecto, ante los múltiples y graves errores de los cuales adolecen los escritos presentados por el apoderado de los recurrentes, lo cual es señalado en el propio fallo, la Sala ha debido rechazar la condición con que el apoderado actor actuara en este juicio. De este examen se aprecia que quien figura como tal en el escrito contentivo del recurso y en los posteriores, es el ciudadano Temístocles Fernández Colmenares, venezolano, mayor de edad, de profesión economista y titular de la cédula de identidad N° 1.895.407, el cual dice actuar "en nombre y representación de los Obreros al Servicio de la Administración General de la Gerencia Puerto de La Guaira, adscritos al Instituto Nacional de Puertos, empresa del Estado, con sede en Caracas". La persona antes indicada actuó asistido, en la oportunidad de presentar el recurso, por la abogado María De Stefano V., en ejercicio, de este domicilio, titular de la cédula de identidad N° 6.266.563 e inscrita en el Instituto de Previsión del Abogado bajo el N° 17.353. Ahora bien, el apoderado de los recurrentes presentó varios poderes que éstos le otorgaran para representarlos, incluso en juicio, los cuales le fueron otorgados conjuntamente con otras personas, algunas de ellas abogados, incluyendo a contadores públicos, actuarios y estadísticos.

Planteada así la situación, es menester recordar el marco legal dentro del cual opera la representación del juicio.

La posibilidad de actuar en juicio en representación de otro mediante poder está limitada exclusivamente a los abogados en ejercicio y, es así como el artículo 166 del Código de Procedimiento Civil establece lo que ha sido denominado como capacidad de postulación. Señala la norma citada:

"Artículo 166. Sólo podrán ejercer poderes en juicio quienes sean abogados en ejercicio, conforme a las disposiciones de la Ley de Abogados".

La norma transcrita reserva en forma exclusiva a los abogados en ejercicio la facultad de ejercer poderes en juicio, reenviando a la Ley de Abogados la determinación de a quiénes se puede calificar como tales, esto es, como abogados en ejercicio. No cabe ninguna otra interpretación del artículo 166, sino la antes establecida, en el sentido de que para ejercer un poder en juicio es necesario ser abogado con las características que la Ley de la materia establece para que pueda ostentarse tal calificación. La parte que no es abogado no tiene así, la capacidad de postulación para actuar en juicio, pero sí la capacidad procesal que lo habilita para otorgar por sí mismo el poder de representación a un abogado.

No puede interpretarse el citado artículo 166 en el sentido de que el Código de Procedimiento Civil deja a la Ley de Abogados la posibilidad de permitir el ejercicio de poderes en juicio a quienes no sean abogados en supuestos especiales, por cuanto, como se señalara, el reenvío a la Ley Especial alude exclusivamente a la determinación de quiénes son abogados en ejercicio, y no al establecimiento de situaciones derogatorias de la regla que consagra.

Ahora bien, planteada como principio la exclusividad del ejercicio de poderes en juicio a los abogados, es necesario interpretar el alcance de los artículos 3 y 4 de la Ley de Abogados.

Al efecto, el artículo 3, señala lo siguiente:

"Artículo 3. Para comparecer por otro en juicio, evacuar consultas jurídicas, verbales o escritas y realizar cualquier gestión inherente a la abogacía, se requiere poseer el título de abogado, salvo las excepciones contempladas en la Ley. Los representantes legales de personas o de derechos ajenos, los presidentes o representantes de sociedades cooperativas, asociaciones o sociedades civi-

les o mercantiles que no fueren abogados, no podrán comparecer en juicio a nombre de sus representados sin la asistencia de abogados en ejercicio”.

El texto transcrito contiene una serie de reglas que podemos enumerar de la siguiente forma:

1. El título de abogado se requiere para las siguientes actuaciones: a) para comparecer por otro en juicio; b) para evacuar consultas jurídicas, bien sean verbales o escritas; c) para realizar cualquier gestión inherente a la abogacía.

2. Existen, sin embargo, excepciones taxativamente contempladas en la Ley y, en el caso del artículo 3 están enunciadas en su único aparte, en el cual se señala que determinados sujetos pueden comparecer en juicio personalmente siempre que lo hagan asistidos de abogados. Estos sujetos son aquellos que, bien tienen la representación legal de derechos ajenos o representan a personas jurídicas. De allí que el texto indique que pueden comparecer en juicio a nombre de sus representados, con la asistencia de abogados en ejercicio, las siguientes personas: a) Los representantes legales de personas o de derechos ajenos (por ejemplo, el padre, el tutor y el curador de la herencia yacente); b) Los presidentes o representantes de sociedades cooperativas o de asociaciones o sociedades civiles o mercantiles. Si estos representantes legales de personas jurídicas son abogados, no necesitarán hacerse asistir por abogados en ejercicio.

Es lo anterior el sentido y alcance del artículo 3 de la Ley de Abogados que, en forma alguna modifica la capacidad de postulación contenida en el artículo 166 del Código de Procedimiento Civil. En efecto, se admite la actuación del representante de un ente moral, asistido de abogado, a menos que ostente tal carácter, caso en el cual no requerirá de dicha asistencia, cuando se trata de tutelar los derechos de un sujeto a quien por Ley le corresponde representar, o bien, cuando sea el representante de un ente moral, por disposición expresa de la norma que rige la actuación de dicho ente.

Por otra parte, el artículo 4 de la Ley de Abogados indica en su encabezamiento: “toda persona puede utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses”. Lo anterior es el reconocimiento del derecho constitucional a interponer acciones y recursos o a defenderse de los mismos. Este principio alude a la defensa de los *derechos propios* y se somete obviamente a las reglas del artículo 3 precedentemente analizado, con lo cual, si no se es abogado, aun cuando se defienda el derecho propio, se debe otorgar poder a quien sí tenga el mencionado carácter, o hacerse asistir por un profesional del Derecho.

De inmediato el citado artículo 4, explana lo precedentemente indicado, señalando: “Sin embargo, quien sin ser abogado deba estar en juicio como actor, como demandado o cuando se trate de quien ejerza la representación por disposición de la Ley o en virtud de un contrato, deberá nombrar abogado, para que lo represente o asista en todo el proceso”.

El texto transcrito alude en forma indudable, tan sólo al ejercicio de los propios derechos e intereses, no de los intereses ajenos, salvo que se trate de los representantes de empresas o agrupaciones por disposición de la Ley, o por un estatuto de tales organizaciones que designe a un sujeto como su representante, caso en el cual pueden comparecer en juicio por sí mismos, siempre que lo hagan asistidos por abogados en ejercicio. La norma transcrita no puede interpretarse en forma alguna como permisiva del ejercicio para quien sin ser abogado, actúe en virtud de un contrato, creándose una excepción al principio de postulación rígidamente establecido en el artículo 166 del Código de Procedimiento Civil. En efecto, no es cierto que, si la representación deriva de cualquier contrato, el representante puede actuar por el representado con la simple asistencia de un abogado en ejercicio.

En el caso presente resulta indudable que, quien se presentara como apoderado de los actores no era abogado, ni tampoco representante legal de los mismos y no se encontraba en ninguno de los supuestos en virtud de los cuales es posible ejercer poder en juicio sin ser abogado.

Para mayor abundamiento esta Sala ha debido examinar los poderes que hiciera valer el ciudadano Temístocles Fernández Colmenares, a los fines de determinar si de los mismos pueda derivar alguna circunstancia especial que permita afirmar la existencia de un contrato de representación operante dentro de la excepción prevista en el artículo 4º de la Ley de Abogados.

Al efecto se observa que la mayor parte de los poderes obedecen a un mismo formato en el cual se señala lo siguiente:

1. Una serie de personas se identifican con su nombre y cédula de identidad, declaran conferir poder especial a los doctores Temístocles Fernández Colmenares, Juan Bautista Martínez, Domingo Colmenares Cadenas, Ezio Araque Avila, Félix Trujillo Parra, Angel García Ríos, César Ulban Cortez, Israel Peña Colmenares, Esmeralda Rojas Rojas, Omaira González Camacho, Lilian Gutry Iriarte, Minorka Ascanio Valero y Nelson Figallo, Economistas, Contadores Públicos, Actuarios, Estadísticos y Abogados en ejercicio y de este domicilio, unos y otros, en tránsito en este Municipio, inscritos en el Colegio de Economistas, Colegio de Contadores Públicos, Estadísticos y en el Impreabogado, bajo los Nos. 1.750, 277, 1.465, 8.323, 17.609, 1.654, 27.101, 11.230, 1-67-0, 4.788, 21.167, 39.109 y 823 respectivamente.

2. El anterior poder está destinado a que las personas enunciadas puedan conjunta o separadamente representar, sostener y defender los intereses, derechos y acciones "que se nos presenten o pudieran presentárenos ante cualquier autoridad competente bien sea administrativa, judicial o extrajudicialmente, y en especial, en asesorías, en consultas y/o en reclamaciones laborales, legales y/o contractuales y/o en juicios de trabajo que intentaremos, respectivamente, en relación a nuestro Contrato Colectivo de Condiciones de Trabajo, celebrado entre el Instituto Nacional de Puertos y la Federación de Trabajadores Portuarios de Venezuela y sus Sindicatos Afiliados, directa o indirectamente, vinculadas éstas, con la terminación de nuestros servicios prestados, correspondientes a nuestros derechos adquiridos, "irrenunciables" e "inembargables", de nuestras indemnizaciones, cuyos beneficios sean lo más "favorables", legales y/o contractuales, obligaciones estas que deben ser cumplidas en forma amparada y convenida por el prenombrado Conjunto o Cuerpo de Cláusulas contenidas en nuestras voluntades individuales y colectivas, entre partes de intereses distintos, cuyo ordenamiento contractual es obligatorio. En ejercicio de este poder, quedan ampliamente facultados los prenombrados apoderados para asesorarnos y/o de así creerlo conveniente, hacer todo en cuanto a Justicia y Derecho se refiere, de lo aquí expreso, positivo y preciso se ha estipulado".

3. El poder señala específicamente que los abogados a quienes se les otorga el poder están facultados para actuar en su representación en el "... Juicio del Trabajo que intentaremos contra el Instituto Nacional de Puertos, y para cualquier otro juicio contra la Federación de Trabajadores Portuarios de Venezuela y sus Sindicatos Afiliados, ambos de este domicilio, en ejercicio de este poder quedan ampliamente facultados para intentar y contestar demandas y ejercer todos los recursos procesales..." (Omisis).

Como puede apreciarse, el texto del poder, a pesar de que confiere facultades de representación judicial a todas las personas a quienes enuncia; sin embargo, limita posteriormente sólo a los abogados la actuación en juicios muy concretos en contra del Instituto Nacional de Puertos y la Federación de Trabajadores Portuarios de Venezuela y Sindicatos Afiliados.

Todos los poderes están elaborados en una forma más o menos análoga y de su enunciado emerge que no existió ningún contrato de representación que vincula-



ra al señor Temístocles Fernández Colmenares con las personas por quienes actuará en el presente juicio, por todo lo cual la persona que actuó como representante de los recurrentes no se encontraba en la excepción prevista en el artículo 4 de la Ley de Abogados, y por el contrario su actuación fue contraria a la exigencia contenida en el artículo 166 del Código de Procedimiento Civil y al artículo 3º de la antes mencionada Ley de Abogados.

Debía concluirse por todo lo anterior que, no sólo el economista Temístocles Fernández Colmenares, no tenía la representación procesal de las personas por las cuales actuara, sino que estaba realizando un acto de ejercicio ilegal de la profesión, que debe ser sancionado de acuerdo con las previsiones que rigen la materia. Por lo que atañe a los efectos procesales de la actuación ilegal, la misma implica que al interponerse el recurso, se violó lo dispuesto en el artículo 115 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y en el ordinal 7º del artículo 84 *ejusdem* al cual el mismo remite, y por ello, el auto que admitiera tal recurso está viciado, resultando procedente su nulidad, y en consecuencia de todo lo actuado con posterioridad al mismo.

En relación con la actuación de la abogada que asistiera al recurrente en su escrito de fecha 5 de mayo de 1992 y en el de Informes, esto es, la abogada Esmeralda Rojas Rojas, plenamente identificada en autos, se observa que las declaraciones contenidas en dicho escritos son falsas por cuanto el recurso interpuesto originalmente no aludía en forma alguna a un recurso de colisión, limitándose a formular la solicitud de nulidad del instructivo presidencial. Así fue apreciado por el Juez Sustanciador al admitir la acción sin hacer referencia a recurso de colisión alguno, y mal podría hacerlo cuando tal pretensión no había sido deducida.

Constituye lo anterior una violación flagrante al Código de Etica del Abogado; que es de obligatoria observancia para los mismos, tal como lo dispone el artículo 1º de la Ley de Abogados. Específicamente, se transgrede el deber esencial del abogado de actuar con probidad, honradez, discreción, eficiencia, desinterés, veracidad y lealtad, contenido en el artículo 4º del Código de Etica del Abogado, así como el deber que tiene de abstenerse de *hacer aseveraciones o negaciones falsas*, citas inexactas, incompletas o maliciosas, *ni realizar acto alguno que pueda entorpecer una eficaz administración de justicia*, como lo señala el artículo 20 del citado Código de Etica, por lo cual esta Sala ha debido acordar oficiar al Colegio de Abogados del Distrito Federal, para que, conforme a lo establecido en el artículo 61 de la Ley de Abogados, procediese a abrir un procedimiento disciplinario por violación flagrante al ordinal 1º del artículo 4 y del artículo 20 del Código de Etica del Abogado y de imponerle a la abogada Rojas Rojas, la multa prevista en el artículo 172 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, multa de un mil bolívares (Bs. 1.000).

En virtud de las consideraciones que anteceden y por cuanto de las mismas emerge que el recurso interpuesto era inadmisibile por cuanto el apoderado actor carecía de legitimidad para actuar, esta Sala ha debido declarar nulo el auto de admisión de fecha 23 de enero de 1992, dictado por el Juzgado de Sustanciación y, en consecuencia, constatada la violación de los artículos 115 y ordinal 7º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia declarar inadmisibile el recurso.

## 2. Distrito Federal. Personalidad Jurídica

CPCA

21-12-93

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

**La Corte analiza la personalidad jurídica del Distrito Federal.**

Para decidir se observa:

Resulta evidente, y ello no es materia de discusión, que los estados y el Distrito Federal no tienen la misma naturaleza jurídica ni la misma estructura organizativa. Pero resulta evidente también que el artículo 183 ordinal 1º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia omitió mencionar al Distrito Federal cuando dispuso:

“Los Tribunales competentes de acuerdo con las previsiones del derecho común o especial conocerán en primera instancia en su respectiva Circunscripción Judicial:

1. De cualquier recurso o acción que se proponga contra los Estados o Municipios”.

Ahora bien, esa omisión tenía una razón histórica clara. Para el año de 1976, cuando se promulga la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el Distrito Federal no ostentaba la personalidad jurídica que le confirió el artículo 4º de la Ley Orgánica del Distrito Federal que se promulgó el 15 de octubre de 1986 y que entró en vigencia el 1º de enero de 1987. Por el contrario, se encontraba en vigencia la Ley Orgánica del Distrito Federal del 14 de octubre de 1936, reformada el 27 de julio de 1937, y conforme a la cual los actos de la Gobernación del Distrito Federal eran imputables a la Municipalidad del Distrito Federal. Por ello, dicha Ley disponía —artículo 28— que “el Municipio que forma el Distrito Federal, ejerce su autonomía por medio de un Concejo Municipal y del Gobernador como Autoridad Ejecutiva”.

Era entonces el Municipio quien ejercía su autonomía a través de dos órganos, el Concejo y el Gobernador. Siendo así, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no requería hacer mención expresa al Distrito Federal, pues él constituía un Municipio, entidad expresamente mencionada en dicha Ley.

Es por tanto a partir de la promulgación de la Ley Orgánica del Distrito Federal del 15 de octubre de 1986 —cuyo artículo 4 le otorgó personalidad jurídica al Distrito Federal— cuando se plantea el problema de su ubicación o no dentro del ordinal 1º del artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia antes transcrito, pues el Distrito Federal no es la República, ya que ostenta una personalidad jurídica distinta a la de ella, ni un estado, ni un municipio. Debe entonces recurrirse a la vía interpretativa, para lo cual observa esta Corte que la Ley Orgánica del Distrito Federal actualmente en vigencia otorga al Distrito Federal muchas de las características de los estados: su territorio se encuentra dividido en municipios; ostenta personalidad jurídica propia y tiene como ingreso propio un monto del situado, como si se tratase de un estado, entre otras.

Obviamente, el Distrito Federal ostenta también características que le son propias, pues es el Presidente de la República quien ejerce la superior autoridad civil y política del Distrito Federal por medio de un Gobernador de su libre nombramiento y remoción y es al Congreso de la República a quien le corresponde legislar sobre las materias de la competencia distrital, pero el solo hecho de que ostente personalidad jurídica propia descarta en forma absoluta que el Distrito Federal sea un órgano de la República, como lo pretende el accionante, pues, precisamente, una de las consecuencias de la personalidad jurídica propia es la autonomía procesal, por lo que en modo alguno podría aceptarse jurídicamente que la República pueda ser demandada por hechos imputables al Distrito Federal o a alguno de sus órganos.

Por lo expuesto, esta Corte, como lo hizo el Juzgado de Sustanciación en su oportunidad, acoge la tesis sostenida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia del 20 de enero de 1987 conforme a lo cual:

“En el juicio que por cobro de daños y perjuicios intentó Germán Rodríguez Giménez contra la Gobernación del Distrito Federal por ante el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo, de la Región Capital, el Juzgado Superior se declaró incompetente para conocerlo por auto del 16 de diciembre de 1985, y declinó la competencia en el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, fundamentando tal declinatoria en lo establecido en el artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. A su vez el Juzgado Civil se declaró incompetente por considerar que la demanda era contra la República de Venezuela y por ello la norma aplicable en cuanto al órgano jurisdiccional competente sería el artículo 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Remitido el expediente a esta Sala, procede la misma a dirimir el conflicto de competencia planteado, previas las consideraciones siguientes:

De las actuaciones que conforman el expediente aparece que la discrepancia entre los jueces contendientes obedece fundamentalmente a la distinta apreciación que hacen del ente demandado. En efecto, mientras el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo considera que el organismo demandado es la Gobernación del Distrito Federal, el Juez de la Primera Instancia en lo Civil considera que la demanda se ha intentado contra la República de Venezuela, y de esta dualidad en la determinación de la parte demandada surge la discrepancia sobre la norma atributiva de competencia a aplicar y consecuentemente la recíproca declinatoria de los contendientes.

Tal equívoco se desprende de la ambigüedad en la redacción de su libelo por el demandante, ya que éste parece confundir a la Gobernación del Distrito Federal con la República de Venezuela, pues en su libelo se expresa así:

Por lo expuesto, y fundado en el artículo 1.185 del Código Civil vigente, procedo en mi anotado carácter a demandar como en efecto demando a la República de Venezuela (Gobernación del Distrito Federal) por órgano del Síndico Procurador Municipal, para que convenga o en su defecto a ello sea condenado por este Tribunal, a pagar la cantidad de treinta y dos mil quinientos bolívares (Bs. 32.500) por daños y perjuicios causados por la Gobernación del Distrito Federal a mi mandante al privarlo de dicha cantidad por haberlo entregado a la Constructora Okavías, C.A., pese a la medida de embargo efectuada ya prenombrada.

Sin embargo, del análisis de los hechos libelados se observa que la imputación de los presuntos daños y perjuicios cuya reparación se pide se le atribuye en forma concreta a la Gobernación del Distrito Federal y la mención de la República de Venezuela como demandada no tiene relación con los hechos descritos en el libelo, y como quiera que a tenor de lo establecido en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, éste tiene personería jurídica y patrimonio propio e independiente, no es posible confundirlo en lo que respecta a la responsabilidad civil derivada de sus actos con la República de Venezuela. Considera la Sala, que del análisis de los hechos en que la parte actora fundamenta su acción, aparece con absoluta claridad que los mismos, s afirma, fueron realizados por funcionarios del Distrito Federal y por ello, se considera que éste es el demandado y consecuentemente la norma atributiva de competencia que se debe aplicar al caso es la contenida en el artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, teniendo competencia para el conocimiento del asunto el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, y así se declara”.

Esta Corte acoge la doctrina sentada por nuestra Casación Civil en la citada sentencia, a lo cual debe añadir que su fundamento —en criterio de este órgano jurisdiccional— radica en la gran similitud que la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal estableció entre éste y los estados, interpretación esta que permite darle coherencia a la transcrita doctrina jurisprudencial de la Casación Civil.

### 3. Municipios

CPCA

2-12-93

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

#### **La Corte analiza la “sucesión procesal” en caso de creación de nuevos municipios.**

Conforme al artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia la apelación se considerará desistida salvo que dentro del lapso allí previsto sea presentado por parte de “el apelante” un escrito que exprese las razones de hecho y de derecho en que se funde su recurso.

Ahora bien, observa esta Corte que el acto cuya impugnación ha dado origen a este juicio es un acto emanado del Municipio Baruta del Estado Miranda y es el representante legal de ese Municipio quien actuó en primera instancia (folios 121 a 128 y 137 a 142) y apeló de la sentencia del *a quo* (folio 158). Sin embargo, la formalización de dicha apelación no la formula el representante del Municipio apelante sino el del Municipio El Hatillo, sin que el respectivo escrito contenga señalamiento alguno que acredite que el Municipio El Hatillo del Estado Miranda, sea persona legitimada para cumplir, en sustitución del Municipio Baruta, la referida obligación prevista en el artículo 162 antes mencionado.

En efecto, el escrito de formalización se inicia con la identificación del apoderado judicial —Jorge Monasterio Orozco— y del referido Municipio El Hatillo como su poderdante y, sin más, pasa a explicar su argumentación. Tal exposición relativa a la presunta legitimación a la causa del Municipio El Hatillo era absolutamente indispensable para establecer la fecha desde la cual pudiera considerarse configurado un supuesto de sucesión procesal posterior a la fecha de la interposición del recurso de apelación por parte del Municipio Baruta, pues de haber sido anterior a ella implicaría para esta última una pérdida de tal legitimación que haría ineficaz la interposición misma del recurso de apelación, puesto que no es concebible que dos personas jurídicas diferentes —Municipio Baruta y Municipio El Hatillo— la tengan simultáneamente.

Lo antes señalado es razón legal suficiente para declarar ineficaz dicho escrito como acto capaz de cumplir la función de mantener en vigor el recurso de apelación conforme al citado artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, puesto que no puede esta Corte atribuir a una actuación de una persona jurídica distinta de la apelante un carácter que ésta no se atribuye y que, ni de la misma ni de otras actuaciones de autos, resulta acreditado, ni tampoco indagar si existe en derecho algún carácter que pudiera teóricamente invocar para, en tal supuesto, tener tal actuación por efectuada en dicho posible carácter.

Tampoco se encuentra en vigor una norma jurídica que atribuya al Municipio El Hatillo una cualidad que de pleno derecho lo legitime para sustituir en todo proceso judicial o contencioso-administrativo al Municipio Baruta, cualquiera sea el objeto de tal proceso, como tendría que serlo para que, con base a ella, debiera admitirse tal sustitución sin necesidad de que al efecto se aleguen las razones de hecho y de derecho que en el caso concreto la permitan.

En efecto, la vigente Ley Orgánica de Régimen Municipal regula el acto de la creación de nuevos Municipios con parte del territorio de uno o más de los anteriormente existentes y la asunción de su competencia mediante una normativa de lo cual no resulta que en los procesos contencioso-administrativos en curso ante los tribunales de dicha jurisdicción, relacionados con actos de los municipios anteriormente competentes, deba estimarse automáticamente perfeccionada una sucesión procesal en favor de la nueva entidad con fundamento exclusivo en normas jurídicas, ya sea legales, estatales o municipales, cuya vigencia y presunción de conocimiento general determine imperativamente su admisión, sin necesidad de ser alegada e inclusive demostrada.

El Capítulo II, Título II de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (artículo 17 al 23) regula el proceso mediante el cual un nuevo Municipio pueda asumir las funciones de otro en relación con ciertos actos, bienes o situaciones jurídicas en general, constituido el nuevo Municipio por parte de la Asamblea Legislativa del estado en la respectiva Ley de División Político-Territorial (artículo 17), seguido por la designación de una Junta Organizadora encargada hasta la juramentación de las autoridades respectivas (artículo 21) y, en lo relativo a la transferencia por parte del Municipio Matriz, al nuevo, de los bienes que le corresponden, no la contempla como resultante de la ley misma, sino de actuaciones que deben culminar con un acuerdo de la Asamblea Legislativa, que es el que opera dicha transferencia y que no tiene por qué presumirse de conocimiento general. Así lo establece el artículo 23 de la misma Ley, el cual contempla la designación, por parte de la Asamblea Legislativa del estado respectivo, de una comisión de varios funcionarios representantes de los diversos órganos interesados que debe elaborar un informe contentivo de un inventario de los bienes correspondientes al nuevo Municipio y al anteriormente existente, de las obligaciones laborales, y otras existentes según otros contratos, que la Asamblea Legislativa deberá considerar para tomar la decisión y hacer efectivo tal traspaso. De manera que el hecho mismo del traspaso de los bienes asignados al nuevo Municipio no es un hecho que resulte acreditado por normas jurídicas.

Por otra parte, en cuanto al régimen legal aplicable a los actos del Municipio cuyo territorio en todo o en parte haya sido transferido al nuevo, la Ley sólo contiene disposiciones referentes a las potestades legales del nuevo Municipio respecto de los actos del anterior, que no consisten sino en la de continuar conociendo de los procesos en curso ante el anterior, en sede administrativa, ya sea para modificarlos o para conocer de los recursos igualmente administrativos que puedan ser admisibles y que, respecto de los actos que ya hubieren cursado la totalidad de la fase administrativa municipal, les niegan toda competencia, disponiendo que dichas actos continuaran surtiendo sus efectos en la nueva jurisdicción (Parágrafo Sexto del artículo 21). Específicamente, el Parágrafo Sexto del artículo 21 de la referida Ley, es del tenor siguiente:

“Parágrafo Sexto. Los actos de efectos particulares dictados por las autoridades competentes de un Municipio y que estén firmes para el momento de la toma de posesión de las autoridades de un nuevo Municipio creado por segregación de aquél, continuaran surtiendo sus efectos en la nueva jurisdicción hasta el momento de su extinción o caducidad, según el caso”.

“Cuando los actos a que se refiere este Parágrafo no estén firmes para el momento de la toma de posesión de las autoridades de la nueva entidad, podrán ser revisados de oficio por los órganos municipales competentes en la jurisdicción que corresponda, o recurridos ante ellos por los interesados, de conformidad con las normas vigentes”.

Como se observa, en este último aparte, la circunstancia de que en el mismo se limiten las potestades de los nuevos Municipios a las de revisión y conocimiento

de los recursos contra los actos de los anteriores que "no están firmes" deja claramente ver que esos actos no "firmes" a que se refiere no son otros que aquellos respecto de los cuales los procesos en sede administrativa no han concluido y que, en cambio, los considerados actos "firmes" son aquellos que ante los Municipios anteriormente competentes hubieran cursado todas las fases del proceso administrativo municipal respectivo, hasta su pronunciamiento final, entre los cuales lógicamente tienen que incluirse los que puedan estar sujetos a recursos contencioso-administrativos ante la jurisdicción respectiva.

De manera que respecto de los actos relativos a un bien en concreto, ni expresa ni implícitamente está consagrada una sucesión procesal en favor del nuevo Municipio en los procesos contencioso-administrativos en curso que pueda considerarse establecida mediante la ley misma, como tendría que serlo para que la cualidad de los nuevos Municipios, para actuar en procesos relativos a actos de los anteriores, se pueda pretender conocida por el órgano jurisdiccional y ser como tal admisible sin señalamiento alguno por parte de quien actúa en su nombre.

De allí que cuando el hecho del cual resulta el interés y cualidad de un Municipio diferente de aquel del cual emana el acto recurrido, para actuar en los procesos relacionados con el mismo, sea el de la transferencia al nuevo Municipio del bien objeto del mismo acto, su representante judicial debe hacerlo constar, pues lo contrario sería dejar al órgano jurisdiccional la tarea de indagar si, en efecto, ese proceso de transferencia que incluya ese bien en concreto se ha producido y si el respectivo acuerdo de la Asamblea Legislativa existe, lo cual, obviamente, no es función de los tribunales.

Otro aspecto a destacar versa sobre el hecho de que las actuaciones que presuntamente pudieran haber transferido el bien objeto del acto recurrido, y con ello la cualidad de parte en este proceso, al Municipio El Hatillo no constan en autos; ello implica igualmente que no se encuentra acreditado si para la fecha de la interposición del recurso de apelación el Municipio Baruta conservaba la cualidad en base a la cual interpuso su recurso de apelación. Aun cuando para el supuesto de haberse operado para la fecha de la apelación —16 de abril de 1993— tal transferencia del bien objeto del acto recurrido, podría plantearse la interrogante de si el referido Municipio Baruta no conservaría un interés que hiciera admisible su apelación como tercero. En tal supuesto, su recurso habría tenido que tramitarse en tal concepto de recurso de tercero interesado, para examinar, entre otros temas, el de si es admisible una apelación interpuesta por un tercero y formalizada por una persona distinta, ya fuere la parte misma u otro tercero, nada de lo cual ha ocurrido. De manera que, también a los efectos del examen de la validez de la interposición del recurso de apelación por parte del Municipio Baruta, la transferencia del bien objeto del acto recurrido al Municipio El Hatillo debió ser cuando menos alegada.

Conforme a todo ello, llega esta Corte a la conclusión de que el referido escrito de formalización presentado por una persona jurídica diferente de la apelante, entidad municipal no incorporada al proceso durante la primera instancia como tercero interesado ni con ningún otro carácter, sin invocar razones de ninguna índole para justificar su actuación como sucesor de aquélla en un proceso contencioso-administrativo relativo a un acto que versa sobre un bien concreto, carece de eficacia jurídica, por lo cual la apelación interpuesta por el Municipio Baruta debe considerarse desistida y en consecuencia firme el fallo de primera instancia, conforme al cual quedó declarada nula la decisión de la Cámara Municipal del Municipio Baruta del Estado Miranda de fecha 26 de junio de 1990, aprobatoria del informe emanado de la Comisión de Urbanismo distinguida con el Nº 14 de fecha 13 de junio de 1990 y desafecta la parcela propiedad de la recurrente identificada con el Nº de catastro 13-2-26 con una superficie de cuatro mil doscientos ochenta y cuatro metros cuadrados con ochenta y un centímetros cuadrados (4.284,81 Mts<sup>2</sup>) ubicada

en la Avenida Uno de la Urbanización La Boyera, e igualmente firme la orden de que el ente Municipal competente conceda a la antes mencionada parcela la zonificación correspondiente de acuerdo a la ordenanza respectiva. Así se declara.

En la forma expuesta, esta Corte considera haber dado cabal cumplimiento al artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia conforme al cual:

“Dentro de este término, *el apelante* presentará escrito en el cual precisará las razones de hecho y de derecho en que se funde... Si *el apelante* no presentare el escrito... se considerará que ha desistido de la apelación...” (Subrayado de esta Corte).

Como se observa de la letra de la Ley, en el caso de autos el apalante lo fue el Municipio Baruta el 16 de abril de 1993, sin que hubiese presentado el escrito precisando las razones en que funda su apelación y, como antes se señaló, el escrito consignado por el apoderado del Municipio El Hatillo no puede ser considerado por no haber alegado ni demostrado su legitimación.

### III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

#### 1. Reglamentos

CPCA

28-9-93

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Celestino Luna Figueroa vs. INOS

**Los Reglamentos se encuentran limitados y encausados por la norma legal. De ahí que toda disposición reglamentaria que cite la Constitución o las Leyes es susceptible de anulación o de inaplicación en los casos concretos.**

Como se observa, nada establece la Ley de Carrera Administrativa en cuanto al horario que debe cumplir un funcionario de carrera. Sin embargo, en forma inexplicable, el artículo 34 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa previó:

“Para determinar la antigüedad, a los efectos del pago de las prestaciones sociales, se tomará en cuenta el tiempo de servicio prestado como funcionario o contratado, siempre que el número de horas de trabajo diario sea al menos igual a la mitad de la jornada ordinaria del organismo respectivo.

También se tomará en cuenta, a los fines de la antigüedad, el tiempo prestado en el Servicio Militar Obligatorio”.

Al establecer el citado dispositivo como requisito necesario para el cobro de prestaciones sociales un número de horas de trabajo diario al menos igual a la mitad de la jornada ordinaria del organismo, y como son los funcionarios públicos de carrera los únicos que ostentan el derecho al cobro de prestaciones sociales, el Reglamento, en forma directa, estableció un requisito adicional para que proceda el cobro de las prestaciones sociales y, a su vez, estableció igualmente —ahora en forma indirecta— un requisito adicional para que un sujeto sea calificado como funcionario de carrera. En base a ello, esta Corte, en sentencia del 11 de febrero de 1988 (Oscar R. Pierre Tapia y Oscar R. Pierre A., *Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo* N° 44, p. 37) dejó establecido lo siguiente:

“Que la exigencia, en relación al pago de prestaciones sociales, establecida en el artículo 34 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa atinente a que el número de horas de trabajo diario sea al menos igual a la mitad de la jornada ordinaria del organismo respectivo, constituye un requisito adicional obviamente ilegal, contraría el espíritu, propósito y razón de la Ley de Carrera Administrativa. En consecuencia, los jueces no están obligados a exigir su cumplimiento, y así ha sido declarado por esta Corte”.

Al anterior fundamento, que esta Corte ratifica, debe añadirse —en esta oportunidad— que los reglamentos se encuentran limitados y encausados por la norma legal. “De ahí que toda disposición reglamentaria que viole la Constitución o las Leyes es susceptible de anulación o de inaplicación en los casos concretos” (sentencias de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 10 de mayo de 1965). En el presente caso se observa que el reglamento estableció una nueva condición —traducida a su vez en una restricción— al cobro de prestaciones sociales y a los elementos que configuran la noción de funcionario de carrera, por lo que es perfectamente aplicable al caso en examen la jurisprudencia sentada por la extinguida Corte Federal en su fallo del 24 de septiembre de 1958 al afirmar que el Reglamento tiene como antecesor a la Ley, de la cual es derivación, efecto y corolario. Esta sienta el principio y aquél facilita su ejecución. Por ello, cuando el Reglamento se excede, y se ocupa de reparar las deficiencias de la ley, regula cuestiones no comprendidas en ella o contiene excepciones o restricciones no previstas, altera el espíritu de la misma.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, no podía el Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa establecer una nueva condición —horario diario al menos igual a la mitad de la jornada diaria— para definir al funcionario público de carrera y así se declara.

## 2. *El Procedimiento Administrativo*

### A. *Poderes de autotutela de la Administración: Nulidad absoluta*

**CSJ-SPA**

**6-4-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Eduardo Contra maestre vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

La Sala observa:

El tema de la nulidad absoluta ha ocupado la atención de la jurisdicción contencioso-administrativa desde vieja data, y aún antes de existir texto legal expreso que la regulara, esta Sala Político-Administrativa había sentado los principios fundamentales o básicos que luego han sido desarrollados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en concreto, en los cuatro numerales de su artículo 19.

Esos principios fueron recogidos en precedentes jurisprudenciales entre los cuales no puede dejar de mencionarse la sentencia recaída en el caso de “Despachos Los Teques” (S. SPA del 26-7-84), en ella se expresa:

“...Mucho antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la jurisprudencia de esta Corte había adoptado la tesis doctrinal que distingue el supuesto de la nulidad absoluta radical del supuesto de la nulidad relativa o anulabilidad, en relación con las situaciones de ilegalidad de los actos administrativos. En tal sentido podemos mencionar una



sentencia de la Corte Federal y de Casación, en Sala Federal, de fecha 11-12-35, en la cual el tribunal asumía claramente dicha distinción y la consiguiente diferencia de efectos cuando afirmaba que «... juzga esta Corte que la (defensa) opuesta no reviste los caracteres de una excepción de derecho, única que pudiera oponerse, porque la nulidad en que se funda la opuesta no es absoluta sino relativa...»; más adelante precisaba que «la nulidad radical o inexistencia de un acto no desaparece por el transcurso del tiempo ni por ningún acto de confirmación, ratificación o ejecución voluntaria, porque la inexistencia es la nada, el no ser, sobre lo cual no cabe ninguna posibilidad humana de crear algo...». En otra sentencia de la Corte Federal y de Casación, en Sala Federal, de fecha 4-4-38, este Supremo Tribunal asumía esencialmente la misma posición, pero introducía una modificación al exigir que toda nulidad de un acto administrativo debía ser objeto de una declaración, porque «siempre existía una apariencia que es necesario destruir».

Esta posición de la jurisprudencia se reflejó claramente en la doctrina del Derecho Administrativo. Así encontramos que dos calificados autores venezolanos de esa disciplina jurídica, como son Eloy Lares Martínez y Allan R. Brewer Carías, exponen con amplitud la diferencia entre ambos supuestos y sus consecuencias jurídicas, en las ediciones de sus obras anteriores a la citada Ley Orgánica, sobre la cual existe abundante información en los escritos agregados a los autos de este proceso.

Sin embargo, es de advertir que la jurisprudencia de esta Corte no estableció una enumeración limitativa de supuestos en los cuales procedía la declaración de nulidad absoluta o radical de un acto administrativo, a pesar de haber reconocido el carácter excepcional de este supuesto de ilegalidad frente a la común anulabilidad que surge de la ilegalidad que afecta a los actos mencionados. Con prudencia y cautela recomendables, especialmente cuando se trata de establecer principios y crear doctrina en materias con escasa legislación general, como era el Derecho Administrativo, la Corte asumió la posición de determinar caso por caso si procedía o no declarar absoluta o radical, de acuerdo a la gravedad y trascendencia de la irregularidad que afectara el acto administrativo examinado. En este sentido se utilizaron varios de los criterios elaborados por la doctrina del Derecho Administrativo para identificar los supuestos de ilegalidad merecedores de la calificación de nulidad absoluta, como son la violación directa de la Constitución, la falta de elementos esenciales del acto, infracción grosera de la Ley, la incompetencia manifiesta del funcionario, la transgresión de normas legales establecedoras de conductas prohibidas, la vulneración del orden público y otros criterios de semejante naturaleza. En otras palabras, se buscó establecer una proporción entre la gravedad de la nulidad como sanción jurídica y la de los vicios que afectaban al acto administrativo...".

A raíz de este fallo quedó doctrinariamente establecido que *la nulidad absoluta* es la consecuencia de mayor gravedad derivada de los vicios del acto administrativo, y lleva a *que éste no pueda, en forma alguna, producir efectos*, ya que el acto nulo de nulidad absoluta, se tiene como nunca dictado; por ello, *no podría ni puede producir efectos*, de allí que se hable, en estos casos, dada la entidad de la irregularidad que afecta la validez de la decisión administrativa, de vicios de orden público, que permiten al órgano jurisdiccional en casos de solicitud de anulación de un acto administrativo, entrar a conocer de ellos de oficio, esto es, aun cuando no hayan sido invocados por las partes.

Esta naturaleza de "orden público" de los vicios de nulidad absoluta del acto administrativo, la consecuencia que de ellos deriva de impedir que el acto afectado

por ellos produzca efecto alguno, y la gravedad misma de los vicios que la producen, es la que justifica sin duda que en el ámbito administrativo la norma legal haya otorgado a la Administración la potestad de reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella, *en cualquier momento*, de oficio o a solicitud de particulares (artículo 83 Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

Debe dejarse claro que si el acto viciado de nulidad absoluta se tiene como no dictado porque no produce efectos en ningún momento, es decir, que de él no deriva derecho o interés alguno para un particular, no puede aceptarse que el artículo 83 sea una excepción a la prohibición contenida en el artículo 82 de la misma Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos o, en otras palabras, que el mismo constituya una autorización de ley, a tenor de lo previsto por el artículo 19 numeral 2, para que la Administración vuelva sobre sus decisiones adoptadas con carácter definitivo, porque, se insiste, el acto viciado de nulidad absoluta no genera derecho alguno a favor de su destinatario, porque no produce efecto jurídico alguno, en fin, no modifica, creando o extinguiendo, la esfera jurídica de aquél.

De acuerdo a lo antes expresado, se explica la rigurosa delimitación del artículo 19 de la Ley Orgánica de 1982, cuando taxativamente indica que son vicios que afectan de nulidad absoluta al acto administrativo:

- 1) Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
- 2) Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley;
- 3) Cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución, y
- 4) Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.

Aparece así la potestad que a la Administración reconoce el artículo 83, sin límite, sin restricción, en virtud de la gravedad del vicio que afecta al acto de que trate, al cual por lo demás, priva de cualidad para producir modificaciones en la esfera jurídica del administrado, negándole o reconociéndole, o haciendo surgir para éste derechos o intereses legítimos, personales y directos, como ha quedado dicho.

*Se opone así esta ilimitada potestad administrativa*, que opera también como garantía del administrado, puesto que le permite solicitar en cualquier momento la eliminación del mundo jurídico de un acto que ostente uno de los vicios que reseñan los cuatro numerales del artículo 19 de la Ley que se comenta, *a la ordinaria potestad de revisión de la Administración que surge solamente por el ejercicio del particular interesado en los recursos* que la Ley le reconoce para solicitar se revoque o modifique una decisión administrativa que lesiona sus derechos o intereses.

En este caso, el primer límite al ejercicio de la potestad de revisión de la Administración viene dado por el requerimiento de la interposición del recurso respectivo por el interesado; de otro modo, la Administración no puede volver sobre el acto dictado, si no hay vicio de nulidad absoluta; interpuesto el recurso, surge un nuevo límite para el ejercicio de esta potestad revisora: el que configuran las disposiciones contenidas en el numeral 2º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y en el artículo 82 *ejusdem*, que impiden a la Administración volver sobre casos precedentemente decididos con carácter definitivo y que hayan creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley; y por último, el obstáculo que se opone a la revisión por la Administración, la existencia del acto mismo que ha originado el ejercicio del recurso por el particular. Los vicios del acto explicados o no por el recurrente en vía administrativa, demarcan la extensión de la potestad revisora de la Administración en los casos en que no se alega la existencia de vicios de nulidad absoluta de la decisión administrativa. Será sobre este acto que la Administración podrá resolver "todos los asuntos que se sometan a su considera-

ción dentro del ámbito de su competencia, o que surjan con motivo de recurso aunque no hayan sido alegados por el interesado”, para confirmarlo, modificarlo o, en definitiva, revocarlo; pero no para sustituirlo por otro porque la facultad de revisión le está otorgada para revisar, a partir del ejercicio oportuno del recurso administrativo por el interesado de ese acto en particular. Así se desprende de los artículos 85, 87 y 90 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Ahora bien, conforme a los señalamientos anteriores la Sala observa que el ejercicio “oportuno” del recurso administrativo, esto es, dentro del lapso de caducidad que indican las previsiones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es requisito *sine qua non* en los casos de nulidad absoluta o relativa. Ahora bien, para el caso de que se alegue contra la decisión administrativa la existencia de vicios de nulidad absoluta, la norma del artículo 83 es la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, además de reconocer otra potestad a la Administración, consagra igualmente una garantía al particular administrado, al establecer para éste, en vía administrativa, igual oportunidad que vicia el acto “...en cualquier momento...”, dice el artículo 83, puede el particular solicitar de la Administración que ésta reconozca la nulidad absoluta (por supuesto, basada en uno de los numerales del artículo 19 *ejusdem*) que afecta a un acto dictado por ella. La inexistencia de lapso para solicitar esta declaratoria de nulidad absoluta opera en el ámbito propio que regula la Ley de Procedimientos Administrativos, de modo que el particular solicitante en vía administrativa, una vez producida expresamente la negativa de la Administración de reconocer la nulidad absoluta que afecta a una de sus decisiones, o vencido el plazo para hacer tal pronunciamiento, deberá ocurrir ante el órgano jurisdiccional competente dentro de los lapsos que señala el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Así lo ha establecido esta Sala en sentencia del 14 de agosto de 1991 (Caso Armando F. Melo), al señalar:

“...aun cuando hubieren precluido los diferentes recursos, por otra vía, por ejemplo, la solicitud de declaratoria de la nulidad absoluta, en cualquier tiempo, los particulares pueden lograr su anulación, en vía administrativa (artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), y de serles negada tal anulación pueden aún ejercer jurisdiccionalmente el correspondiente recurso de anulación, no contra el acto primitivo, pero sí contra la negativa de la Administración de declarar la nulidad de un acto nulo absolutamente”.

El fallo citado con antelación resuelve la controversia suscitada por la representación de la República acerca de la existencia de la “cosa juzgada” en el presente caso, puesto que el recurso jurisdiccional que ejercen los apoderados del funcionario ante esta Sala no versa propiamente sobre el acto de destitución original, sino sobre la negativa de la Administración de pronunciarse sobre la petición del interesado de que se revisara el acto viciado de nulidad absoluta, contenida en este caso, en el oficio N° SG. 908 del 17 de octubre de 1990 (folio 152), y que ratifica el oficio 853 del 8-12-89, de la Consultoría Jurídica, que el Director de Secretaría envía al funcionario, en el cual se dice:

“Considera que su caso está totalmente cerrado y por ende no procede ningún recurso administrativo, ni judicial contra el acto de destitución de que fue objeto”. (F. 152 y 153).

(...) omissis.

Aparece así que la Administración se negó a revisar el acto y reconocer la nulidad absoluta que el interesado invocó conforme a lo previsto por el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Contra esta negativa es que el funcionario recurre en tiempo hábil ante la Sala Político-Administrativa.

El fundamento de la negativa de revisión, no expresado en el oficio del Director de Secretaría de fecha 17 de octubre de 1990, ni tampoco en la respuesta de la Consultoría Jurídica que él anexó, consta en la documentación que corre inserta en el voluminoso expediente administrativo levantado en este caso, y es el de la consideración por la Consultoría Jurídica, aceptada por las demás autoridades del Ministerio, de que el acto de destitución aplicado al ciudadano Eduardo Contramaestre había quedado definitivamente firme en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo en fecha 29-11-79 (ver Memo CJ-212 del 27-12-89), folio 409 expediente administrativo.

Estima esta Sala que la potestad de revisión que reconoce el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a la Administración, bien de oficio, bien a instancia de particular, no está condicionada, ni tiene restricción, de modo que no impide su ejercicio el que exista una sentencia de un órgano jurisdiccional que se haya pronunciado sobre la validez del acto cuya nulidad el particular solicita. Por lo demás "la cosa juzgada administrativa" opera en el ámbito administrativo para impedir a la Administración, como se dijo, volver sobre un asunto decidido con carácter definitivo, que hubiere creado derechos a favor de terceros.

Se dijo también con antelación que el acto viciado de nulidad absoluta no produce efectos, no modifica la esfera jurídica del interesado, de modo que nada impide a la Administración ejercer en cualquier tiempo esta potestad revitalizadora de la legalidad de la actuación administrativa, y con mayor razón si ello se hace a solicitud de un particular, afectado, precisamente, por ese acto cuya validez está viciada de nulidad absoluta.

#### B. *Derecho a la defensa*

**CSJ-SPA (464)**

**8-9-93**

Magistrado Ponente: Luis E. Farías Mata

Caso: Universidad Nacional Experimental Simón Bolívar vs. República (Ministerio de Hacienda)

Garantía fundamental del Estado de Derecho, debe la Administración en su actuar, garantizar a todo ciudadano que pueda resultar perjudicado en su situación subjetiva, el ejercicio del derecho a la defensa, concediéndole la oportunidad para que alegue y pruebe lo conducente en beneficio de sus derechos e intereses. De esta forma, y como lo manifestó este Alto Tribunal en sentencias de 8-5-91 (casos: "Cancro" y "Ganadería El Cantón"), el derecho a la defensa, consagrado genéricamente en el artículo 68 de la Carta Magna, es "extensible (en) su aplicación tanto al procedimiento constitutivo del acto administrativo como a los recursos internos consagrados por la ley para depurar aquel" (véase además la decisión del 26-4-93. Caso Radio Rochela).

**CSJ-SPA (296)**

**13-7-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Reiteradamente ha señalado esta Sala, que la Administración en su actuar, debe garantizar a todo ciudadano que pueda resultar perjudicado en su situación subjetiva el ejercicio del derecho a la defensa, permitiéndole la oportunidad para que alegue y pruebe lo conducente en beneficio de sus derechos e intereses.

## CPCA

3-9-93

Conjuez Ponente: José Peña Solís

Caso: Rafael A. Jaimes A. vs. Gobernación del Distrito Federal

**La violación del "derecho a la defensa" en sede administrativa, existe cuando los interesados desconocen la apertura del procedimiento que puede afectarlos, se les impide su participación en el mismo, bien en forma expresa, o haciendo negatoria por la infracción de los textos normativos de rango infraconstitucional en los cuales se encuentra regulado el procedimiento.**

La primera denuncia de violación que le imputa el accionante a la Administración está referida al derecho a la defensa, cuya aplicación ha sido extendida, por obra de la jurisprudencia consolidada de la Corte Suprema de Justicia, tanto al procedimiento constitutivo de los actos administrativos, como el de reexamen del mismo (recursos). Por consiguiente, resulta procedente denunciar la violación del artículo 68 de la Constitución cuando se estime que la Administración Pública ha incurrido en ese tipo de infracción constitucional.

El Máximo Tribunal ha sostenido que la violación de este derecho constitucional en sede administrativa, existe cuando los interesados desconocen la apertura del procedimiento que puede afectarlos, se les impide su participación en el mismo, bien en forma expresa, o haciendo nugatoria por la infracción de los textos normativos de rango infraconstitucional en los cuales se encuentra regulado el procedimiento. Así por ejemplo, considera esta Alzada que constituye indefensión la situación en que se coloca al administrado cuando la Ley otorga un plazo de un determinado número de días para presentar alegatos o pruebas, y la Administración los reduce unilateralmente a la mitad o a menos de la mitad, o cuando simplemente el dispositivo normativo prescribe que debe contar con la asistencia de un defensor en el procedimiento, e igualmente se hace caso omiso de dicha disposición. Asimismo se configura la violación cuando no se le notifican los actos que lo afectan. En fin, en la determinación de la infracción del derecho a la defensa por parte de la Administración Pública, dado que en general el desenvolvimiento de ese derecho se encuentra normado por leyes nacionales, estatales o municipales, impone en la mayoría de los casos, en las acciones de amparo autónomas, que el Tribunal Constitucional deba analizar los hechos a la luz de las referidas leyes, sin que ello signifique una transgresión a la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

El análisis del caso *subjúdice* en el contexto del anterior marco doctrinario revela, a diferencia de lo que sostiene el *a quo*, que la Administración al imponerle la sanción de destitución al accionante, le infringió su derecho a la defensa. Efectivamente, basta observar que el procedimiento constitutivo del acto de destitución se cumplió durante los días 4 y 5 de diciembre, pese a que debía, conforme al Reglamento, realizarse en dos fases, a saber: una que se denomina administrativa, en virtud de la especie de expediente de esa naturaleza que se le instruyó al accionante, la cual, pese a que se dictó un auto de proceder para que éste fuera investigado conforme a lo dispuesto en el Código de Enjuiciamiento Criminal, por estar incurrido presuntamente en la perpetración de los delitos de difamación e injuria contra el Comandante General de la Policía Metropolitana, culminó con la recomendación de que fuera sometido al Consejo de Investigación.

La Corte aprecia que en la segunda fase del procedimiento constitutivo del acto sancionatorio, se configura la violación del derecho a la defensa, puesto que el

Comandante General de la Policía Metropolitana, se presume que al recibir el informe del Instructor, pues lo que existe al respecto en autos es una Resolución sin número y sin fecha, ordena que el accionante sea sometido al Consejo de Investigación, y en tal sentido designa a sus integrantes para que el acto se realice el mismo día 4 de diciembre de 1992, violentando de esa manera los artículos 13, 14, 16, 17 y 18 del Reglamento del Consejo de Investigación para el Personal de Oficiales de la Policía Metropolitana, los cuales contienen normas que desarrollan el precepto contenido en el artículo 68 de la Constitución, cuando dispone respectivamente, que una vez tomada la decisión de someter a un oficial al Consejo de Investigación, se le deberá notificar con ocho (8) días hábiles como mínimo de anterioridad a la fecha de la reunión del Consejo; que el indiciado tendrá derecho a nombrar un defensor de igual o mayor grado que él dentro de los cinco días después de notificado, quien conjuntamente con el investigado tendrá derecho a conocer los cargos que se le imputan a éste; que en caso de que el indiciado se niegue a nombrar defensor o se le dificulte conseguirlo, la División de Personal se lo nombrará de oficio, y finalmente, que a la reunión del Consejo de Investigación deberá asistir el indiciado con el defensor.

La sola confrontación de los dispositivos reglamentarios citados parcialmente, con la celebración de la reunión del Consejo de Investigación el 5 de diciembre de 1992, que ese mismo día adoptó la recomendación de expulsión del accionante, permite visualizar la citada infracción del artículo 68 de la Constitución, en razón de que el accionante fue notificado de que iba a ser sometido a ese Consejo de Investigación el mismo día 5 de diciembre de 1992 a las 11:40 a.m., y en esa oportunidad colocó una nota en la boleta de notificación solicitando un diferimiento de la reunión, porque no le resulta posible conseguir un defensor en tan corto tiempo (folio 96), no obstante, la reunión se celebró una hora y media después (folio 100), y por tal razón, tuvo que acudir a la misma, por motivos disciplinarios, sin defensor, y lógicamente sin poder hacer uso de ninguno de los lapsos previsto en el Reglamento para preservar el derecho constitucional a la defensa.

Contribuye a reafirmar la tesis de la violación del artículo 68 de la Constitución al accionante, el hecho probado en el expediente de que tres de los cuatro Comisarios Generales designados para integrar el Consejo de Investigación, concretamente los ciudadanos Tomás de Jesús Mujica, Fernando González Yépez y Pedro Ibrahim García, se reunieron el día 2 de diciembre de 1992, con otros Comisarios Generales, y recomendaron que al accionante se le instaurara un procedimiento administrativo, y que una vez concluido éste fuera sometido a un Consejo de Investigación para el dictamen final (folios 117 y 118), lo que permite presumir que antes de terminar la primera fase del procedimiento, estos Oficiales que después pasaron a formar parte del Consejo de Investigación, integrado, sólo por cuatro miembros, tenían una opinión formada acerca de la responsabilidad del accionante, y pese a ello cuando fueron nombrados para integrar el referido Consejo no se inhibieron, sino que además fueron los únicos firmantes de la decisión que recomendó su expulsión, la cual fue accgida inmediatamente por el Comandante General de la Policía Metropolitana y el Gobernador del Distrito Federal, lo que constituye una violación al derecho de defensa del accionante, y así se declara.

Las consideraciones anteriores derivadas de los hechos que constan en autos, demuestran que los atributos del derecho de defensa en sede administrativa (notificación del procedimiento, acceso a los actos del mismo, lapsos, formulación de alegatos, pruebas e informes) fueron infringidos por el Gobernador del Distrito Federal al imponerle la sanción de expulsión del accionante, y en definitiva violó su derecho de defensa, y así se declara.

*C. Reposición***CPCA****11-11-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Ramón E. Tovar B. vs. República (Ministerio del Trabajo. Comisión Tripartita).

La reposición administrativa tiene el efecto de anular los actos de procedimiento viciados a fin de permitir la repetición de los mismos depurando así dicho procedimiento de irregularidades. La reposición administrativa no es más que la nulidad del acto administrativo por vicios de forma, institución que puede operar con fundamento en el artículo 90 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuando la autoridad administrativa revisa un acto administrativo en virtud de un recurso de esta índole.

Sin embargo, la reposición en vía administrativa sólo puede tener lugar en casos excepcionales y como medida extraordinaria cuando el vicio de forma haya tenido relevancia o trascendencia suficientes para influir en la decisión final. En virtud de lo anterior, no procede la reposición administrativa cuando el vicio o irregularidad son insuficientes para 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, de cumplirse la tramitación irregularmente observada, la decisión de fondo será la misma. En estos casos, aun cuando la Administración advierta la irregularidad procedimental, en virtud de los principios de celeridad, economía y eficacia consagrados en el artículo 30 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, debe confirmar el acto por estar viciado por una irregularidad irrelevante o intrascendente.

*D. Pruebas***CSJ-SPA (746)****12-12-93**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Dominicana de Aviación vs. República (Ministerio del Trabajo)

La segunda impugnación del recurrente está constituida por la violación de los artículos 1.363 y 1.364 del Código Civil, al ser ignorados en el acto administrativo, por cuanto las pruebas aportadas por la empresa no fueron impugnadas por la reclamada, quien no se opuso a ninguna de ellas, quedando en consecuencia firmes. El órgano administrativo sin embargo se sustituyó en el trabajador sin tener facultad para hacerlo, al desconocer el valor probatorio de los documentos, por lo cual incurrió en la violación de los artículos 12 y 243 del Código de Procedimiento Civil, por lo cual el acto sería nulo en la forma prevista en el artículo 244 del Código de Procedimiento Civil.

A pesar de que las normas que rigen la formación de la sentencia en sede jurisdiccional no se aplican en vía principal a los actos administrativos que dirimen una controversia entre particulares, sin embargo, lo referente a la validez de los documentos, contemplados en el Código de Procedimiento Civil, sí son de obligatorio cumplimiento en la valoración de las pruebas en sede administrativa. En el

caso presente el órgano administrativo le atribuyó mediante una errónea motivación, valor, a la documentación constante en autos, con lo cual violó lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil, cuya violación se denuncia, por lo cual debe considerarse que estuvo ajustada a derecho la impugnación.

#### E. *Procedimiento disciplinario*

**CPCA**

**9-12-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landacta

Caso: Nelson Parra Bravo vs. República (Ministerio de Comunicaciones)

**El procedimiento disciplinario opera como un requisito de eficacia y como garantía jurídica.**

El procedimiento disciplinario opera como un requisito de eficacia y como garantía jurídica. Como un requisito de eficacia debe respetar ciertas reglas, como por ejemplo constar por escrito, tener una determinada calificación jurídica, con indicación de las causales, etc. Como garantía jurídica, actúa especialmente a favor del interesado y por lo tanto debe respetarse el proceso reglado, en especial al que se refiere al de la audiencia al interesado y el de la publicidad de las actuaciones, a fin de no impedir el conocimiento contenido en las mismas que pueda implicar un estado de indefensión, ya que el interesado ignoraría sobre qué o de qué debe defenderse o qué impugnar. Por otra parte, se ha sostenido el criterio de no exigir una excesiva rigidez cuando del cumplimiento de tal procedimiento se trata y que lo importante es que se haya cumplido la finalidad de sus normas.

En este orden de ideas, tenemos, que el artículo 61 de la Ley de Carrera Administrativa —vigente para la fecha de la destitución del querellante— establece en su párrafo único, “que la destitución la hará el funcionario a quien corresponda hacer el nombramiento o por órgano del cual se hizo éste, previo estudio del expediente elaborado por la respectiva oficina de personal y se le comunicará por oficio al interesado con indicación expresa de la causal o causales en que se apoya la medida”.

El ordinal 5º del artículo 13 *ejusdem*, referente a las atribuciones y deberes de las oficinas de personal de los organismos a cuyos funcionarios se les aplique la Ley de Carrera Administrativa, señala la obligación que tienen dichas oficinas de “cuidar de que se elaboren debidamente los expedientes en casos de hechos que dieran lugar a la aplicación de las sanciones previstas en esta Ley”.

### 3. *Actos Administrativos*

#### A. *Definición*

**CSJ-SPA (601)**

**9-11-93**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Varios vs. Concejo Municipal del Municipio Autónomo Sotillo del Estado Anzoátegui.

Por otra parte, el acto administrativo es una manifestación de voluntad unilateral, de carácter sublegal y tiende a producir efectos jurídicos determinados que



puede ser la creación, modificación o extinción de una situación jurídica individual o general o la aplicación a un sujeto de derecho de una situación jurídica general.

De acuerdo a los conceptos emitidos, el acuerdo del Concejo Municipal objeto del presente recurso, no constituye un contrato administrativo ni de ninguna otra naturaleza, sino un acto administrativo que tiende a extinguir una situación jurídica individual resuelve de pleno derecho un título enfitéutico), una declaración de voluntad emanada de un órgano del Poder Público (Administración Municipal).

#### B. Caracterización

CPCA

22-12-93

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Alberto Blanco-Urbe Q. vs. Fundación Gran Mariscal de Ayacucho.

**No por el hecho de que un acto emane de un órgano de la Administración debe necesariamente considerarse como acto administrativo. (Fundaciones del Estado).**

A juicio de esta Corte, resulta cierta la afirmación del recurrente, en el sentido de que la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho se encuentra integrada a la Administración Pública Nacional Descentralizada y, además, que forma parte de la organización estatal, no pudiendo desconocerse la multiplicidad de normas de derecho administrativo que le son aplicables en tal virtud y que en el escrito presentado por el apelante se han indicado. Sin embargo, ello no conduce forzosamente a la conclusión de que sus actos deban ser calificados como administrativos, ya que si bien el criterio orgánico reviste una importancia fundamental para la determinación de la naturaleza administrativa de un acto específico, no es ese el único elemento que debe ser tomado en cuenta a tal fin. En efecto, no por el hecho de que un acto emane de un órgano de la Administración debe necesariamente considerarse como un acto administrativo.

Por ello, no interesa a los fines de la presente decisión tomar partido acerca de si el criterio que debe utilizarse para definir la naturaleza del ente autor del acto que se impugna es el del instrumento que determinó su creación (ley o decreto) o el de su forma de constitución (según el derecho privado o el público) o, incluso, cualquier otro. Como ya se aclaró precedentemente, no niega esta Corte su condición de ente estatal ni su condición de ente descentralizado, así como tampoco que la iniciativa para su creación se haya tomado mediante un acto estatal decreto), aunque la forma escogida haya sido de derecho privado, de acuerdo al Código Civil; tampoco puede negarse que en la constitución de sus órganos administradores participen los titulares de órganos integrantes de la Administración Central o representantes designados por ella.

Se trata, ahora, simplemente, de determinar si tal ente dictó, en el caso presente, un acto que pueda ser revisado por esta Corte. Ya que la naturaleza del ente no es suficiente para excluir o afirmar forzosamente el carácter administrativo de los actos que dicta, cabe admitir, así sea hipotéticamente, que el de autos podría dictar actos administrativos y otros que no sean susceptibles de ser calificados como tales. Por lo tanto, será necesario proceder a realizar el correspondiente análisis en el caso particular, a fin de determinar dentro de qué contexto fue dictado el acto impugnado.

Para ello, es preciso tener en cuenta que a la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho se le han confiado una serie de atribuciones mediante las cuales participa en el ejercicio del poder público, colaborando en buena medida en la formulación de las políticas en el sector educativo, a lo que hace referencia el recurrente. Su intervención, en tanto que copartícipe en el ejercicio del poder público, se manifiesta principalmente en las funciones de coordinación, planificación y control de materias concretas del área educativa. Todas esas funciones que tiene encomendadas —ampliamente expuestas en el escrito presentado por el apelante— permiten afirmar que el referido ente se comporta como persona integrada a la organización estatal.

Ahora bien —y es ello lo que debe ser destacado, a los efectos de la presente decisión—, el solo hecho de ser un ente de carácter estatal no faculta a la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho para dictar actos administrativos. Incluso, muchas de sus actuaciones sólo tienen una naturaleza contractual, celebradas en pie de igualdad con los particulares con los que se vinculan, y en las que no se presentan en un plano de supremacía derivada de la ley que le permita imponerse unilateralmente a éstos, lo que es nota primordial del ejercicio del referido poder público. Es, precisamente este último elemento lo que ha conducido a esta Corte a admitir la existencia de actos administrativos, recurribles por tanto en sede contencioso-administrativa, a pesar de emanar de entes no públicos e, incluso, no estatales, pero que detentan potestades públicas que les han sido normativamente atribuidas por el Estado. Baste en este punto citar los casos de la Sociedad de Autores y Compositores de Venezuela (SACVEN), de las federaciones, ligas y otras entidades deportivas, y de la Bolsa de Valores de Caracas.

Como se observa, ni siquiera en esos casos ha interesado la naturaleza (pública o privada, estatal o no) del ente autor del acto que se recurre, puesto que lo que ha privado en esa posición es la constatación del ejercicio de un poder especial, atribuido por ley, a dicho ente. Se ha recurrido, entonces, para justificar la competencia del contencioso-administrativo, a la tesis de los denominados “actos de autoridad” ya que, por expresa disposición legal, ciertos entes privados gozan de prerrogativas tales que les permiten imponerse a otros sujetos, prerrogativas de las que, incluso, pueden carecer muchos entes estatales, toda vez que la calificación como tales deriva sólo de su integración a la organización del Estado y no del ejercicio de potestades públicas.

Por tanto, si bien en un momento pudo considerarse —como se precisa en el auto apelado— que sólo los entes públicos podían dictar actos administrativos, tal aseveración ha debido matizarse hasta lograr el avance que presenta hoy en día. Sin embargo, nunca se ha llegado a aceptar que todo acto emanado de un ente estatal descentralizado sea impugnabile, por ese solo hecho, ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Así, existen numerosos entes descentralizados (sociedades civiles y mercantiles, así como fundaciones) que se comportan como cualquier particular puede hacerlo por lo que no hay ningún motivo para sostener que sus actuaciones deban estar sometidas al control de la legalidad de la jurisdicción contencioso-administrativa, salvo en los casos en que se trate de actos dictados en ejercicio de una potestad pública, atribuida por ley a uno de tales entes.

No es este el último caso el que se presenta ahora a esta Corte, ya que en el presente recurso se solicita la nulidad de un acto emanado de la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho, pero, que no ha sido dictado por ella en ejercicio de autoridad alguna otorgada por ley, sino de la facultad, de origen contractual, que a su juicio le permite negarse, como cualquier prestamista puede hacerlo, a la condonación de una deuda que el ahora recurrente contrajo con ella.

En efecto, este último celebró un contrato de préstamo con la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho, mediante el cual se comprometió a devolver el dinero concedido. Ahora bien, el Reglamento del Programa de Crédito Educativo —que, según

una de las cláusulas del contrato, forma parte del mismo y cuyo contenido el prestatario declara conocer— contempla la posibilidad de que, en determinados casos, se le condone parcial o totalmente la deuda a la persona que obtuvo el crédito; con base en tal previsión, aquél acudió ante la Fundación a solicitar el referido beneficio, pero ésta se negó a concedérselo, aduciendo que no se cumplían los requisitos exigidos para ello. Para esta Corte, es evidente que tal negativa no constituye un acto administrativo, dictado en ejercicio de una potestad pública legalmente atribuida a la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho; por el contrario, es una actuación que se circunscribe a la relación de carácter contractual existente entre ambos sujetos, en tanto que acreedor y deudor, sin que ninguna otra consideración, que traslade el caso a la jurisdicción contencioso-administrativa, pueda aplicarse en este caso, y así se declara.

A juicio de esta Corte, la anterior conclusión no es contraria al principio según el cual todo acto administrativo puede ser objeto de revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con el artículo 206 de la Constitución de la República, ya que, como quedó antes precisado, no todo acto de los entes descentralizados tiene necesariamente tal carácter, teniéndolo sólo aquellos que sean dictados en ejercicio de una potestad pública conferida por ley.

Ni siquiera el considerar que el ente autor del acto impugnado sea un prestador de un servicio público puede conducir a la conclusión de que sus actos son revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa, toda vez que el criterio del servicio público no es determinante, en esta materia. En efecto, muchas personas cumplen, en su diaria actividad, funciones de evidente interés colectivo, calificables incluso como de servicio público, y no por ello cabe calificarlas de “administrativas”. Así lo declara esta Corte, desestimando, de tal forma, la solicitud del recurrente.

#### **CPCA**

**29-7-93**

Magistrado Ponente: José Agustín Catalá

Caso: Francisco A. Contreras vs. Colegio de Técnicos Radiólogos

Como punto previo, y por tratarse de materia de orden público, debe esta Corte pronunciarse sobre su competencia para conocer del presente recurso contencioso-administrativo de anulación ejercido conjuntamente con la acción de amparo constitucional.

Al efecto observa que el Colegio Nacional de Técnicos Radiólogos se constituyó bajo la forma de una Asociación Civil sin fines de lucro, según se desprende del documento constitutivo registrado en la Oficina Subalterna del Segundo Circuito de Registro del Municipio Libertador del Distrito Federal en fecha 3 de octubre de 1969, bajo el Nº 1, Tomo 18, Protocolo Primero. Ahora, si bien es cierto que la Corte ha reiterado en anteriores oportunidades la posibilidad de ampliar el ámbito de control del contencioso-administrativo en virtud de que aprecia, en atención a lo previsto en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como actos administrativos aquellos emanados de autoridad, sin entrar a considerar la naturaleza pública o privada del órgano que los dicta. Se exige únicamente que hayan sido dictados actuando como autoridad, esto es, en el ejercicio de potestades o atribuciones públicas otorgadas por Ley.

En este sentido, expresó la Corte en sentencia del 15 de marzo de 1984:

“Esta Corte observa que el enunciado de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en la norma atributiva de la competencia que se analiza, emplea

un término que tiene un significado más amplio y expreso que el de la simple clasificación de ente público. En efecto, la Ley ha mencionado a los *actos administrativos* emanados de *autoridades* sin calificar a tales *autoridades* como públicas. Esto quiere significar que el legislador concibió una ampliación del contencioso-administrativo tradicional en el sentido de que tal sistema se refiere no simplemente al control de los actos administrativos de la Administración del Estado, y de los entes territoriales menores sino que se extiende a los actos emanados de las organizaciones dotadas de autonomía y autarquía, es decir, del poder de emanar actos válidos para el ordenamiento jurídico del estado (autonomía) y el poder de dictar actos individuales constitutivos de situaciones jurídicas subjetivas (autarquía).

De allí que el control jurisdiccional que ejercen los tribunales de lo contencioso-administrativo no es sólo sobre las mencionadas administraciones tradicionales sino que se extienden a todos los organismos que han sido dotados por la Ley del poder de dictar normas jurídicas y actos dotados de ejecutoriedad y de imperatividad”.

No obstante lo anterior, no es menos cierto que esas facultades para dictar normas jurídicas y actos dotados de ejecutoriedad y de imperatividad, deben ser otorgadas por una Ley preexistente. Si no existen tales atribuciones previas de potestades en una Ley, las facultades ejercidas por el órgano disciplinario (En este caso el Tribunal Disciplinario Nacional del Colegio de Técnicos Radiólogos) al derivar de una relación jurídica concreta, obligaría sólo a los integrantes de la asociación, por el contrario, la potestad pública (y entre ellas la disciplinaria) es siempre una derivación del *status* legal, por lo cual resulta imprescindible una norma previa que además de configurarla, la atribuya en concreto. En el caso de autos, no existe ley alguna que le atribuya específicamente tales potestades al Colegio Nacional de Técnicos Radiólogos, y en consecuencia tampoco a su Tribunal Disciplinario, por lo que, a juicio de esta Corte, el acto que se impugna no fue dictado en ejercicio de una potestad pública atribuida por Ley, sino de normas contractuales, por lo que no puede ser sometido al control del contencioso-administrativo. En tal virtud esta Corte es incompetente para conocer del presente recurso de nulidad, y así se declara.

En igual sentido:

**CPCA**

**30-9-93**

Magistrado Ponente: José Agustín Catalá

Caso: Régulo Díaz B. vs. CAPSIP

**El control jurisdiccional que ejercen los tribunales de lo contencioso-administrativo no es sólo sobre los actos administrativos de la Administración del Estado y de los entes territoriales menores; sino que se extiende a todos los organismos que han sido dotados por la Ley del poder de dictar normas jurídicas y actos dotados de ejecutoriedad y de imperatividad.**

**CSJ-SPA (654)****30-11-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Aura Loreto de Rangel vs. Partido Acción Democrática

**Los actos que emanan de los partidos políticos no pueden considerarse como actos administrativos desde el punto de vista orgánico ni material.**

Ciertamente que en el presente caso, no se trata por la vía de la sentencia apelada de afirmar si los actos de los partidos políticos sean actos administrativos o no, pues la sentencia no se pronuncia sobre tal particular y en consecuencia, aun cuando los actos que emanan de los partidos políticos no pueden reputarse como actos administrativos desde el punto de vista orgánico ni material, la Ley de Amparo permite dicha acción contra todo acto, hecho u omisión sin distingo de quien emanen.

Ahora bien, debe tenerse presente que las obligaciones impuestas a los militantes de un partido político son entonces la consecuencia de un libre pacto de asociación y en consecuencia debe entenderse que los partidos políticos no son organismos del Poder Público, ni que sus actos puedan o deban ser considerados como dictados por autoridad administrativa, aun cuando éstos sean instituciones o asociaciones políticas reconocidas como otras muchas por la Constitución.

Entonces resulta de la vida interna del Partido Acción Democrática, la designación de los candidatos del partido político para optar a los cargos de Diputado al Congreso de la República y ello se rige por programas y estatutos libremente acordados por sus miembros. Tanto es así, que el Reglamento para la selección de los Candidatos a Cuerpos Deliberantes aprobado por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Democrática el 10 de junio de 1993, y que cursan en el expediente, regula todo lo concerniente a las facultades del Consejo Electoral Interno Nacional, Consejos Electorales Internos Seccionales y Consejos Electorales Internos Municipales. Allí se regula además, todo lo relativo a las postulaciones, orden de colocación en las listas, documentos necesarios para la postulación y condiciones para la elegibilidad entre otras cosas, como bien lo recalca el voto salvado a la sentencia apelada del Magistrado de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, Jesús Caballero Ortiz. Por su parte, el Magistrado José Agustín Catalá, en su voto salvado a la sentencia apelada, agrega que el reglamento para la selección de candidatos a cuerpos deliberantes del Partido Acción Democrática "lo aceptan los militantes desde luego que forman parte integrante de esa organización política".

**CSJ-SPA (658)****2-12-93**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Varios vs. República (Ministerio de Justicia)

Con vista del oficio N° 032 de fecha 1° de febrero de 1989 del Ministro de Justicia, contra el cual se dirige el presente recurso de nulidad y de la comunicación a la que éste se refiere, la Sala concluye que el mismo no resuelve recurso alguno, ni reúne las características propias de un acto administrativo. Se trata simplemente de la respuesta que da la Administración a unos particulares en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución, actuación contra la cual, en los tér-

minos de su formación, no procede el recurso contencioso-administrativo de anulación, y así se declara.

C. *Clases*

**CSJ-SPA (461)**

**19-8-93**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: varios vs. República (Ministerio de Educación y Ministerio de Fomento)

Los supuestos agraviantes razonan la incompetencia de esta Sala para conocer ya que consideran que se trata de un acto administrativo de efectos generales, normativo, dirigido a un número indeterminado e indeterminable de sujetos, al cual se le atribuyen vicios de nulidad por ilegalidad e inconstitucionalidad y por ello, el conocimiento de la causa le corresponde a la Corte en Pleno, a tenor de lo dispuesto en el artículo 42, ordinal 4º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Asimismo, fundamentan la incompetencia de esta Sala en razón de la accesoriedad de la acción de amparo que debe ser resulta por la Corte en Pleno quien conocería del recurso contencioso de nulidad.

La Corte no comparte el criterio anteriormente expuesto. El mismo vulnera su constante, pacífica y reiterada jurisprudencia respecto a la existencia y definición de los actos administrativos generales de efectos particulares que como tales se encuentran sometidos a la jurisdicción de esta Sala. Dichos actos se definen como de efectos particulares por afectar a personas específicas, perfectamente identificables en la medida en que se encuentren en el supuesto de hecho del acto administrativo en cuestión (ver sentencia SPA de fecha 22 de noviembre de 1990, caso Enrique Luis Fuente Madrid y otros y sentencia de la Sala Plena del 1º de diciembre de 1992, caso Alcalde del Municipio Libertador, entre otras).

También se ha sostenido por la representación del Ministerio de Fomento, partiendo de la premisa de que se trata de un acto normativo de efectos generales, que la Sala incurrió en el vicio de inepta acumulación porque el conocimiento de las dos demandas acumuladas, correspondería a jueces diferentes; así, conforme a tal argumento el recurso de la Asociación Nacional de Institutos Educativos Privados (ANDIEP) por inconstitucionalidad e ilegalidad, estaría en la esfera de competencia de la Sala Plena, mientras que el incoado por la Cámara Venezolana de Educación Privada, sólo por ilegalidad, estaría dentro de la competencia de esta Sala.

Declarada como fue la competencia para conocer del presente asunto, conforme a los razonamientos que se dejaron expuestos en el número anterior y que ahora se reiteran, procede por el mismo argumento, desestimar la presente cuestión previa planteada y así declara.

D. *Requisitos de validez*a. *Competencia*

CPCA

12-8-93

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Nereo Márquez vs. República (Ministerio de Hacienda)

Esta Corte ha señalado en anteriores decisiones que conforme al principio de legalidad, la Administración y por ende, los órganos que la integran, sólo pueden actuar dentro de los límites previstos por la norma legal, de allí que será necesario que cada órgano administrativo ostente en efecto la potestad que ejerce para traducirla en actos administrativos.

A través de la norma atributiva de competencia se habilita al órgano administrativo para actuar las potestades administrativas que el ordenamiento le reconoce, de ello resulta que la competencia se determina analíticamente por la norma jurídica, siendo irrenunciable a su ejercicio por el órgano que la tenga atribuida como propia. Este principio sólo se quiebra a través de las figuras de la delegación y de la avocación, que suponen traslados de competencia de unos a otros órganos, siempre por una norma legal expresa que así lo permita. El vicio de incompetencia es tan relevante que puede ser apreciado de oficio por el Juez, es decir, que no requiere denuncia de parte interesada para ser declarado. Resulta así que la carencia de facultades o atribuciones por parte del órgano administrativo invalida sus actuaciones y los vicia de nulidad absoluta.

b. *Base legal*

CPCA

20-10-93

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Inversiones Plaza vs. Comisión para el Registro de la Deuda Externa Privada.

Estima esta Corte, que la base legal de un acto administrativo viene dada por los presupuestos legales del mismo, esto es, las normas que le sirven de fundamento a la actuación administrativa.

c. *Motivación*

CPCA

28-10-93

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Beatriz López vs. Inquilinato

Con respecto a que el *a quo* al analizar la Resolución impugnada no se atuvo al procedimiento especial establecido en el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres, sino que aplicó disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Ad-

ministrativos, esta Corte observa que si bien es cierto que el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres establece normas de aplicación preferente a cualquier otra, ello no obsta a que el sentenciador pueda aplicar normas contenidas en otras leyes siempre que no colidan con aquéllas. En el presente caso, el principio que consagra la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de que el acto deba estar motivado (artículo 9) es perfectamente aplicable, ya que todos los actos administrativos dictados por la Administración, salvo que por disposición especial expresa de una ley se exima de tal requisito, el cual no es el supuesto estudiado, deben estar motivados, pues ello es una garantía del derecho de defensa de los administrados.

CSJ-SPA (428)

10-8-93

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: José A. Correia vs. República (Ministerio de Justicia)

**Los actos administrativos de carácter particular y específicamente los de negativa de registros, deben ser motivados.**

En primer término, alega que la Resolución impugnada es violatoria del artículo 11-C de la Ley de Registro Público y del artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Dichas normas prescriben, en general, la obligatoriedad de que las Resoluciones que en la materia de Registros dicte el Ministro de Justicia sean motivadas. A tal efecto, el artículo 11-C antes indicado señala que el acto administrativo deberá contener: el examen de los hechos, la apreciación de las razones alegadas y los preceptos jurídicos aplicables. En el mismo sentido el artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos prescribe la necesidad de que los actos administrativos de carácter particular sean motivados mediante la referencia a los hechos y a sus fundamentos legales.

Todas las consideraciones anteriores conllevan a la necesidad de que los actos administrativos de carácter particular y específicamente los de negativa de registros sean motivados. Tal circunstancia ha sido ampliamente señalada en múltiples fallos de esta Sala resultando conveniente citar uno de fecha 16 de octubre de 1991, en el cual se dejó sentado lo siguiente:

“Observa la Sala que en efecto, la motivación del acto administrativo —es decir la exposición sucinta de los hechos y los fundamentos legales del mismo— es elemento esencial para la validez de la decisión administrativa. La expresión de las razones que se funda el acto extingue la posibilidad de arbitrariedades por parte de la Administración desde que esa circunstancia —la motivación— permite al administrado conocer por qué se le privó de un derecho o se le sancionó. Asimismo, la motivación es elemento indispensable para el ejercicio del derecho de la defensa del administrado, pues permite el control del acto a cargo de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sin embargo, esta Sala ha establecido que «la motivación que supone toda resolución administrativa no es necesariamente el hecho de contener dentro del texto que la funda de manera discriminada (sic) extensa; pues una resolución puede considerarse motivada cuando ha sido expedida con base en hechos, datos o cifras concretas y cuando éstos consten de manera explícita en el expediente» (Corte Suprema de Justicia. Sala Político-Administrativa de 12 de julio, de 1983).



Según lo expuesto, la motivación del acto puede ser anterior o concominante y puede estar en el contenido de la norma de cuya aplicación se trata si su supuesto es unívoco o simple, es decir, si no llegase a prestarse a dudas por parte del interesado". (Sentencia del 16 de octubre de 1991 caso José R. Basanta contra la República de Venezuela —Ministerio de Educación—).

Las consideraciones antes transcritas obligan a diferenciar la motivación como elemento formal, la cual se agota en la posibilidad dada por el texto mismo del acto administrativo o por el contenido del expediente de que el interesado pueda conocer los motivos del acto, del elemento sustancial determinado por los motivos propiamente dichos. En tal sentido se observa que el vicio de inmotivación no se da si están explicadas suficientemente tales razones, bien sea en el texto del acto o en el expediente administrativo, pero ello no obsta para que pueda existir vicios en los motivos por ser éstos contrarios a derecho, en tal caso resulta obvio que la denuncia trasciende la de la mera denuncia de inmotivación.

Sentadas las anteriores consideraciones, resulta claro que en el caso de autos al acto recurrido cumple con el requisito formal de la motivación, dado que el Ministro de Justicia explica en su texto todas y cada una de las razones que tuvo para dictar la Resolución denegatoria del registro. En concreto, y respecto de las solicitudes hechas por el actor en sede administrativa relativas a que sea declarada la nulidad del acto por inmotivación o por inexistencia, la Administración estimó que no le era posible pronunciarse sobre tales peticiones, dado que interpretó que para ello era necesario "...agotar primero la vía administrativa y posteriormente acudir a la vía contencioso-administrativa...". Tal consideración, independientemente de que sea correcta o no, implica la explanación, respaldada por un folio y medio más de citas de autores que el Ministro estimó pertinentes (folio 27 y 28 del expediente administrativo), de los motivos que tuvo para desechar esos petitorios formulados por el actor en sede administrativa. En consecuencia, en ese caso no es posible denunciar el acto recurrido por ausencia del elemento formal de la motivación, ya que sus motivos, correctos o no, están explanados en su texto. Así se declara.

**CSJ-SPA (292)**

**13-7-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Sucesión de Nicodemus Aguilera vs. CGDLR

Así, la necesidad de la motivación tiene como propósito permitir a la autoridad competente el control de la legalidad de los motivos del acto, por una parte; y por la otra, el posibilitar a los destinatarios del mismo el ejercicio eficaz del derecho a la defensa.

Ahora bien, en cuanto a la manera como la motivación debe materializarse, esta Corte ha señalado en sentencia de fecha 27 de noviembre de 1980:

"No es indispensable que la motivación del acto administrativo esté ritualmente contenida en su contexto; basta, para tener por cumplido formalmente el requisito, que la motivación aparezca del expediente administrativo del acto, de sus antecedentes, siempre que en uno y otro caso el destinatario del acto haya tenido acceso a tales elementos y conocimientos de ellos; así como también es suficiente, según el caso, la mera referencia del acto a la norma jurídica de cuya aplicación se trate si su supuesto es unívoco o simple".

De allí, que la motivación puede contenerse en el propio texto del acto administrativo (motivación contextual) o puede estar contenida o complementada en acto o instrumento separado al cual hace remisión el acto administrativo, pero que necesariamente, debe ser también del conocimiento del destinatario (motivación por remisión).

En el caso *subjúdice*, como señala la sentencia recurrida, la Contraloría General de la República, al formular el reparo, no motivó su actuación, ya que si bien menciona a lo largo del reparo, que anexa estudio del mercado "...el cual forma parte integral del presente reparo" y reiteradamente señala que obtuvo "la muestra descrita en el cuadro anexo", lo cierto es que no anexó dichos instrumentos, lo cual impide a su destinatario conocer los fundamentos de la actuación del organismo contralor, impidiendo asimismo una de las finalidades ínsitas a la motivación, como lo es un eficaz ejercicio del derecho a la defensa, al no conocer con exactitud los fundamentos de hecho y de derecho que tuvo dicho organismo para dictar el reparo DGAC-4-2-3-577 de fecha 28 de julio de 1989.

En efecto, la Contraloría General de la República, al observar una supuesta diferencia en el monto de los inmuebles declarados y haber efectuado un estudio de mercado ha debido hacerlo llegar a la recurrente conjuntamente con el reparo, a fin de que la destinataria, en conocimiento de los hechos que se le imputan pudiese ejercer una adecuada y justa defensa.

En efecto, la Contraloría General de la República al emitir el reparo efectúa una motivación insuficiente al no anexar los Estudios de Mercado y sus cuadros anexos. Así, pues, se omiten razonamientos por parte del Organismo Contralor que eran necesarios para la comprensión del reparo formulado.

En el presente caso se produce una motivación insuficiente, pues existe una indicación incompleta de los hechos, se desconocen por el destinatario informes y cuadros anexos que son decisivos para el cabal y eficaz ejercicio del derecho a la defensa.

Así, en el caso *subjúdice* se dificultó el ejercicio del derecho de defensa por el destinatario del reparo ya que no conoció cómo el organismo contralor obtuvo los valores representativos y justos de los inmuebles objeto de avalúos. En efecto, los destinatarios no conocieron si los referenciales con los que trabajó el organismo contralor real y efectivamente fueron de fecha próxima a la fecha en que sucedió el hecho generador, en este caso la fecha de la muerte del de cujus, así como tampoco tuvieron oportunidad de conocer y constatar las operaciones en virtud de las cuales se tomaron como justos y razonables ciertos índices valorativos.

En efecto, en base a los cuadros anexos, que no fueron conocidos por el destinatario del acto, el organismo contralor determinó en cada caso qué operación era la más representativa o semejante con el bien objeto del avalúo, asumiendo así los índices valorativos correspondientes a dicha operación.

Tales dificultades al eficaz ejercicio del derecho a la defensa se hubiesen evitado de haberse anexado al reparo, tanto los Estudios de Mercado como los cuadros anexos, para poder controlar la legalidad de la actuación del funcionario y ejercer eficazmente el derecho a la defensa.

Por otra parte, es importante destacar que la eficacia en el ejercicio del derecho a la defensa no está supeditada sólo a la interposición y que prospere o no el recurso, sino a que el ciudadano haya tenido la oportunidad de conocer los verdaderos motivos del acto, exponer sus razones en contra de esos motivos y efectuar las probanzas necesarias para respaldar sus razones.

De allí pues, el acto administrativo objeto del recurso contencioso-tributario fue emitido y notificado a sus destinatarios con omisión de su fundamento, es decir, informes, cuadros, anexos, así como de razonamientos que eran necesarios para la

formulación del reparo sin que sea válida la motivación a posteriori. En este sentido esta Corte Suprema de Justicia, en sentencia de fecha 13 de junio de 1985 sentó:

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

En efecto, en el caso *subjúdice* es sólo con motivo del envío del Expediente Administrativo que aparecen los Avalúos y sus Anexos, practicados por funcionario de la Contraloría, que cursan en autos a los folios 111 al 120 ambos inclusive, es fácil observar que dicho estudio de mercado no fue notificado a su destinataria; en efecto, en la última página del reparo (folio 29, su vuelto), aparece un sello húmedo, donde consta que uno de los herederos fue notificado del reparo, mas no de sus Anexos; ello evidencia que la Contraloría no dio cumplimiento a este impretermitible requisito, indispensable para dar eficacia al acto en cuestión y poner así, en conocimiento de la recurrente, los razonamientos y circunstancias que dieron lugar al reparo que se impugna.

Por otra parte, el representante de la Contraloría General de la República, no aportó durante el proceso, ninguna prueba en contrario, ni expuso alegato alguno capaz de desvirtuar los argumentos planteados en el escrito del recurso, de donde esta Sala debe forzosamente admitir como cierta, igual que lo hizo el juez *a quo* la afirmación de la recurrente de que en ningún momento tuvo en su poder los Anexos en cuestión.

CPCA

13-7-93

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Julio A. D'Agostino vs. Inquilinato

**Las decisiones administrativas que no tomen en cuenta —expresamente— algunas de las pruebas aportadas en el procedimiento de que se trate, no adolecen de algún vicio en particular; entendiéndose tales pruebas como tácitamente desechadas.**

Ahora bien, ha sido constante el criterio sustentado por esta Corte conforme al cual los actos administrativos se encuentran informados por normas y principios menos rígidos que aquellos que se aplican al proceso judicial, razón por la cual las decisiones administrativas que no tomen en cuenta —expresamente— algunas de las pruebas aportadas en el procedimiento de que se trata, no adolecen de algún vicio en particular pues tales pruebas deberán entenderse como tácitamente desechadas. Por tal motivo no estaba la Administración en la obligación de razonar explícitamente la no ponderación de las precitadas pruebas, y así se declara.

CSJ-SPA (366)

22-7-93

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Lourdes A. Vargas de Trujillo vs. República (Ministerio de Hacienda)

**La motivación, requisito de forma del acto administrativo, se cumple cuando aparecen en el acto las razones de hecho y de derecho en que se fundamenta el pronunciamiento que en definitiva adopta la Administración; quedando el acto motivado, independientemente de la necesidad de los hechos o de la legitimación del derecho en que se fundamenta, pues si tales circunstancias son erróneas, infundadas o falsas, el acto será ilegal por vicios de mérito o de fondo o de su causa, pero no por motivación.**

Al respecto, la Sala observa:

Corresponde en primer término examinar el alegato del recurrente sobre la violación del artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. El numeral 5 de dicho artículo ratifica el requisito de motivación de los actos administrativos establecidos en el artículo 9 de la misma ley. Este requisito, como bien lo ha señalado esta Corte en reiterada jurisprudencia, es un requisito de forma que se cumple cuando aparecen en el acto las razones de hecho y de derecho en que se fundamenta el pronunciamiento que en definitiva adopta la Administración.

Si el acto contiene esta referencia, tal requisito queda cumplido independientemente de la veracidad de los hechos o de la legitimidad del derecho en que se fundamenta, pues si tales circunstancias son erróneas, infundadas o falsas, el acto sería ilegal por vicios de mérito, o de fondo o de su causa, por error de hecho o de derecho, pero no por inmotivación. Por lo demás, también ha sido criterio reiterado de esta Corte, que el vicio de inmotivación como vicio de forma, sólo produce la nulidad del acto cuando el interesado realmente no ha tenido posibilidad evidente de conocer las razones de hecho y de derecho en que se fundamenta el acto que lo afecta, por lo que la motivación debe estar contenida en el acto mismo o en sus antecedentes que sean conocidos por el administrado, y ello porque la finalidad de la motivación, además de preservar el acto administrativo de la arbitrariedad del funcionario, es hacer del conocimiento de la persona afectada las causas de ese acto, para que pueda ejercer su derecho de defensa, en caso de que lo perjudique. De manera que si existe plena evidencia de que el interesado conocía esas razones, y tuvo la oportunidad de atacar el acto mediante los recursos que el ordenamiento jurídico ofrece, no puede anularse el acto por inmotivación.

En el caso *subjúdice*, el pronunciamiento del acto impugnado es precedido de una parte motiva donde se expresan las razones por las cuales la Administración considera viciado de nulidad absoluta el acto que revoca, con señalamiento de la norma legal que consagra el vicio constatado. Como antes se indica, si tales razones son erróneas o infundadas el vicio sería ilegal por otras circunstancias pero no por inmotivación. En consecuencia, resulta improcedente el alegato sobre violación del artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y así se declara.

E. *Vicios*a. *Incompetencia*

CPCA

28-7-93

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Jesús S. Ruiz vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

**El vicio de incompetencia ocasiona la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado.**

Dado 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 del querellante ha sido dictado por un órgano incompetente, tal como lo alega el apoderado judicial del querellante.

En tal sentido esta Corte observa, que corre inserto al folio quince (15), el Oficio N° 03402 dirigido al recurrente y emanado del Director de Personal del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en el cual se dice: "Me dirijo a usted en la oportunidad de informarle que en Cuenta presentada al ciudadano Ministro, fue aprobada su remoción del cargo de Habilitado II que desempeña en la Dirección General de Información e Investigación del Ambiente...".

Ahora bien, del examen y análisis de las actas procesales se comprueba, que el Punto de Cuenta a que alude dicha comunicación, y por la cual el Ministro supuestamente aprobó la remoción del actor, no se encuentra imposibilitada de ejercer el respectivo control de ilegalidad sobre dicha actuación, resultando de ello que el acto administrativo de remoción impugnado, deviene nulo de nulidad absoluta, por emanar de una autoridad manifiestamente incompetente para dictarlo, al no demostrarse en autos que el Director de Personal del Organismo querellado, actuó fundamentado en una decisión del Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, órgano legalmente competente para ello, a tenor de lo previsto en el artículo 6 de la Ley de la Carrera Administrativa, y así se declara.

Constatado el vicio de incompetencia que comporta la declaratoria de nulidad del acto de remoción impugnado, considera esta Corte innecesario el análisis de los alegatos esgrimidos por la apelante en contra de la sentencia del *a quo*.

*Voto salvado del Magistrado Gustavo Urdaneta Troconis*

El Magistrado Gustavo Urdaneta Troconis difiere del criterio sustentado por la mayoría que aprobó el presente fallo. Por tal motivo, salva su voto, en los siguientes términos. . . :

Por lo que respecta al carácter de orden público atribuido por la mayoría sentenciadora a toda la materia referente a la competencia, quien disiente del presente fallo —ratificando el criterio que ha expuesto en votos salvados anteriores— debe afirmar, en primer lugar, que en nuestro ordenamiento positivo no es posible incurrir en tal generalización. Partiendo de la premisa de que el carácter de orden público viene dado por el hecho de tratarse de un vicio de nulidad absoluta, es necesario recordar que sólo tiene esta condición la incompetencia cuando es *manifiesta*, esto es, cuando la misma es "notoria, patente, clara, evidente o grosera", en los términos usados por nuestro Máximo Tribunal en las últimas sentencias en que ha abordado

el punto, desde que apropiadamente abandonó su anterior criterio sobre la materia, igualmente generalizante e indiscriminado (ver sentencias “líderes”, de fechas 19 de octubre de 1989, en el “caso Edgar Guillermo Lugo Valbuena”, y la segunda del 31 de enero de 1990, en el “caso Farmacia Unicentro, C.A.”).

Considera el autor de este voto salvado que, en el caso de autos, no podría sostenerse que el Director de Personal del ente querellado sea *manifiestamente incompetente* para tomar decisiones en la materia que constituye, precisamente, su competencia, como es la de personal.

Pero, además de ello, es necesario advertir que en el acto suscrito por dicho Director de Personal se expresa que la decisión fue tomada por el Ministro, en Cuenta que le fue presentada a dicho funcionario. De ello se deduce que no es cierto, como lo da por probado la mayoría sentenciadora, que el acto haya sido dictado por el Director de Personal, sino que emanó del Ministro, según se desprende del mencionado oficio, que tiene el carácter de documento administrativo y que no fue desconocido ni impugnado en forma alguna por el querellante, en tiempo oportuno, por lo que no fue desvirtuada la presunción de veracidad propia de tal tipo de documento.

El razonamiento de la mayoría sentenciadora, por tanto, no fue el de que estuviera probada la incompetencia, sino, por el contrario, el de que no estaba probada la competencia. En opinión del disidente, el mencionado documento administrativo era prueba suficiente de la competencia del órgano autor del acto, puesto que, al no haber sido alegado el vicio de incompetencia por el querellante, ninguna obligación tenía la Administración de aportar pruebas adicionales al respecto.

Al invertir la Corte, de esa manera indebida, la carga de la prueba —de manera absolutamente extemporánea, pues sólo lo hizo en el momento de dictar la sentencia definitiva del proceso—, dejó en completa indefensión al querellado.

Es, sobre todo, por esta última consideración, que el autor de este voto salvado no puede compartir la posición asumida por sus honorables colegas. Fecha *ut supra*.

**CPCA**

**16-9-93**

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: José Ramón Durán vs. Instituto Nacional de la Vivienda

Aplicando al caso *subjúdice* el anterior criterio jurisprudencial, debemos concluir que la incompetencia alegada por la abogada de la parte actora resulta procedente, toda vez que, los actos de remoción y retiro recurridos, no emanaron de la voluntad del Directorio, quien en definitiva acredita el poder legal previsto en el artículo 6 de la Ley de Carrera Administrativa en todo lo que concierne a la materia referida a la función pública y a la administración de personal. En consecuencia ante la naturaleza de orden público que reviste el vicio de incompetencia que afecta a los actos de remoción y retiro del actor, se impone su declaratoria de nulidad, resultando inútil el análisis de cualquier otra consideración referente a su legitimidad, y así se decide.

*Voto salvado de los Magistrados Alexis Pinto D'Ascoli y Gustavo Urdaneta Troconis*

Los Magistrados Alexis Pinto D'Ascoli y Gustavo Urdaneta Troconis difieren del criterio en que se sustenta la sentencia dictada por la Corte en este caso. En el presente voto salvado se explanan las razones del disentimiento.

La sentencia de la cual se disiente declara sin lugar la apelación —sin entrar siquiera a analizar las impugnaciones formuladas por el sustituto del Procurador General de la República para sustentar su recurso de apelación— con fundamento en el examen que hace sobre la competencia del órgano autor del acto impugnado, cuestión que fue alegada por la apoderada del querellante en esta instancia al momento de contestar la apelación interpuesta por la representación de la República.

Los Magistrados que disienten del presente fallo están conscientes de que esta Corte ha venido manteniendo durante un prolongado período el criterio de que cualquier incompetencia, sin importar el tipo ni el grado de la misma, configura el vicio de nulidad absoluta contemplado en el numeral 4 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; a este criterio, la Corte ha asociado sistemáticamente otro, según el cual todo vicio de nulidad absoluta involucra un asunto de orden público. Con base a tales consideraciones, la Corte ha venido estimando que cualquier alegato de incompetencia, independientemente del grado y tipo de ésta, puede ser formulado tardíamente (es decir, en fecha posterior a la demanda, aun en segunda instancia), así como analizado de oficio por el juez, en el supuesto de que el recurrente no lo hubiere planteado, ni siquiera tardíamente.

Posición similar fue sostenida por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, hasta fecha relativamente reciente, cuando acertadamente rectificó su indiscriminado criterio anterior. Tal rectificación la hizo el Supremo Tribunal mediante dos sentencias cercanas en fecha: la primera, dictada el 19 de octubre de 1989, en el "caso Edgar Guillermo Lugo Valbuena", y la segunda, en fecha 31 de enero de 1990, en el "caso Farmacia Unicentro, C.A."

En ambos fallos, la Corte se replantea el punto referente a cuándo la incompetencia es susceptible de producir nulidad absoluta. Para tal reexamen, parte de la premisa de que toda incompetencia es un vicio, pero no todo vicio de incompetencia apareja nulidad absoluta; ello sólo ocurre cuando la autoridad que haya dictado el acto sea "manifiestamente incompetente", según lo que a la letra dispone el artículo 19, numeral 4, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Refiere la Corte que una norma similar existe en España, donde la doctrina ha querido interpretarla distinguiendo —según el tipo o grado de falta de competencia— entre incompetencia absoluta e incompetencia relativa, que darían lugar respectivamente, como sostiene ese sector de la doctrina, a la nulidad absoluta y a la nulidad relativa. De acuerdo con esa posición, la incompetencia absoluta y, por ende, la nulidad absoluta existiría en los casos de incompetencia por la materia y por el territorio, así como en el de usurpación de funciones.

En opinión de la Sala Político-Administrativa, la referida posición ha marginado indebidamente el criterio usado por la ley española para definir la nulidad absoluta, cual es el de la ostensibilidad de la incompetencia; ello obedece a que parte de la doctrina lo ha criticado como carente de rigor técnico y poco seguro (García de Enterría y Fernández). Otros estiman, en cambio, que lo importante no es el grado de la incompetencia, sino la ostensibilidad de la misma, justificando este criterio en que sólo así puede negarse la protección de la confianza en el acto administrativo, por no tener éste apariencia de válido (González Pérez y Forsthoff).

Luego de esas consideraciones, concluyó la Corte afirmando que este último debe ser el criterio determinante en nuestro Derecho:

"Si la incompetencia es «manifiesta» vale decir, *notoria y patente*, de modo *sin particulares esfuerzos interpretativos* se compruebe que otro órgano sea el realmente competente para dictarlo, o que se pueda determinar que el ente que lo dictó no estaba facultado para ello, la nulidad será absoluta (ordinal 4 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). Si la in-

competencia no es manifiesta, la nulidad será relativa (artículo 20, *ejusdem*)". (El subrayado es de los autores del voto salvado).

Insistiendo en la idea, expresó la Corte Suprema en la misma sentencia que:

"el vicio de la manifiesta incompetencia de un funcionario al dictar un acto debe ser entendido como aquella notoria, clara, evidente o grosera. La rigurosidad de tal interpretación se deduce de la máxima que explica que las nulidades absolutas son excepcionales".

El referido cambio de criterio ha sido reiterado en varios fallos anteriores de la misma Sala, de los cuales pueden mencionarse al menos tres de fecha 9 de agosto de 1990 (casos "Maraven, S.A.", "Orinoco Mining Co." e "Intersan").

Quienes disienten de la presente decisión comparten ese más reciente criterio de la Sala Político-Administrativa, por considerarlo más razonable y más ajustado al texto de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. En consecuencia, estiman que en el presente caso no ha debido la Corte proceder a declarar la nulidad de los actos recurridos por incompetencia del órgano autor del acto, puesto que no se está en presencia de ninguna incompetencia *manifiesta*, por no ser la misma "notoria, clara, evidente o grosera", en los términos del Supremo Tribunal.

En efecto, para poder determinar si el Presidente del Instituto Nacional de la Vivienda tenía o no competencia para dictar el acto de remoción impugnado, tuvo la Corte que hacer un detenido análisis de diversas normas de la Ley que rige al ente querellado, concatenándolas luego con disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa; incluso, tener que aplicar preferentemente la Ley al Reglamento que rige el organismo; y fue sólo al cabo de ese detenido análisis cuando llegó a la conclusión —nada evidente *ab initio*— de que dicho Presidente no es competente para dictar actos de remoción de empleados al servicio del Instituto, a pesar de que su elevada jerarquía y responsabilidad en la gestión del organismo habrían podido crear la apariencia contraria, a lo que coadyuvarían incluso algunos elementos normativos, como lo es el hecho de que tiene "atribuida la de nombrar y remover el personal del Instituto" (artículo 1), como se admite en el mismo texto de la sentencia.

No hay duda alguna, pues, para los Magistrados disidentes, de que en modo alguno se trata de una incompetencia *manifiesta*. Tan no lo es, que el querellante no hace ninguna referencia a ella, ni en su prolongado libelo de demanda, ni en el escrito de informes presentado en la primera instancia. Es sólo en el momento de contradecir la apelación interpuesta por el Sustituto del Procurador General de la República, cuando entra a analizar si el acto impugnado fue, o no, dictado por el órgano competente, y esta Corte —después de un detenido examen— llega a la conclusión de que se trataba de un "acto emanado de autoridad incompetente" luego, sin distinguir si tal incompetencia era o no manifiesta, concluye diciendo que dicho acto "es, en consecuencia, nulo".

En opinión de los autores del presente voto salvado, no puede ser menos que preocupante el hecho de que, en un caso en el cual un organismo público, luego de la correspondiente tramitación del procedimiento administrativo reglamentariamente previsto, remueva a un funcionario como consecuencia de la potestad organizativa que le ha sido reconocida, dicho acto sea posteriormente anulado en vía judicial por estimar el tribunal —no que el organismo estuviera errado, ni que se hubiera violado alguna otra norma en la tramitación del expediente —sino que el acto adolecía de un vicio de incompetencia que, en cualquier caso, era tan poco manifiesto que en ningún momento fue planteado en el curso del debate judicial en primera instancia, obviándose así todo análisis sobre el fondo del asunto. El concepto de *orden público*, invocado en la sentencia de la cual se disiente, no puede servir de fundamento para una decisión en tal sentido.



Por las consideraciones anteriores, en criterio de los autores de este voto salvado, no ha debido la Corte declarar nulo el acto impugnado por incompetencia del órgano del cual emana, en razón de que tal incompetencia no es manifiesta, tal como quedó precedentemente señalado.

**CPCA**

**20-10-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

En consideración a la naturaleza de orden público que comporta la competencia del funcionario emisor del acto impugnado, pasa la Corte a pronunciarse sobre la competencia del funcionario que dictó el acto de remoción, y al efecto observa que fue notificado por el Director General del Instituto Nacional de Obras Sanitarias, quien dice actuar por instrucciones de su Presidente y en el texto de dicho acto transcribe el acto de remoción dictado por el Presidente.

Ahora bien, ninguno de los alegatos o elementos que cursan en autos pueden desvirtuar la incompetencia del Presidente del Instituto Nacional de Obras Sanitarias para dictar el acto de remoción que afectó al querellante. Este funcionario no ostenta tal potestad, a tenor de lo establecido en los artículos 6º de la Ley de Carrera Administrativa, 3º del Decreto de Creación del Instituto Nacional de Obras Sanitarias y 22 de su Reglamento.

En efecto, de conformidad con el artículo 6º de la Ley de Carrera Administrativa, la competencia en todo lo relativo a la función pública la ostentan, en los Institutos Autónomos, sus máximas autoridades directivas y administrativas, autoridad esta que, en el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, está constituida por su Directorio, a tenor de lo previsto en el artículo 3º del Decreto de creación del Instituto.

Por su parte, el Reglamento del Decreto de creación del Instituto Nacional de Obras Sanitarias dispone en el encabezamiento de su artículo 22 lo siguiente:

“El Directorio ejercerá la suprema dirección de las actividades del Instituto y tendrá las atribuciones siguientes:

No hay duda pues, de que la máxima autoridad del Instituto es su Directorio, quien a tenor de lo establecido en el artículo 6º de la Ley de Carrera Administrativa tiene la competencia en todo lo relativo a la función pública.

No obstante lo anotado, el artículo 24 ordinal 5º del Reglamento atribuye competencia al Presidente para “Ejercer la dirección general de todos los servicios del Instituto con las más amplias facultades, inclusive la disciplina sobre el personal”. Además podrá resolver en definitiva sobre las medidas concernientes al enganche, salarios, vacaciones, indemnizaciones y, en general, sobre todas las materias relativas al personal obrero y de empleados del Instituto. Sin embargo, esta disposición reglamentaria no puede atribuir competencia para remover al personal a quien no sea la máxima autoridad, por ser violatoria de expresas disposiciones legales y por ello esta Corte debe desaplicarla.

Habiendo constatado esta Corte la incompetencia del órgano emisor del acto de remoción, lógicamente también lo es el retiro que se encuentra suscrito por el Director General del Instituto, por lo que resulta inoficioso pronunciarse acerca de cualquier otro alegato.

*Voto salvado del Magistrado Gustavo Urdaneta Troconis .*

El Magistrado Gustavo Urdaneta Troconis salva su voto en el presente fallo por discrepar del criterio sobre el cual la mayoría sentenciadora basó su decisión. He aquí las razones de su disenso:

I. La sentencia de la que se disiente declaró la nulidad del acto impugnado, por estimar que el mismo adolece de vicio de incompetencia.

A esa conclusión llegó luego de realizar el análisis correspondiente, para el cual la mayoría se consideró autorizada, con base al carácter de orden público que —según la misma mayoría sentenciadora— tiene siempre la materia referente a la competencia; de acuerdo con ese criterio, cualquier irregularidad relativa a la competencia del autor del acto recurrido puede ser declarada por la Corte en cualquier momento, ya sea porque una de las partes la haya denunciado —igualmente en cualquier momento, aun en el procedimiento de segunda instancia, así sea en informes—, ya sea de oficio.

II. Por lo que respecta al carácter de orden público atribuido por la mayoría sentenciadora a toda la materia referente a la competencia, quien disiente del presente fallo —ratificando el criterio que ha expuesto en votos salvados anteriores— debe afirmar que en nuestro ordenamiento positivo no es posible incurrir en tal generalización. Partiendo de la premisa de que el carácter de orden público viene dado por el hecho de tratarse de un vicio de nulidad absoluta, es necesario recordar que sólo tiene esta condición la incompetencia cuando es *manifiesta*, esto es, cuando la misma es “notoria, patente, clara, evidente o grosera”, en los términos usados por nuestro Máximo Tribunal en las últimas sentencias en que ha abordado el punto, desde que, con mucho acierto, abandonó su anterior criterio sobre la materia, igualmente generalizante e indiscriminado (ver sentencias “líderes”, de fecha 19 de octubre de 1989, en el “caso Edgar Guillermo Lugo Valbuena”, y 31 de enero de 1990, en el “caso Farmacia Unicentro, C.A.”).

III. Con base en el expresado criterio —acorde no sólo con nuestra legislación vigente y con el significado correcto que tiene el adjetivo “manifiesta”, sino también con el carácter excepcional que ha de darse a la nulidad absoluta, conforme al principio *favor acti*—, el autor de este voto salvado considera que no existe *incompetencia manifiesta* cuando la misma ha escapado al —presumiblemente riguroso— examen del demandante, interesado como está en convencer al juez de la necesidad de anular el acto impugnado, e incluso al análisis —igualmente riguroso, es de esperar— del juez de primera instancia, especializado en la materia.

Si la incompetencia sólo ha podido detectarla esta Alzada, al cabo de un complejo análisis —en el que ha tenido que buscar, identificar, interpretar y concatenar diversas normas, contenidas en diversos instrumentos normativos, de distinto rango y procedencia, a lo cual ha debido unir un detenido examen del expediente, sobre aspectos que no han sido denunciados en el juicio, o sólo lo han sido tardía y, por tanto, extemporáneamente—, es imposible, además de contrario a nuestro derecho positivo, catalogarla como manifiesta.

IV. Considera conveniente recordar el Magistrado disidente que ya esta Corte —antes de que comenzara a hacerlo el Máximo Tribunal en 1989— había sostenido el criterio de que no toda incompetencia constituía un vicio de nulidad absoluta, ciñéndose con ello al texto de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Así, en sentencia del 30 de enero de 1986 (caso Nancy Becerra vs. Dirección de Inquilinato), expresó lo siguiente:

“El vicio que el legislador sanciona en una forma tan grave es el de la incompetencia manifiesta, que se da en los casos en los cuales el órgano administrativo se pronuncia sobre materias evidentemente ajenas a la esfera de sus poderes legales”.

En sentido similar se expresó en decisión de fecha 22 de mayo de 1986 (caso Diners’s Club), cuando sostuvo que:

"(...) si bien la competencia territorial es un presupuesto del acto administrativo, su eventual falta no *constituye un vicio de incompetencia manifiesta*, en la forma prevista en el ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, no planteándose, en consecuencia, una nulidad absoluta que, como tal, resultaría insanable, sino una simple nulidad relativa, que puede ser convalidada.

Más recientemente, esta misma Corte ha dictado sentencias en las que ha acogido el nuevo criterio de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Ejemplo de ello es el fallo de fecha 6 de agosto de 1922 (caso Luis E. Rincón vs. Alcaldía del Municipio La Cañada de Urdaneta), en el cual sostuvo lo siguiente:

"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 en la materia o territorio de que se trate, sea porque teniéndola, se extralimitó en el ejercicio de las atribuciones que tenía conferidas, tal incompetencia legal no produce siempre las mismas consecuencias, por lo que determinar lo manifiesto de la incompetencia se presenta como una cuestión de hecho y de interpretación. En los supuestos en los cuales el funcionario ejerce competencias que no le corresponden porque están asignadas a otros órganos, 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*)». (El resaltado en las transcripciones es de este voto salvado).

V. Ahora bien, al pronunciarse sobre la existencia de un vicio no alegado por la querellante en la oportunidad adecuada, y que no es de nulidad absoluta, la mayoría sentenciadora no mantuvo, como era su deber, la igualdad entre las partes, en evidente perjuicio de una de ellas.

Para el Magistrado disidente es lamentable no sólo que la mayoría sentenciadora se haya apartado del criterio —apegado a la ley— que sostuvo en fallos anteriores, como los indicados en la sección anterior de este voto salvado, sino que ese cambio de criterio se utilice en evidente e inequitativo perjuicio de una de las dos partes en juicio, que deberían gozar para la Corte del mismo trato y consideración.

En lugar de ello, ha debido esta Corte entrar a pronunciarse sobre las impugnaciones formuladas por la parte apelante.

b. *Imposible ejecución*

CSJ-SPA (366)

22-7-93

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Lourdes Vargas de Trujillo vs. República (Ministerio de Hacienda)

**La irregularidad calificada por la Ley como vicio de nulidad absoluta, con todas sus consecuencias, es que el objeto del acto administrativo sea de "imposible o ilegal ejecución" (Art. 19, numeral 3, LOPA).**

En el caso de autos, el acto impugnado le atribuye al revocado la condición de acto afectado de un vicio de nulidad absoluta, concretamente el de ser de ilegal ejecución, vicio este que corresponde a uno de los supuestos del numeral 3 del artículo 19 de la Ley antes citada y que, de resultar configurado, el acto sí podía ser revocado.

Ahora bien, la configuración del mencionado vicio está basada en presuntas carencias del derecho reconocido a la solicitante resultantes de circunstancias como la de haber solicitado la exoneración de impuesto y la nacionalización del vehículo, que es su objeto, en favor de una persona distinta de su verdadero importador, y en la falsedad de información suministrada sobre el lugar de procedencia del vehículo y lo irrisorio de su valor declarado respecto de lo cual esta Sala observa:

El vicio de nulidad absoluta previsto en el numeral 3 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se relaciona con el objeto del acto. Como bien se sabe, el objeto o contenido del acto administrativo es el efecto que se quiere obtener con el mismo y que debe ser posible, lícito, determinado o determinable. La irregularidad calificada por la Ley como vicio de nulidad absoluta, con todas sus consecuencias es que el objeto del acto sea de "imposible o ilegal ejecución".

Ahora bien, el primer supuesto se refiere a una imposibilidad física en su ejecución: puede ser que el objeto del acto sea lícito pero su ejecución imposible por razones de impedimentos físicos. Entre los casos que la doctrina menciona como ejemplos de este tipo, se encuentran el de una sanción pronunciada contra un funcionario público que no puede ser ejecutada por haber éste renunciado o haber fallecido; o un decreto de expropiación sobre un bien que en el momento de ejecutarlo había sido destruido o desaparecido. Por su parte, el acto de ilegal ejecución, es aquel cuyo objeto es ilícito *per se*, es decir, que tiene un vicio de ilegalidad en sentido objetivo, como conducta prohibida por la ley o ilegalidad en abstracto; por ejemplo, un decreto de expropiación sobre un bien declarado por la Ley inexpropiable o un acto que imponga una sanción a un funcionario público, no contemplada por la Ley.

En este orden de ideas se observa que la decisión revocada por el acto impugnado no tiene un objeto ilícito, pues las leyes contemplan tanto el desgravamen de impuesto, como la autorización de nacionalizar un vehículo importado si se cumplen los requisitos legales exigidos; y tampoco es de imposible ejecución, pues de hecho fue ejecutado, ya que el vehículo fue importado y nacionalizado.

Las circunstancias expresadas en el acto como constitutivas de presuntas ilegalidades, tales como la ilegitimidad del solicitante o la falsedad de la información suministrada sobre el lugar de origen del vehículo o lo irrisorio del precio declarado, no constituyen el vicio imputado al acto, sino que se relacionaría en todo caso, con presuntas fallas en la tramitación de la solicitud que causó el acto revocado.

En efecto, una solicitud como la que originó el acto revocado, supone la revisión efectiva y responsable del cumplimiento de los requisitos legales exigidos que culminaría o en un acto de denegación de lo solicitado, o creador de derechos subjetivos para el solicitante, por lo que resulta inadmisibles que la presunta ilegalidad de su ejecución pueda radicar en el presunto incumplimiento de requisitos legales que debieron ser objeto de revisión y que por razones no explicadas en el acto impugnado no fueron debidamente verificadas en el curso del procedimiento.

La ilegalidad de la ejecución de un acto administrativo que crea derechos subjetivos en el sentido del numeral 3 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, no puede consistir en la carencia de fundamentación de lo decidido con vista de una nueva revisión del fondo del asunto, concreto; por el contrario, tal ilegalidad, como antes se indica, consiste en una ilegalidad en sentido objetivo, como conducta prohibida *per se*, es decir, en la ilegalidad en abstracto del tipo de orden u objeto del acto, no en la que consiste en la improcedencia de ésta, basada en una nueva revisión del fondo del mismo asunto.

Por otra parte, es pertinente aclarar que las circunstancias afirmadas de que los extremos legales no se cumplieron, como la mención de la ilegitimidad del solicitante o de la falsedad de la información suministrada sobre el lugar de origen del vehículo o lo irrisorio de su precio, tampoco constituirían prescindencia total del procedimiento respectivo, que en todo caso se concreta a la cuestión adjetiva de la realización de los trámites pertinentes sin que los errores de juicio que dentro del mismo se puedan cometer constituyan inaplicación del procedimiento mismo.

Por lo expuesto, concluye esta Corte que las presuntas razones de nulidad absoluta atribuidas al acto revocado carecen de fundamentación y en consecuencia, por tratarse de un acto administrativo creador de derechos no podía ser objeto de revocación por tales presuntos motivos, por lo cual la nulidad del acto recurrido se pone de manifiesto sin necesidad de entrar al análisis de esa presuntas razones de anulabilidad que, como antes se ha dicho, no autorizan su revocatoria aun en el supuesto de que tuviesen fundamento; y así se declara.

c. *Falso supuesto*

CPCA

11-11-93

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Inversiones Plaza vs. Comisión para el Registro de la Deuda Externa Privada.

**La Corte ratifica la doctrina y jurisprudencia existente referente al "vicio de falso supuesto".**

Para la recurrente, es inexacta la afirmación del acto recurrido de no haber prueba fehaciente de la identidad del acreedor, ni de la no confusión entre el acreedor y del deudor, por el solo hecho de tratarse de una empresa constituida mediante acciones al portador, ya que ello surge de pruebas instrumentales decisivas que constan en el expediente (Registro Mercantil, Constancia de Registro en la SIEX Declaración Jurada y Constancia de Auditores Externos) estimando que en la resolución recurrida existe error en la comprobación y calificación de los hechos, lo que vicia la Resolución por exceso de poder y falso supuesto.

Con referencia al vicio de falso supuesto la doctrina ha considerado que constituye un ejercicio abusivo e injustificado del poder jurídico conferido por la Ley,

que ocurre cuando aun siguiendo el procedimiento legalmente prescrito se incurre en un error en la apreciación y calificación de los hechos que constituyen el fundamento, la causa, el motivo del ejercicio de una determinada potestad. Surge especialmente, cuando falta la debida correspondencia entre los hechos reales y los formalizados en el presupuesto de la norma, o que éstos no estén suficientemente probados o en definitiva, que exista una interpretación tergiversada de los mismos. (Ver Henrique Meier. *Teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo*. Editorial Jurídica Alva S.R.L. Caracas 1991, pp. 254 y ss.).

Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia ha asentado respecto al vicio de falso supuesto, que existe "cuando la Administración autora del acto fundamenta su decisión en hechos o acontecimientos que nunca ocurrieron o que de haber ocurrido lo fue de manera diferente a aquella que el órgano administrativo aprecia o dice apreciar. De esta manera siendo la circunstancia de hecho que origina el actuar administrativo diferente a la prevista por la norma para dar base legal a tal actuación, o no existiendo hecho alguno que justifique el ejercicio de la función administrativa el acto dictado carece de causa legítima pues la previsión hipotética de la norma sólo cobra valor actual cuando se produce de manera efectiva y real el presupuesto contemplado como hipótesis" (sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa de fecha 17 de mayo de 1984).

d. *Vicio de forma*

**CSJ-SPA**

**10-8-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: José A. Correia vs. República (Ministerio de Justicia)

Finalmente, en lo relativo a la violación del artículo 68 de la Constitución respecto del derecho a la defensa del administrado en sede administrativa, esta Sala observa:

La Sala Político-Administrativa ha aceptado pacíficamente la teoría de la pérdida de los efectos invalidantes de los vicios formales en los actos administrativos, a medida que los interesados van interviniendo y dando desarrollo al proceso administrativo. Como ejemplo de ello podemos hacer referencia al fallo de esta Sala de fecha 12 de noviembre de 1991, en el caso Ford Motors de Venezuela, S.A., contra la República de Venezuela (Ministerio de Hacienda), en el cual especificó:

"...es opinión de esta Sala, en reiteración de la doctrina de la misma, que los vicios formales que no impiden obtener su resultado, o sus efectos, no producen la nulidad del acto administrativo, y que antes bien, el administrado puede convalidarlos, cuando con su conducta... allana o subsana el error formal...".

F. *Convalidación*

**CPCA**

**8-11-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Rafael Bustamente vs. UCV

**La Administración podrá convalidar los actos anulables subsanando los vicios de que adolecen.**

En el campo del Derecho Administrativo la convalidación de los actos administrativos está prevista en el artículo 81 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el cual dispone:

“La Administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan”.

Ello implica que sólo puede convalidarse un acto administrativo anulable y que únicamente la Administración tiene la potestad convalidatoria. Por tanto, un particular no puede convalidar, razón por la cual, en el presente caso, el recurrente no habría podido convalidar el acto impugnado en el supuesto de que estuviese viciado de nulidad relativa. En efecto, el ciudadano Rafael M. Infante Bustamante, aun cuando ostentaba la condición de Decano, en la medida con que inscribió su candidatura para las elecciones decanales, en tal carácter carecía de potestades convalidatorias, las cuales, en todo caso, correspondían al órgano con *autoritas* para dirigir el proceso electoral, es decir, a la Comisión Electoral.

#### G. Notificación

CPCA

22-7-93

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Bar Restaurant “El Carruaje SRL” vs. República (Ministerio del Trabajo)

**La Corte analiza la naturaleza, condiciones y efectos de la notificación, así como su omisión y su realización defectuosa.**

Determinado lo anterior, debe la Corte examinar los autos con el fin de definir si para esa fecha la acción había caducado. A tal efecto, observa lo siguiente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, las acciones o recursos de nulidad contra actos particulares “caducarán en el término de seis meses contados a partir de su publicación... , o de su notificación al interesado, si fuere procedente y aquélla no se efectuare”. (subrayado de la Corte).

Por su parte, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece las reglas generales aplicables a la notificación, en sus artículos 73 a 77. En el primero de ellos, además de consagrarse el principio general de que todo acto administrativo de carácter particular debe ser notificado a los interesados, se establece cuál debe ser el contenido mínimo de la notificación; ese contenido mínimo está compuesto, en primer lugar, por el texto íntegro del acto a ser notificado, y, en segundo lugar, por información relativa a la recurribilidad del acto: los recursos que procedan contra él, los términos para ejercerlos y los órganos o tribunales ante los cuales deban interponerse.

Esta última exigencia de la ley fue saludada por la doctrina patria como una manifestación del derecho a la defensa. Así Allan Brewer-Carías comentó al respecto que ella iba sin duda “a cambiar radicalmente la tradicional forma de proceder de la Administración, la cual normalmente no actúa en esa forma, y más bien parecería que siempre ha buscado que el particular no se entere de que existe algún recurso para que el acto quede firme”. (El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, Caracas, 1982, p. 199).

Como consecuencia de esa vinculación íntima con el derecho a la defensa, la misma ley establece que las notificaciones defectuosas —entendiéndose por tales las que no llenen todas las menciones exigidas en el mencionado artículo 73— “no pro-

ducirán ningún efecto". Por similares razones, en caso de interposición de un procedimiento improcedente, con base en información errónea contenida en la notificación, el tiempo transcurrido no se tomará en cuenta para la determinación del vencimiento del lapso de caducidad (artículo 77 *ejusdem*).

Por su parte, la jurisprudencia contencioso-administrativa ha desarrollado densamente la naturaleza, condiciones y efectos de la notificación, así como de su omisión o de su realización defectuosa. En particular, ha definido con claridad que los vicios en la notificación son subsanables en la medida en que el interesado intervenga efectivamente en el procedimiento impugnatorio, demostrando de esa manera en los hechos que conocía el contenido del acto, así como las vías para impugnarlo. La Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, se pronunció al respecto en sentencia de fecha 16 de octubre de 1991:

"...El objetivo de la notificación no es otro que informar del contenido del acto y de los recursos que contra éste proceden.

"... en este caso, aun admitiendo que en la notificación se omitió señalar los recursos que proceden contra la providencia administrativa así como los tribunales y plazos para su ejercicio, tales vicios han quedado subsanados con la intervención del administrado, primero en sede administrativa, y ahora, en esta jurisdicción contencioso-administrativa".

Aplicando los anteriores criterios al caso de autos, advierte la Corte que, como consta de autos, la decisión impugnada en este juicio es de fecha 21 de marzo de 1991 (folio 76) y que el mensajero de la Inspectoría V del Trabajo del Estado Carabobo notificó a la empresa Bar Restaurant "El Carruaje" S.R.L., en fecha 16 de abril de 1991 (folios 84 y 86). Sin embargo, ni en el texto de la Resolución, ni en el oficio de notificación, aparecen las menciones referidas a los recursos ejercibles contra la misma, órganos competentes y plazos para ejercerlos, que la ley exige, según se dejó establecido *supra*. Forzoso es concluir, entonces, que dicha notificación fue defectuosa y no pudo producir efecto alguno.

**CSJ-SPA (330)**

**20-7-93**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: CODIMPE vs. República (Ministerio de Hacienda)

**La Administración no puede ejecutar tácita y válidamente un acto administrativo sin su previa publicidad o notificación.**

Todo acto administrativo para ser perfecto requiere validez y eficacia: válido es todo acto administrativo que ha nacido conforme al ordenamiento jurídico vigente, la eficacia sólo se vincula a su ejecutoriedad, a su fuerza ejecutoria, a la posibilidad de ponerlo inmediatamente en práctica. Un acto administrativo se hace eficaz adquiriendo ejecutoriedad mediante su publicación o notificación cuando se trata de actos administrativos de carácter general o de carácter particular, respectivamente.

Es decir, la notificación o publicación, según sea el caso, es una formalidad posterior a la emisión del acto. Sin el previo cumplimiento de la publicidad o notificación el acto administrativo podrá ser válido mas no eficaz, pues en la medida en que no se haya efectuado se considerará que los administrados ignoran su existencia, ya que el fundamento de la publicidad y de la notificación consiste en llevar al conocimiento del interesado el acto administrativo.



La Administración no podrá ejecutar lícita y válidamente un acto administrativo sin su previa publicidad o notificación, de lo contrario su actuación sería írrita, pues sólo a través de ella el administrado adquiere el *debido conocimiento*.

En nuestro ordenamiento jurídico respecto a la notificación se precisa la forma en la cual debe hacerse.

En efecto, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos señala, entre otros aspectos, que "la notificación se entregará en el domicilio o residencia del interesado o de su apoderado y se *exigirá recibo firmado* en el cual se dejará constancia *de la fecha* en que se realiza el acto y el contenido de la notificación, así como del nombre y cédula de identidad de la persona que la reciba" (Art. 75).

Cumplidas las formalidades descritas en la ley comienza el acto notificado a surtir sus efectos y por tanto a correr el lapso de caducidad, dentro del cual el interesado podrá recurrir de él.

**CSJ-SPA (294)**

**13-7-93**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Nelson Linares vs. República (Ministerio de la Defensa)

Para esta Sala difícilmente puede calificarse la notificación transcrita como defectuosa. En efecto, en ella claramente se señala que la medida fue adoptada como sanción disciplinaria en virtud del Reglamento de Oficiales y Suboficiales Profesionales de Carrera Asimilados como consecuencia de su conducta irregular que pretende ahora desconocer, después de haber estado sometido al Consejo de Investigación, haber tenido acceso al expediente, haber conocido los hechos que se le imputaban y haberse defendido en su oportunidad.

El oficio que se examina, el cual contiene el texto íntegro de la Resolución que notifica, cumplió con el objetivo de llevar al conocimiento del interesado la sanción adoptada y aun cuando en el mismo no se señalan los recursos que en contra de la Resolución proceden, ni el término para ejercerlo, ni la autoridad ante la cual debía interponerlo, la Sala observa que al haber ejercido el accionante recurso ante la autoridad competente dentro del lapso de ley —declarado sin lugar— le permitió recurrir posteriormente ante este Supremo Tribunal, por lo que no puede concluirse que le haya sido conculcado su derecho a la defensa.

Si la pretensión del recurrente consiste en que la notificación o el acto administrativo notificado contenga todos los razonamientos que tuvo la Administración para calificar su conducta como irregular, tal pretensión debe ser rechazada por cuanto en tal sentido la Sala ha sido consecuente al señalar que para considerar motivado un acto administrativo de esta naturaleza, basta que haya sido expedido en base a hechos o datos concretos, que éstos consten de manera explícita en el expediente, y que esos hechos hayan sido conocidos por el administrado, como ciertamente sucede en el caso *subjúdice*.

En virtud de lo expuesto, esta Sala concluye que la notificación efectuada se ajusta a derecho; que la Resolución impugnada no constituye un acto administrativo inmotivado y que en ningún momento se le cercenó al recurrente su derecho a la defensa. Así expresamente se declara.

CPCA

1-7-93

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Amelia Lara F. vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones).

**Si en la notificación del interesado no se indican los recursos que proceden con expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales debe interponerse, el acto no comienza a surtir efectos y, en consecuencia, el lapso de caducidad tampoco podrá empezar a contarse.**

Que el único punto a resolver en este caso, radica en determinar si la apreciación de caducidad estimada por el *a quo* se ajusta o no a derecho, y en tal sentido se observa que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos contiene diversas normas relativas a los requisitos que deben cumplirse para que los actos administrativos produzcan sus efectos, en tal sentido prevé la notificación al interesado. En efecto, el artículo 74 de la citada Ley dispone que la notificación que no cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 73 *ejusdem* se considerará defectuosa y no producirá efecto alguno. Por ello, si en la notificación del interesado no se indican los recursos que proceden con expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales debe interponerse, el acto no comienza a surtir efectos y, en consecuencia, el lapso de caducidad tampoco podrá empezar a contarse.

CPCA

8-11-93

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Rafael Bustamante vs. UCV

Ahora bien, mal puede imputársele violación de los artículos 9 y 18, ordinal 5 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por inmotivación, a un acto de notificación que, por su naturaleza, difiere del acto administrativo. La notificación tiene por objeto poner en conocimiento de los administrados cualquier acto de la Administración que afecte sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos, es decir, la notificación tiene su fundamento en la existencia misma del acto administrativo, para el cual sí exige la Ley motivación, ya que es éste el que afecta los derechos subjetivos o intereses de los administrados. La falta o defectuosa notificación incide en la eficacia del acto administrativo, de conformidad con los artículos 74 y 77 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, mas no sobre su validez.

Por lo demás, esta Corte no considera que al recurrente se le haya violado el derecho a la defensa, ya que tuvo conocimiento del contenido del acto administrativo que le afectaba y en virtud de ello ejerció el recurso contencioso-administrativo de anulación que ahora se decide. Por tanto, no ha lugar la denuncia formulada y así se declara.

**CPCA****11-11-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Ramón E. Tovar B. vs. República (Ministerio del Trabajo. Comisión Tripartita).

En cuanto a la primera solicitud de reposición formulada por el recurrente por no haberse notificado a las partes luego de que el procedimiento administrativo estuvo paralizado por más de dos meses, esta Corte considera que la ausencia de notificación no puede producir la nulidad del acto en virtud de que al recurrente no se le vulneraron sus derechos o garantías constitucionales, en particular, no se le causó indefensión dentro del procedimiento administrativo con la falta de notificación.

*H. Ejecución***CSJ-SPA****20-7-93**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Marco Tulio Agudelo vs. República (Ministerio de Fomento. Inquilinato).

**Las decisiones emanadas de la Dirección de Inquilinato, así como las correlativas dictadas por los Concejos Municipales, cuando actúan en materia inquilinaria, son actos administrativos que gozan de ejecutoriedad y ejecutividad, por lo que tales órganos administrativos tienen la facultad de ejecutar por sí mismos, sin que se requiera la intervención de ningún otro órgano, los derechos que de dicho acto deriven (Art. 79, Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).**

De la lectura del expediente se evidencia que la pretensión del actor está dirigida a obtener el desalojo acordado en la Resolución Administrativa N° 2.861 de fecha 1º de septiembre de 1989, emanada de la Dirección de Inquilinato, Departamento de Desalojo y Sanciones del Ministerio de Fomento.

La Sala en reiterada jurisprudencia, concretamente en las sentencias Nos. 332 y 334, ambas del 21 de noviembre de 1989 (casos: Arnaldo Lovera y Francisco Cancro), ha señalado que las decisiones emanadas de la mencionada Dirección, así como las correlativas dictadas por los Concejos Municipales, cuando actúan en materia inquilinaria, son actos administrativos que gozan de ejecutoriedad y ejecutividad, por lo que tales órganos administrativos tienen la facultad de ejecutar por sí mismos, sin que se requiera la intervención de ningún otro órgano, los derechos que de dichos actos deriven; facultad que les está reconocida conforme a lo previsto en el artículo 79 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En el presente caso, ante la negativa del arrendatario a dar cumplimiento voluntario a la citada Resolución que autorizó el desalojo, el arrendador se dirigió a los órganos del Poder Judicial para solicitar su ejecución, desconociendo así la ejecutoriedad inherente al acto mismo, que permite a la Administración proceder, de ser necesario, a la ejecución forzosa de dicho acto, y así se declara.

Por las anteriores consideraciones, la 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 Pública, por intermedio de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, proceder a la ejecución de la Resolución N° 2.861 emanada de esa Dirección; en consecuencia, revoca en todas sus partes la decisión del Juzgado Cuarto de Municipio del Distrito Sucre del Estado Miranda de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda de fecha 8 de enero de 1991, en el juicio de desalojo intentado por la sociedad mercantil Administradora Pavani SRL, a través de su Director Gerente, ciudadano Gian Luigi Pavani, contra el ciudadano Marco Tulio Agudelo, a cuya sede se ordena devolver el expediente a los fines de su archivo.

*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 esta 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 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 sí podría ser susceptible de ejecución forzada 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 quie-

nes 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 fundamenta 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 por qué 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 imponer 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.

**CSJ-SPA (584)**

**12-8-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Gregorio A. García vs. República (Ministerio del Trabajo)

Expone el actor en su libelo que, ante el despido del que fue objeto por parte de la empresa demandada, acudió a la Comisión Tripartita con competencia en el Municipio Libertador del Distrito Federal a los fines de que fuera calificado tal despido, pronunciándose dicha Comisión mediante resolución dictada el 29 de enero de 1988 en la que calificó como injustificado el despido alegado por el actor y ordenó a la empresa su inmediato reenganche y el correspondiente pago de los salarios dejados de percibir por el trabajador desde el momento del despido hasta su efectiva reincorporación.

Sostiene que no obstante la orden contenida en la citada resolución, la sociedad mercantil demandada se ha negado hasta la fecha a cumplirla, razón por la cual acude esta vez ante el tribunal laboral a exigir que la demanda cumpla la referida orden o que en su defecto a ello la condene el tribunal.

Planteada en los términos expuestos, observa la Sala que lo pretendido en el presente caso por el actor no es otra cosa que la ejecución, por vía judicial, de un acto emanado de un órgano de la Administración Pública, como lo eran las hoy extintas Comisiones Tripartitas, creadas por la derogada Ley Contra Despidos In-

justificados para ejercer las competencias que dicho texto les atribuía en materia de calificación de despidos.

Luce evidente, en consecuencia, que la acción fue incoada para lograr, frente a la resistencia de la empresa demandada, el cumplimiento forzoso de un acto administrativo, contenido en la citada resolución. En cuanto al punto la Sala, al conocer en consulta de decisiones dictadas en casos en los que se plantea también la ejecución forzosa por vía judicial de actos administrativos, pero emanados de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, mediante los cuales se acuerda el desalojo de un arrendatario, ha dejado precisado que dichos actos constituyen 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 afecten a otros individuos.

En el caso específico de las ya desaparecidas Comisiones Tripartitas, se trataba de órganos desconcentrados del Ministerio del Trabajo a los que la derogada Ley contra Despidos Injustificados, como ya se expresó, atribuía directamente competencias específicas, entre las que se encontraba calificar como justificado o no el despido de que hubiere sido objeto un trabajador de los no excluidos expresamente por el artículo 12 de dicho texto, y ordenar, en caso de considerar injustificado el despido y conforme a lo dispuesto por el artículo 6, la inmediata reincorporación del trabajador despedido, junto con el pago de los salarios correspondientes a los días en que permaneció separado.

Por lo que respecta a la ejecución de tales actos, expresas disposiciones tanto de la propia Ley como de su reglamento, le asignaban competencia al "funcionario del Trabajo de la Jurisdicción" (primer aparte del artículo 8 de la Ley), vale decir, a la "Inspectoría del Trabajo de la Jurisdicción" (artículo 41 del Reglamento), la potestad de ejecutar las decisiones definitivamente firmes dictadas por la Comisión que, a tales fines, debía remitir copia certificada de la resolución correspondiente a la Inspectoría para que fuera ésta quien notificara al patrono y lo instara a cumplir dentro de los tres días hábiles siguientes al de tal notificación.

A lo anterior se suma la circunstancia de que, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 6 de la Ley Contra Despidos Injustificados, frente a una decisión de una Comisión Tripartita que calificara como injustificado un despido y ordenara el reenganche del trabajador y el pago de los salarios dejados de percibir, el patrono no estaba impretermitiblemente obligado a dar estricto cumplimiento al contenido del acto, pues la propia Ley le ofrecía la opción de persistir en su propósito de despedir al trabajador, pagándole una indemnización de antigüedad y auxilio de cesantía de las contempladas en la Ley del Trabajo, pero dobles, al igual que lo que pudiere corresponderle por concepto de preaviso; beneficios legales estos que, para el caso de ser incumplidos por el patrono, quedaba sí abierta para el trabajador, de conformidad con el artículo 10 de la Ley, la vía judicial ante los tribunales del Trabajo.

De manera que, conforme a las consideraciones precedentemente expuestas, carecen los tribunales laborales de jurisdicción para proceder a la forzosa ejecución de la resolución cuyo cumplimiento pretende el actor en el presente proceso, dado que la misma corresponde a la Administración, circunstancia que no resulta alterada en forma alguna por la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo, pues, no obstante haber declarado dicho texto la eliminación de las Comisiones Tripartitas, no era siquiera a dichas Comisiones, conforme al régimen derogado, a las que correspondía la ejecución de las decisiones por ellas dictadas sino que, como expresamos, éstas se encontraban obligadas a remitir copia certificada de sus resoluciones para que fuera la Inspectoría del Trabajo de la jurisdicción la que procediera a ejecutarlas.

Por tanto, es la Administración del Trabajo —la Inspectoría del Trabajo, en el caso— y no los tribunales de la jurisdicción ordinaria, la llamada a ejecutar la resolución cuyo cumplimiento pretende el actor, aun frente a la residencia del particular obligado.

En consecuencia esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara, que corresponde a la Administración Pública la jurisdicción para conocer de la solicitud planteada por Gregorio Arcángel García Salas en el presente proceso, para lograr el cumplimiento de la Resolución dictada el 29 de enero de 1988 por la Comisión Tripartita de Primera Instancia del Municipio Libertador del Distrito Federal, mediante la cual calificó como injustificado el despido del que fue objeto el demandante y ordenó su reenganche y el pago de los salarios caídos. Queda así confirmada la decisión del juez consultante.

*Voto salvado de la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó*

La suscrita, Dra. Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto del fallo que antecede por disentir de sus colegas específicamente por lo que atañe a la mención contenida en la página 3, primer párrafo, en el cual se señala lo siguiente:

“Luce evidente, en consecuencia, que la acción fue incoada para lograr, frente a la resistencia de la empresa demandada, el cumplimiento forzoso de un acto administrativo, contenido en la citada resolución. En cuanto al punto la Sala, al conocer en consulta de decisiones dictadas en casos en los que se plantea también la ejecución forzosa por vía judicial de actos administrativos, pero emanados de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, mediante los cuales se acuerda el desalojo de un arrendatario, ha dejado precisado que dichos actos constituyen 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 efecten a otros individuos”.

Al efecto la disidente estima que cuando se trata de actos en los cuales la Administración dirime un conflicto de derecho subjetivo la misma no es competente para ejecutar tales actos, sino al administrado que hubiese resultado favorecido por la decisión. A menos que en forma expresa la ley le hubiese previsto y hubiese establecido un procedimiento expreso para la ejecución. Debe recordarse que el procedimiento de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos prevé para la ejecución de los actos administrativos se refiere a los que establecen *cargas* para los administrados, esto es, disposiciones coactivas que pueden hacerse efectivas a través de los medios de los cuales la Administración dispone. Cuando los actos administrativos no tienen tal característica, no son ejecutables por los propios órganos de la Administración, como es el caso de las decisiones en materia inquilinaria (desalojos y reintegros), sino que deben ser llevados para tales fines ante el organismo jurisdiccional competente. Afirmar lo contrario es subsumir el proceso de ejecución de cargas, figura que en ninguna forma se identifica con los llamados “decisiones” o actos cuasijurisdiccionales” que son aquellos con los cuales la Administración dirime un conflicto de derecho subjetivo, ejerciendo así una función jurisdiccional.

I. *Revocación*

CSJ-SPA (366)

22-7-93

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Lourdes Vargas de Trujillo vs. República (Ministerio de Hacienda).

**Los actos administrativos son revocables cuando están viciados de nulidad absoluta (Art. 19, LOPA); y cuando están viciados de nulidad relativa siempre que no creen derecho subjetivo o intereses legítimos, personales y directos para un particular.**

En lo que atañe a la imposibilidad legal de que la Administración revoque este acto creador de derechos subjetivos particulares, la Sala observa:

Conforme a jurisprudencia reiterada de esta Corte, reflejada entre otros en el fallo del 14-5-85 (caso Freddy Martín Rojas contra el Ministerio de Educación) los actos administrativos son revocables en dos supuestos, a saber: Cuando están viciados de nulidad absoluta conforme al artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y cuando están viciados de nulidad relativa y no crean derecho subjetivo o intereses legítimos, personales y directos para un particular (argumento a contrario del artículo 82 *eiusdem*).

CSJ-SPA (433)

11-8-93

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Abelardo Valiño Ontiveros vs. República (Ministerio de la Defensa)

**La Corte analiza la doctrina y jurisprudencia existente sobre la potestad revocatoria de la Administración.**

Precisado lo anterior y a los fines de analizar la legalidad del acto recurrido, esta Sala estima oportuno y conveniente formular algunas consideraciones a la potestad revocatoria de la Administración y así ratificar su doctrina jurisprudencial en esta materia.

En efecto, en fallo del 26 de octubre de 1989 (Hoteles del Táchira, C.A., contra Corporación de Turismo de Venezuela), reconoció la Sala que la Administración en general está facultada para privar de efectos a los actos administrativos dictados por ella, es decir, tiene la posibilidad de revisar sus propias decisiones, ya sea de oficio o a instancia de parte, por razones de legitimidad, cuando el acto esté viciado y por tanto no pueda tener plena validez y eficacia, o, por razones de mérito o de oportunidad cuando las transformaciones de la realidad exigen la adopción de medidas distintas más apropiadas al interés público.

Es procedente también precisar las reglas a las que está sometido el ejercicio de tal potestad de autotutela:

a) La revocatoria, de oficio o a solicitud de parte, procede en cualquier tiempo cuando el acto está afectado de alguno de los vicios que determinan la nulidad absoluta de la decisión administrativa. (Artículo 83 Ley Orgánica de Procedimien-



tos Administrativos). Los vicios que apareja este tipo de nulidad están especificados en el artículo 19 *ejusdem*.

b) Cuando de vicios de nulidad relativa se trate, el acto será revocable sólo si no hubiere creado derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular (Artículo 82 Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), y hubiere quedado firme por haber vencido los lapsos para impugnarlos ya sea en vía administrativa o judicial. En este último supuesto si la Administración revoca un acto incurso en un vicio de nulidad relativa creador de derecho frente a terceros, dicha providencia revocatoria sería, a su vez, absolutamente nula por razón de lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 19 de la referida Ley.

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

Ahora bien, observa la Sala que el Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas Nacionales revocó la pensión de retiro concedida al recurrente, por considerar que fue otorgada mediante acto administrativo dictado con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.

Se inscribe ello dentro de la facultad que tiene la Administración de reconocer la nulidad del acto incurso en un vicio de nulidad absoluta, y como ya lo ha reconocido esta Sala, no constituye obstáculo para la validez de tal reconocimiento de nulidad absoluta y la subsecuente revocatoria del acto así viciado, la circunstancia de que se trate de un acto creador de derechos subjetivos o de intereses legítimos personales y directos en cabeza de un particular; en este caso en la persona del actor Teniente (R) (AV) Abelardo Valiño Ontiveros, quien se vio favorecido por el acto que le otorgó la pensión de retiro.

Sin embargo, no obstante que se acepta la facultad de la Administración de reconocer en cualquier momento la nulidad absoluta de sus actos, adquiere entonces máxima relevancia la determinación de si efectivamente el acto administrativo concesorio de la pensión fue dictado con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, pues sólo si ese fuere el motivo o causa de la nulidad de la providencia administrativa, se legitimaría la posterior medida revocatoria.

**CPCA**

**22-12-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Seguridad y Logística Israelí C.A. vs. Concejo Municipal del Municipio Libertador del Distrito Federal.

Para decidir la Corte observa del propio texto del acto impugnado, se observa que a la empresa recurrente le revoca una conformidad de uso de un inmueble. Esta conformidad de uso, obviamente, le había creado derechos subjetivos. Tal situación implica la nulidad absoluta del acto de revocación, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 19 ordinal 2º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el artículo 82 *ejusdem*.

El único supuesto en el que puede revocarse un acto administrativo que haya creado derechos a favor de particulares, es aquel en que el acto revocado está

viciado de nulidad absoluta, lo cual no ocurre en el caso *subjúdice*. En efecto, el hecho de que el inmueble del cual se da conformidad de uso haya sido utilizado para otros fines, en nada vicia la conformidad de uso como tal; en todo caso, si hay sanciones previstas en la Ordenanza respectiva tal incumplimiento daría lugar a las mismas.

Por lo tanto, el acto impugnado es nulo de nulidad absoluta y la sentencia pronunciada por el *a quo* es conforme a derecho. Así se decide.

#### J. *Decaimiento*

**CSJ-SPA (557)**

**8-10-93**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Ahora bien, tal declaratoria, o reconocimiento de cesación de los efectos de un acto administrativo, corresponde, en principio, a la Administración Pública, mediante la aplicación de la figura jurídica del decaimiento, la cual procede ante el supuesto de desaparición o modificación de las condiciones, de hecho o de derecho, necesarias para la subsistencia del mismo, con base en las cuales se dictó.

#### 4. *Contratos Administrativos*

##### A. *Caracterización*

**CSJ-SPA (601)**

**9-11-93**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Varios vs. Concejo Municipal Autónomo Sotillo del Estado Anzoátegui.

La Administración Pública actúa, excepcionalmente, como cualquier otro particular, cumpliendo actos enmarcados dentro de la esfera del derecho privado. El punto relevante del asunto es determinar cuándo nos encontramos frente a una u otra especie contractual. Al respecto la jurisprudencia ha establecido como criterio diferenciador la existencia de las llamadas cláusulas exorbitantes, definidas como expresiones de potestad 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; las mismas pueden resultar implícitas o expresamente incluidas en el texto mismo del contrato. Así "... se estaría en presencia de un contrato administrativo cuando las partes —una de las cuales es siempre la Administración— han manifestado su voluntad de sustraerse al derecho común insertando cláusulas que lo deroguen...". De manera que "... la presencia de cláusulas exorbitantes en un contrato celebrado por la Administración Pública constituye índice evidente de la existencia de un contrato administrativo..." (S. SPA 11-8-83 caso: Cervecería Oriente, C.A.).

Por su parte la doctrina predominante coincide en añadir que las expresadas cláusulas son las que, insertas en un contrato de derecho común, resultarían inusuales o ilícitas por contrariar la libertad contractual. No es menester que la cláusula sea en un contrato de derecho común simultáneamente inusual o ilícita, basta que contenga una u otra de estas características.

CSJ-SPA (525)

7-10-93

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

En consecuencia, los referidos elementos permiten a la Sala presumir que el referido terreno es un ejido y por ende el contrato a que se refiere su venta, es de naturaleza administrativa según criterio jurisprudencial de la Sala referido a que las ventas de ejido serán contratos administrativos aun cuando no incluyesen en forma expresa cláusulas exorbitantes siempre que por circunstancias ocurrientes pueda el vendedor resolverlas unilateralmente (sentencias de 11 de julio de 1983, Acción Comercial, 28 de febrero de 1985, Juan Vicente Gómez Romero vs. Concejo Municipal del Distrito Península de Macanao del Estado Nueva Esparta y 30 de junio de 1897, Trevor van Tongeren vs. Concejo Municipal del Distrito Nirgua del Estado Yaracuy).

Por tanto, conforme a lo pautado en el artículo 42, ordinal 14 y artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, corresponde al conocimiento de esta Sala el presente asunto.

*Voto salvado de la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó*

La suscrita, Dra. Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede que, en base a la calificación del objeto, litigioso, como contrato administrativo, por estar constituido por un contrato de arrendamiento sobre un ejido, estima que se da el supuesto previsto en el artículo 42; ordinal 14 de la Ley Orgánica de La Corte Suprema de Justicia.

Al efecto recuerda la disidente, que la noción de "contrato administrativo" había perdido toda su importancia en la jurisprudencia y doctrina nacionales por carecer de efectivo valor en el sistema jurídico. En efecto, su interés radicaba en que a través de tal calificación, se podían someter a los contratos así identificados al control del juez contencioso-administrativo. Ahora bien, establecida la competencia de la Administración, *rationae personae*, como un fuero especial de la misma, no tenía sentido alguno mantener una noción que había sido importada de un régimen extraño al nuestro. La reaparición de la figura en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en 1976, fue objeto de verdadera alarma y preocupación en el medio jurídico, ya que cualquier controversia relativa a los contratos que se califican como administrativos, es asignada por el artículo 43 de la mencionada Ley a esta Sala Político-Administrativa, en concordancia con el citado ordinal 14 del artículo 42. En este estado de cosas, y ante el riesgo de que se recargue la competencia de esta Sala de acciones intrascendentes por su cuantía e importancia social, excluyéndolas al mismo tiempo de su juez natural y de la posibilidad de la doble instancia, que la disidente estima debe hacerse una interpretación restrictiva de la norma atributiva de competencia a través de una calificación más técnica de lo que debería entenderse por "contrato administrativo", equiparándola en todo caso a los conceptos constitucionales de los contratos de interés público o contratos de interés nacional, respecto a los cuales el constituyente exige la intervención del Congreso para que puedan adquirir eficacia jurídica. El criterio sostenido por la Sala de calificar como "contrato administrativo" a cualquier negocio jurídico de un Municipio que verse sobre ejidos, sustento del fallo que antecede es, a juicio de quien disiente, excesivamente simplista ya que nada aporta sobre el contenido del eventual contrato ni sobre su relación con el interés público tutelado, que serían las únicas razones calificadoras de la figura en la cual se basa.

Es por los motivos que anteceden que, según la disidente, ha debido analizarse si la figura del contrato podía efectivamente derogar la competencia natural, dadas

sus características como tales, es decir, su importancia pública, el interés que compromete y su trascendencia, razones que sí podrían justificar un tratamiento especial.

Queda así expresado el criterio de la Magistrada disidente.

**CSJ-SPA (527)****7-10-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Varios vs. Concejo Municipal del Municipio Apure del Estado Portuguesa.

**CPCA****9-12-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

**Contrato administrativo es aquel en el cual el particular coadyuva con la Administración en la prestación de un servicio público.**

De acuerdo a los criterios más recientes de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, lo que distingue al contrato administrativo es la noción de servicio público, pues la presencia de cláusulas exorbitantes, aun cuando constituyen un índice evidente de la existencia de un contrato administrativo, ellas "no hacen otra cosa que revelar la noción de interés general o colectivo que el servicio público entraña". La cláusula exorbitante es así el efecto y de ninguna manera la causa del servicio público (Vid sentencias de la Sala Político-Administrativa del 11 de julio de 1983, Acción Comercial; 11 de agosto de 1983, Cervecería de Oriente, C.A. y 1º de abril de 1986, María de Jesús de Martínez).

En todo caso, esta Corte ha de observar que en el contrato celebrado entre la República y los actores el 21 de marzo de 1986 no existe cláusula exorbitante de ningún tipo. Por medio de dicho contrato los arrendatarios dieron en arrendamiento a "El Ministerio", para "sede de la Oficinas y Dependencias que éste disponga, un inmueble del cual son propietarios ubicados entre las esquinas de Cipreses y Velázquez N° 4, de esta ciudad. El canon de arrendamiento se fijó en la suma de Bs: 23.565,75 conforme a lo establecido por la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento; las reparaciones menores serían por cuenta del Ministerio y las mayores por la de los arrendatarios; los servicios de luz, teléfono y exceso de consumo de agua estarían a cargo del Ministerio, el cual no podría ceder ni subarrendar el inmueble sin la autorización de los arrendadores; la duración del contrato sería de un año, prorrogable, si una de las partes no manifiesta a la otra su deseo de no prorrogarlo con treinta días de anticipación, por lo menos, y se fijó como domicilio para todos los efectos del contrato la ciudad de Caracas. Tal es el contenido del contrato y del cual no se desprende el mínimo asomo de la existencia de alguna cláusula exorbitante.

Empero, como la existencia de la cláusula exorbitante no es la causa de la noción de servicio público y, por tanto, de la caracterización del contrato administrativo, sino un efecto del mismo, ha determinar entonces esta Corte qué vinculación existe entre el contrato y la noción de servicio público y, al respecto, observa que la noción de servicio público, y su vinculación con el contrato que pretenda calificarse como administrativo, ha de ser siempre restringida, ya que implica una competencia especial, derogatoria de las reglas procesales ordinarias sobre competencia.

Además, de adoptarse un criterio amplio de la noción de servicio público, la casi totalidad de los contratos que celebren los entes territoriales caerían bajo la competencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, lo que no pudo ser la intención del Legislador pues, precisamente, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia quiso reducir el ámbito de competencias de la Sala Político-Administrativa en este campo, al variar la redacción de la derogada Ley Orgánica de la Corte Federal que le confería competencia —numeral 28 del artículo 7— para conocer de los mismos asuntos a los cuales se refiere la ley vigente, pero con respecto a todo tipo de contratos celebrados por la República. Al arribar entonces a una concepción amplia de servicio público, como fundamentadora de la noción de contrato administrativo, se llegaría entonces a la misma solución de la Ley Orgánica de la Corte Federal del 2 de agosto de 1953, situación que —interpreta esta Corte— se quiso reducir a una categoría bien restringida de contratos.

Comparte entonces esta Corte la tesis conforme a la cual —como lo sostiene la República en sus Informes— contrato administrativo es aquel en el cual el particular coadyuva con la Administración en la prestación de un servicio público y, por ello, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 1º de abril de 1986, calificó como administrativo el contrato por medio del cual el Estado Nueva Esparta dio en arrendamiento a María de Jesús de Martínez un motel en la Isla de Coche, pues, como lo sostiene la Sala Político-Administrativa, a la ejecución del servicio público del turismo se asoció la contratante, como claramente se desprende de la cláusula cuarta del contrato al imponerse una serie de obligaciones que tendían al mejoramiento de la actividad turística.

En cambio, en el caso de autos la situación es ostensiblemente diferente. Son los actores quienes dieron en arrendamiento a la República un inmueble, sin que dichos actores participen en forma alguna, coadyuven o se asocien en la actividad registral que es, evidentemente, un servicio público. De lo antes expuesto se desprende que:

A. Los actores se limitaron a dar en arrendamiento a la República, por órgano del Ministerio de Justicia, un inmueble para sede de las oficinas y dependencias que él disponga.

B. No fue la intención de los actores vincularse a la prestación de un servicio público pues, tal como figura en la cláusula primera, el inmueble se destinaría a sede de oficinas y dependencias en general, sin ninguna referencia concreta a la actividad registral.

C. Aun cuando se hubiese indicado que el inmueble arrendado sería el asiento de una oficina de registro público, de acuerdo a la vinculación restringida que esta Corte acoge entre noción de servicio público y contrato administrativo, los particulares, en modo alguno —como antes se señaló— participan, o coadyuvan en la prestación del servicio público registral.

Por lo antes expuesto, considera esta Corte que el contrato de arrendamiento suscrito entre Elisa González de Benzo, Juan María Benzo González, José María Benzo González y María Elena Benzo de Linares, y la República de ninguna forma puede considerarse como administrativo y así se declara. En consecuencia, tanto el *a quo*, como esta Corte, son competentes para conocer de la controversia vinculada con su cumplimiento.

B. *Control Previo*

CPCA

22-7-93

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Conjunto Residencial Las Aves, C.A. vs. CGDLR

**En relación al control previo de la Contraloría General de la República, referente a la celebración de ese contrato por parte de la Administración, la aprobación o improbación del contrato sólo puede pesar sobre las estipulaciones relacionadas con los extremos indicados en los ordinales 1º 2º 3º y 4º del Art. 18, LOCGR. Respecto de las demás estipulaciones, sólo le corresponde admitir las violaciones que encuentre con señalamiento expreso de las responsabilidades respectivas.**

Al respecto se observa:

El artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República obliga a los despachos del Ejecutivo antes de proceder a la adquisición de bienes y servicios o a la celebración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, a someter éstos a la aprobación de la Contraloría, la cual verificará básicamente lo siguiente:

1. Que el gasto esté correctamente imputado a la correspondiente partida del presupuesto o a créditos adicionales legalmente acordados;
2. Que exista disponibilidad presupuestaria;
3. Que se hayan previstos las garantías necesarias y suficientes para responder de las obligaciones que se ha de asumir el contratista.

Agrega la norma que:

“No se podrá iniciar la ejecución de los contratos a que se refiere el encabezamiento de este artículo, mientras las estipulaciones que contengan los respectivos compromisos financieros no hayan sido previamente aprobados”.

Y el Parágrafo Unico del mismo artículo establece que:

“Parágrafo Unico: La Contraloría verificará los demás aspectos de la legalidad del contrato y advertirá al ente contratante las violaciones que observare en las estipulaciones proyectadas, con señalamiento expreso de las responsabilidades que podrían surgir si el contrato fuese celebrado sin subsanar tales irregularidades. Si la entidad contratante disintiere del criterio de la Contraloría, deberá exponer dentro de los treinta (30) días siguientes, en forma razonada, los motivos por los cuales procedió a celebrar el contrato.

Ahora bien, consta de autos que el ente administrativo sometió a la aprobación de la Contraloría la adquisición del inmueble de la reclamante y, luego de un intercambio de comunicaciones, mediante oficio N° DGAC-1-1-0068 del 11 de febrero de 1992, consignado por la ciudadana Directora General de Control de la Administración Central, en la oportunidad de rendir su informe ante esta Corte y que cursa al folio 81, expone lo siguiente:

“Tengo el agrado de dirigirme a usted, en la oportunidad de referirme al Oficio N° 43-18-03-01-00368, de fecha 22 de enero de 1992, relacionado con la

adquisición de un lote de terreno, ubicado en el Morro de Porlamar, Estado Nueva Esparta, propiedad de la empresa "Conjunto Residencial Las Aves, C.A."

"Sobre el particular le comunico que este organismo imparte aprobación por monto de Once Millones Trescientos Treinta Mil Quinientos Setenta y Nueve Bolívares con Setenta Céntimos (Bs. 11.330.579,70). No obstante, ese Decpacho deberá modificar el proyecto de contrato remitido en anexo al Oficio N° 43-18-03-01-7239 del 25 de noviembre de 1991, en el sentido de eliminar la estipulación referida a los intereses, ya que no se trata de una reclamación sino una venta real, pura y simple, perfecta e irrevocable, sometida a la consideración de este organismo contralor de conformidad con las previsiones del artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Se recuerda a ese Ministerio la obligación en que está de remitir el original a una copia certificada del contrato celebrado, a los fines de su confrontación y archivo.

Este oficio guarda relación con el expediente N° DGAC-1-2027 del 13 de septiembre de 1989, correspondiente a este organismo".

Confrontando este oficio con el texto de la norma anteriormente transcrita se observa que la misma excede a las facultades en ella previstas, pues el párrafo único lo que permite a la Contraloría es hacer *advertencias* sobre las violaciones que observe en las estipulaciones proyectadas, con señalamiento expreso de las responsabilidades que podrían surgir si el contrato fuese celebrado sin subsanar tales irregularidades, pero sin que ello implique obligar a la Administración a modificar el proyecto del contrato, como se desprende de la comunicación en referencia, o sujetar la celebración del contrato a que se cumplan las modificaciones señaladas por la Contraloría. La aprobación o improbación sólo puede versar sobre las estipulaciones relacionadas con los extremos indicados en los ordinales 1º, 2º, 3º y 4º del artículo 18 y, respecto de las demás estipulaciones, sólo le corresponde advertir las violaciones que encuentre con señalamiento expreso de las responsabilidades respectivas. En el oficio en referencia no existe el señalamiento de cuál es la norma que viola la estipulación cuestionada, ni a qué responsabilidades se expone la Administración en caso de celebrarlo en contra de la orden de la Contraloría, que repetimos, de haber tenido fundamento, no es susceptible de impedir la celebración del contrato como en efecto no ocurrió.

### C. Daños y perjuicios

CSJ-JPA (484)

7-7-93

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Ayala y Plaja vs. IAAIM.

**Para que proceda el pago de los intereses de mora, el monto de la valuación que los origina debe estar previsto en el presupuesto del ente público.**

Como muy bien establecen los abogados demandantes, de acuerdo al artículo 1.277 del Código Civil, "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 los casos en análisis, el Decreto 2.189, de conformidad con su artículo 2º, se considera parte del contrato suscrito entre el ente público y el contratista, es decir, que los intereses que se establecen en el artículo 71 son intereses de mora fijados contractualmente y por lo tanto, privan sobre el interés legal establecido en el Código Civil.

En primer lugar, se debe señalar que en el caso de las valuaciones de cierre, no corren los intereses moratorios a partir de los noventa días de su presentación debidamente conformadas por el ingeniero inspector a la oficina receptora del ente público, sino una vez efectuada la recepción definitiva de conformidad con el artículo 112 del Decreto 2.189 el cual dice que el ente público hará los pagos finales una vez recibida definitivamente la obra. Ahora bien, como el artículo 112 no establece un plazo para que el ente público cancele al contratista las valuaciones de cierre se debe considerar que esa obligación es inmediata, por lo que los intereses moratorios corren a partir del día siguiente a la recepción definitiva de la obra que, como ya se estableció, fue el día 14 de enero de 1985 para ambos contratos, es decir, los intereses de mora corren, en principio, a partir del día 15 de enero de 1985.

Decimos que los intereses de mora corren en principio a partir del día 15 de enero de 1985 porque, en segundo lugar, se debe hacer mención que el artículo 71 del Decreto 2.189 establece que para que proceda el pago de los intereses allí estipulados, el monto de la valuación que los origina debe estar previsto en el presupuesto del ente público, y añade ese artículo, que el ente público y el contratista elaborarán un cronograma de pago donde se establecerá en qué ejercicios presupuestarios se pagará la obra.

**CSJ-SPA (484)**

**7-7-93**

**Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez**

En un extenso análisis los abogados de la parte actora solicitan a esta Sala que no sólo se le indemnice a su representada con los intereses convencionales establecidos en el artículo 71 del Decreto 2.189, sino que, además, se condene al IAAIM a pagar una indemnización compensatoria, la cual denominan indemnización por mayor daño, por los daños y perjuicios sufridos por el incumplimiento culposo del ente público demandado.

La parte actora en su extenso análisis para fundamentar su pretensión, cita la opinión de varios autores nacionales y extranjeros y por supuesto incorpora criterios propios para al final establecer que los mayores daños sufridos por su representada pueden clasificarse en: 1) Lucro cesante ocasionado por el retardo en el pago de los bonos de la deuda pública; 2) Intereses cancelados a las entidades bancarias con motivo de pagarés emitidos a nombre de Ayala y Plaja, S.A. y garantizados mediante cesión de valuaciones de obra y/o contratos; 3) Honorarios de abogados cancelados por la realización de las gestiones que condujeron al pago de las valuaciones de obra y; 4) Efectos del proceso inflacionario.

Ahora bien, no le es dable a esta Sala por lo extenso que resultaría, el tener que apoyar o rechazar cada una de las ideas que los abogados actores vertieron en su escrito; pero sí expresar que las obligaciones dinerarias, de conformidad con el artículo 1.277 del Código Civil, la indemnización por concepto de daños y perjuicios causados por el retardo en el cumplimiento de la obligación por parte del deudor, consiste en el cobro de los intereses de mora.

Es así, como *supra* se estableció en el Capítulo IV de esta sentencia, que el demandante tiene derecho al cobro de los intereses moratorios de conformidad con el artículo 71 del Decreto 2.189.



Por otra parte, esta Sala, compartiendo plenamente la doctrina de la Sala de Casación Civil en materia de rectificación monetaria, doctrina esta que fue ratificada en una reciente sentencia de fecha 30 de septiembre de 1992, con ponencia del Magistrado Aníbal Rueda, señala lo siguiente:

Las obligaciones se dividen en obligaciones de dinero y obligaciones de valor, "Las primeras", nos señala la jurisprudencia citada, "son aquellas donde el deudor se compromete a pagar a sus "acreedores una determinada cantidad de dinero" y "las segundas (deudas de valor) se caracterizan porque la prestación debida no está integrada por una suma de dinero, aunque se extinga la obligación, pagándose una determinada cantidad dineraria" (Sentencia de la Sala de Casación Civil del 30 de septiembre de 1992, analizada en su original, pp. 19-20).

En los casos analizados, es decir, el pago por parte del IAAIM de la valuación de cierre N° 35 del contrato AERO-00241-2 y de la valuación de cierre N° 10 del contrato C-82-53, no hay duda que es una obligación de dinero ya que el ente público se comprometió a pagar un determinado precio, el cual puede ser ajustado de acuerdo a las previsiones del Decreto 2.189, a cambio de la ejecución de una obra parte del contratista.

Las deudas de dinero, se rigen por el principio nominalista consagrado en el artículo 1.737 del Código Civil que fundamentalmente consiste en que dichas deudas se pagan entregando "la cantidad numéricamente expresada en el contrato" (artículo 1.737 del Código Civil), independientemente de que el valor real de esa cantidad entregada sea mayor o menor al que tenía al momento de la convención.

Ahora bien, tal y como lo acota la sentencia de la Sala Civil antes citada (p. 20), el artículo 1.737 en su aparte único establece una excepción a ese principio nominalista y es cuando el deudor no cancela su obligación en el lapso fijado y entra en mora.

Dice expresamente la sentencia de la Casación Civil:

"En efecto, la disposición citada, consagra la hipótesis de que el aumento o disminución en el valor de la moneda, no incide ni influye en la obligación contraída si ocurre antes de que esté vencido el término de pago; empero, por interpretación a contrario, si la variación en el valor de la moneda en que se va a pagar la obligación ocurre después de la fecha o tiempo establecido, es posible el ajuste que establezca el equilibrio roto por el aumento o disminución en el poder adquisitivo de la misma" (pp. 20-21).

La interpretación anterior, es la que nos permite aplicar la corrección monetaria a las obligaciones dinerarias en las cuales el deudor ha caído en mora.

Es importante resaltar, al igual que lo señaló la sentencia de la Sala de Casación Civil citada, que la rectificación monetaria no es una indemnización por daños y perjuicios sino que forma parte del cumplimiento de la obligación principal cuando se incurre en mora (pp. 21-22).

En consecuencia, siendo una realidad el que el valor adquisitivo de nuestro signo monetario ha caído considerablemente en los últimos años y en base a los criterios antes expuestos, esta Sala ordena para el momento de la ejecución del presente fallo el que se realice la rectificación monetaria a los montos a que ha sido condenado a pagar el IAAIM, correspondientes a las valuaciones de cierre Nos. 35 y 10 de los contratos AERO-00241-2 y C-82-53, respectivamente, corrección que deberá calcularse a partir del día 14 de enero de 1985 que fue la fecha en que se hicieron exigibles ambas obligaciones y así se declara.

5. *Recursos Administrativos*

CSJ-SPA (428)

10-8-93

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: José A. Correia vs. República (Ministerio de Justicia)

**El órgano administrativo que tenga competencia para conocer del recurso de reconsideración o del recurso jerárquico conforme al Art. 90 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, puede en ejercicio de las potestades que le confiere el mencionado artículo, confirmar, modificar o revocar el acto impugnado, así como ordenar la reposición en caso de vicios del procedimiento, sin perjuicio de la facultad administrativa para convalidar los actos anulables.**

Seguidamente es menester pronunciarse sobre la denuncia de violación del artículo 90 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por cuanto la Administración habría omitido pronunciarse sobre los petitorios primero y segundo formulados en el escrito contentivo del recurso jerárquico ante el Ministerio de Justicia.

Al respecto se observa que el artículo 90 antes indicado establece las potestades del órgano administrativo que tenga competencia para conocer del recurso de reconsideración o del recurso jerárquico. Conforme a dicha norma el ente administrativo decisor podrá, en ejercicio de tales potestades, confirmar, modificar o revocar el acto impugnado, así como ordenar la reposición en caso de vicios del procedimiento, sin perjuicio de la facultad de la Administración para convalidar los actos anulables.

En el presente caso la Administración mediante la Resolución impugnada en modo alguno puede considerarse que haya violado la norma bajo análisis, antes por el contrario se ajustó a ella decidiendo confirmar el acto impugnado. Por tanto, no puede considerarse que la no revocatoria del acto recurrido pueda constituir *per se* una violación a esta norma, dado que, conforme al criterio que la Administración tenga del caso concreto, podrá tomar la gama de decisiones que allí se señalan; de tal modo, que la actuación de la Administración en modo alguno agrede este artículo 90 *ejusdem*. En caso de que el recurrente deseara un pronunciamiento sobre lo que en su criterio es la improcedencia jurídica de la confirmación del acto y la procedencia de la revocatoria, ha debido esgrimir los argumentos de fondo que lo llevaban a esa convicción, y no limitarse a atacar formalmente el acto recurrido. Con base en las consideraciones anteriores, esta Sala estima improcedente la denuncia de violación del artículo 90 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos aquí analizados. Así se declara.

#### IV. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

##### 1. Control de la Constitucionalidad

##### A. Acción de inconstitucionalidad: Objeto

##### a. Actos estatales de ejecución directa de la Constitución

CSJ-SPA (467)

14-9-93

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Debido al carácter residual que el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia le confiere al transcrito ordinal 11 del artículo 42 *ejusdem*, concluyente es que, para que efectivamente pueda resultar éste aplicable, el acto impugnado no debe encontrarse comprendido en ninguno de los ordinales 3º, 4º y 6º del artículo 215 de la Carta Magna, citado por el propio ordinal 11. Por lo que debe verificarse, previamente, el contenido de éstos:

Habiendo sido dictado el acto impugnado por el Congreso de la República, debe descartarse su inserción en los supuestos contemplados por los ordinales 4º y 6º del referido artículo constitucional, que se refieren, el uno, a los recursos o acciones de nulidad interpuestos contra actos de los cuerpos deliberantes estatales y municipales; y el otro, a los intentados contra actos del Ejecutivo Nacional. Disponen éstos, en efecto, textualmente, que son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: "4º Declarar la nulidad total o parcial de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que colidan con esta Constitución"; y "6º Declarar la nulidad de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional cuando sean violatorios de esta Constitución";

Descartada entonces la inclusión del acto impugnado en los transcritos ordinales, debe centrarse ahora el análisis en el 3º del mismo artículo, el cual atribuye a la Corte Suprema de Justicia la exclusiva competencia para "declarar la nulidad total o parcial de las leyes y demás actos de los cuerpos legislativos que colidan con esta Constitución", competencia que corresponderá a la Sala Plena gracias al reparto de atribuciones previsto en la disposición inmediatamente siguiente (artículo 216), cuyo texto es el siguiente: "Las atribuciones señaladas en los ordinales 1º al 6º del artículo anterior las ejercerá la Corte en Pleno. Sus decisiones serán tomadas por mayoría absoluta de la totalidad de sus Magistrados";

El primero de los actos a que hace referencia el transcrito ordinal 3º son las leyes nacionales, "actos —según la definición que la propia Constitución contiene— que sancionen las Cámaras como cuerpos colegisladores" (artículo 162), en ejecución directa e inmediata de la Carta Magna —y que versan sobre materia de la competencia nacional o sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Público (artículo 139)— tramitación que ha de efectuarse con arreglo al proceso para la elaboración de la ley formal, establecido por el mismo texto constitucional en el Capítulo V del Título V, "De la Formación de las Leyes" (artículos 162 al 177).

Ahora bien, no teniendo el acto impugnado el referido carácter de ley formal —como lo destaca también el propio accionante—, debe precisarse cuáles son los "demás actos de los cuerpos legislativos" a que alude el señalado ordinal 3º.

Como la propia Constitución no hace distinción alguna, podría pensarse —en principio— que todos los actos distintos a las leyes, emitidos por el Congreso o alguna de las Cámaras, generales o individuales, en ejercicio de función administrativa o no, quedarían, todos, incluidos. Por tanto, al alegarse vicios de inconstitucio-

nalidad, sería siempre la Corte Suprema de Justicia en Pleno el tribunal competente para declarar su nulidad, con base en el artículo 216 subsiguiente;

Sin embargo, observa la Sala, interpretadas las normas constitucionales “dentro de (su) contexto y no aisladamente, es decir, integrándolas a los principios que insuflan un tipo de fisonomía al Estado”, que es como la Corte Suprema de Justicia ha propugnado que deben entenderse las disposiciones fundamentales (vid. entre otras, decisión del 27-11-90, caso: “Acacio Germán Sabino Fernández”), resulta concluyente para la Sala desestimar tal interpretación preliminar, ya que entraría en contradicción con otros artículos del mismo Texto Constitucional, específicamente, el 206 y la parte final del 216.

En efecto, al disponer el primero de los señalados artículos que “la jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley”, los cuales son competentes para “anular *los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho*, incluso por desviación de poder”, resulta evidente para la Sala que deben ser excluidos del término “demás actos de los cuerpos legislativos” —a los que alude el ordinal 3º del artículo 215 de la Constitución—, la totalidad de los actos administrativos, es decir, de los actos generales o individuales de rango sublegal dictados por los cuerpos legislativos nacionales en función administrativa, porque ha de ser un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa y no la Corte en Pleno, al que, conforme al artículo 206, le corresponda pronunciarse sobre su conformidad.

Excluidos del ordinal 3º del artículo 215 de la Carta Magna los actos administrativos dictados por los cuerpos deliberantes nacionales, es forzoso concluir en que los “demás actos” a que aquél se refiere, han de ser aquellos emitidos por los cuerpos legislativos nacionales, en ejecución también directa e inmediata de disposiciones constitucionales, teniendo por tanto, sin serlo, rango equiparable al de la ley.

Esta interpretación resulta también aplicable a los otros ordinales del artículo 215 de la Carta Magna que atribuyen a la Corte Plena el control de la constitucionalidad: patentizado sobre todo en el último (6º), ya que además del Reglamento —el cual conforme a interpretación doctrinaria, y a la jurisprudencial del Máximo Tribunal en decisiones del 28-6-83 y 13-12-85 (casos: “CENADICA” y “Alvaro Gené Sojo”), es un acto dictado por el Presidente de la República en aplicación directa e inmediata del ordinal 10 del artículo 190 de la Constitución—, los “demás actos del Ejecutivo Nacional” allí mencionados serían en efecto, e igualmente, aquellos emitidos en ejecución directa e inmediata de normas constitucionales y por tanto también con rango equiparable al de la ley, aunque sólo desde ese punto de vista (ejecución de norma constitucional). Respalda el aserto, el transcrito artículo 206, y especialmente el ordinal 7º del mismo 215, que excluyen expresamente del conocimiento de la Corte Plena la impugnación de los *actos administrativos* contrarios a “derecho”, es decir, viciados tanto de ilegalidad como de inconstitucionalidad, incluso directa, aunque surjan de la ejecución inmediata de las leyes, como lo ha venido poniendo de relieve la jurisprudencia suprema sobre amparo, a partir de la decisión de la Sala del 10-7-91 (caso: “Tarjetas BANVENEZ”).

En efecto, puede evidenciarse que según la distribución de competencias que establece la propia Ley Originaria para hacer efectiva la garantía objetiva de la constitucionalidad en su artículo 216, todas las acciones de nulidad interpuestas contra actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Carta Magna, y que —por tanto, desde el punto de vista de su rango, son equiparables a la ley— los cuales están comprendidos expresa o implícitamente, como se ha dicho, en los ordinales 3º, 4º y 6º de su artículo 215—, son del conocimiento exclusivo de la Corte Suprema de Justicia en Pleno, mientras que cuando se impugne un acto administrativo del Poder Público, de carácter general o particular —pero de rango sublegal, realizado en función administrativa— por contrariedad al derecho —y aun por razones

de inconstitucionalidad—, la competencia corresponderá siempre a un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, sea la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia o cualquier otro tribunal de los que la ley determina.

Luego de las precisiones anteriores, y partiendo del hecho de que el artículo 216 de la Constitución atribuye a la Corte en Pleno el exclusivo conocimiento de acciones de nulidad interpuestas contra actos con rango o jerarquía equiparable a la ley, sean éstos dictados por los cuerpos legislativos nacionales (ordinal 3º), por los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios (ordinal 4º), o por el Ejecutivo Nacional (ordinal 6º, y todos del artículo 215 de la Constitución), se encuentra la Sala en capacidad, y en la obligación, de determinar previamente la competencia para conocer del recurso de anulación y la solicitud de amparo constitucional conjuntamente incoados. No sin antes dejar precisado y reiterar que —tal como ha quedado expresado en la jurisprudencia de Sala, y aun en la de instancia inferior a ésta—, las Exposiciones de Motivos, si bien contribuyen en mucho a esclarecer el sentido de la ley y la intención del legislador, no pueden sustituirlos. El espíritu de la ley no es otro que el que se desprende de la propia normativa, ésta interpretada racional y objetivamente, de conjunto. Idea propiciada por la doctrina, sobre todo española, especialmente González Pérez siguiendo a Castro y Bravo.

b: *Improcedencia contra sentencias*

CSJ-SPA (326)

20-7-93

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

**Sometidas como están las decisiones judiciales al control de la jurisdicción judicial ordinaria por virtud de los recursos de apelación extraordinario de revisión o de Casación, el permitir la existencia de ese recurso autónomo de nulidad por inconstitucionalidad de las decisiones judiciales, resulta contrario a los principios de seguridad jurídica.**

Según se desprende de lo anterior, la acción intentada persigue la nulidad, por inconstitucionalidad, de las sentencias antes referidas.

La declinatoria de competencia a favor de esta Sala, tuvo como fundamento, los artículos 42, ordinal 11, y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, conforme a los cuales, es de la competencia de esta Sala, “Declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad, de los actos de los órganos del Poder Público, en los casos no previstos en los ordinales 3º, 4º y 6º del artículo 215 de la Constitución”.

Ratifica la Sala, en esta oportunidad, lo sostenido por la Corte Federal y de Casación, en sentencia de la Corte Plena, dictada el 28 de noviembre de 1951, en el sentido de negar la existencia de un recurso de inconstitucionalidad contra sentencias. En efecto, la Corte Plena, luego de analizar el artículo 128, numeral 11 de la Constitución de 1936, el cual contenía una disposición similar a la prevista en el artículo 42, ordinal 11 de la Ley que en la actualidad rige a este Supremo Tribunal, señaló:

“Principio fundamental del derecho es el de que lo decidido por una sentencia firme pasa a la categoría de cosa juzgada, o sea, que el asunto así resuelto no puede ser objeto de un nuevo proceso.

La intangibilidad de la cosa juzgada se justifica plenamente por diversos motivos.

Las decisiones contenidas en una sentencia firme han de tenerse como la exacta expresión de la verdad, vale decir, de una verdad acerca de la cual no cabe suscitar dudas de ninguna clase.

Eso por una parte, pues por la otra, el sosiego colectivo, la paz social están íntimamente vinculados a la necesidad de la intangibilidad de la cosa juzgada, porque de otra manera, los litigios serían interminables con grave daño para la tranquilidad pública y los ciudadanos nunca estarían seguros de haber alcanzado la estabilidad de sus derechos.

(...omissis).

Ahora bien, ¿podrían los fallos ser atacados de nulidad mediante el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad...?

(...omissis) Del hecho de que a partir de la Constitución de 1936, el legislador patrio, al determinar las facultades de la Corte en cuanto al control constitucional, incluyera la frase "...y en general de todos los actos del Poder Público violatorios de esta Constitución" (Art. 128, numeral 11), no es posible sacar la conclusión de que quiso incluir los actos del Poder Judicial... (omissis). (Vid. *Gaceta Forense* Nos. 9, 1. 951, pp. 58 a 65).

Ciertamente, sometidas como están las decisiones judiciales al control de la jurisdicción judicial ordinaria, por virtud de los recursos de apelación, extraordinario de revisión o de casación, sería contrario a los principios de seguridad jurídica, consentir en la existencia de un recurso autónomo de nulidad por inconstitucionalidad de las decisiones judiciales, y así se declara.

De otra parte, es preciso señalar que por virtud del artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo, es posible que un particular ejerza directamente, de resultar afectado en sus derechos o garantías constitucionales por una decisión judicial dictada por un Tribunal en desbordamiento de su competencia, interponer la acción constitucional, a objeto de lograr el restablecimiento de la situación jurídica infringida.

Sin embargo, observa la Sala, que en el caso *subjúdice*, la acción incoada no puede considerarse como de las señaladas en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo, toda vez que tal acción fue precedentemente ejercida contra las sentencias cuya nulidad se pretende y declarada inadmisibles mediante sentencia de la Sala de Casación Civil de esta Corte Suprema de Justicia, el 22 de noviembre de 1990; razón por la cual tampoco parece procedente intentar nuevamente la misma acción constitucional de amparo.

En conclusión, lo prevenido en el artículo 42, ordinal 11 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no puede constituir el fundamento de la declinatoria de competencia efectuada por el Tribunal Segundo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda.

Por virtud de todos los razonamientos precedentemente expuestos, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia declara sin lugar la declinatoria de competencia, por ser contrario a la ley de recurso de nulidad por inconstitucionalidad interpuesto por la sociedad mercantil Derivados y Productos del Ganado C.A. (DEPROGACA), contra las sentencias dictadas por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, del Trabajo y Tránsito de la Circunscripción Judicial del Estado Guárico, el 19 de mayo de 1988, y por el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil, del Trabajo, del Tránsito y de Menores de la Circunscripción Judicial del Estado Guárico, el 8 de febrero de 1989, consecuentemente habida cuenta de la naturaleza de la acción incoada, la Sala considera innecesario el reenvío del expediente al referido Tribunal, y así se declara.

B. *Control difuso de la constitucionalidad de las leyes*

CPCA

16-9-93

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Por último, dado que la decisión del Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Centro Norte desaplicó la providencia administrativa de la Inspectoría del Trabajo, en virtud del artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, esta Corte procede a efectuar las siguientes consideraciones: El artículo 20 del Código de Procedimiento Civil establece:

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

Este artículo consagra el denominado control difuso de la constitucionalidad de las leyes por parte de los jueces de la República.

Ahora bien, la norma aplicada por el *a quo* —artículo 20 del Código de Procedimiento Civil— establece la posibilidad del control difuso de la constitucionalidad de las leyes, es decir, sólo una norma legal puede ser desaplicada por los jueces por colidir con la Constitución.

En el caso *sub examine*, el *a quo* desaplicó por inconstitucional un acto administrativo, supuesto que no se regula en la norma aplicada, razón por la cual tampoco era procedente, por esta razón, desaplicar el acto administrativo dictado por la Inspectoría del Trabajo.

CPCA

13-8-93

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Carlos E. Palacios vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Zamora del Estado Miranda.

El querellante opone además en el escrito de contestación a la apelación, como cuestión previa se declare la inaplicabilidad de la Resolución del 4 de enero de 1990 dictada por el Alcalde del Municipio Autónomo Zamora, por inconstitucional e ilegal, al violar el espíritu, propósito y razón de la Constitución Nacional, Ley de Carrera Administrativa, Ordenanza de Carrera Administrativa del 21 de agosto de 1985 y Ordenanza de Personal de fecha 14 de junio de 1988 y declare la aplicación preferente de estas tres últimas.

Dicha Resolución consta de un único artículo, que estableció que todos y cada uno de los empleados administrativos dependientes de esa Alcaldía serán considerados funcionarios de confianza y en consecuencia de libre nombramiento y remoción. Se fundamenta la resolución en el artículo 22 de la Ordenanza de Personal, que autoriza, a declarar funcionarios de confianza, con la consecuencia conocida, a través de esta categoría de acto administrativo.

De allí, el Municipio pretende justificar la exclusión de la carrera administrativa de todos los empleados administrativos del mismo, lo que desvirtúa la carrera administrativa municipal, no siendo esta la intención del prenombrado artículo 22 de la Ordenanza de Personal.

En efecto, lo que se pretendió ampliar fue la discrecionalidad del Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones relativas a la administración de personal en el ámbito municipal, pero que como todo poder de este orden, no es total y absolutamente

discrecional sino que también existen en él elementos reglados, como sucede en el caso concreto, al especificar la referida norma, que podrá ser calificada de esta manera mediante resolución, "cualquier otro de cargo de alto nivel o de confianza", sin que en ningún momento autorizara a extinguir la Carrera Administrativa Municipal, ya que en el supuesto negado de que ello fuera procedente, sería la Cámara Municipal o Concejo, el único organismo competente para legislar en ese o cualquier otro sentido en las materias de su competencia en el ámbito del Municipio.

Ambos conceptos son conceptos jurídicos indeterminados, pero esa indeterminación no puede llevarse al extremo de considerar que mediante Resolución podía el Alcalde, como lo hizo el del Municipio Zamora, darle categoría de funcionario de confianza a cada uno de los funcionarios que laboraban para la Alcaldía, llegando al absurdo de considerar en tal sentido un cargo de "Asistente de Coordinador", porque al hacerlo de manera general mediante Resolución, el Alcalde efectivamente invade competencias de carácter legislativo, previstas en el ordinal 3º del artículo 76 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, como de la competencia exclusiva del Concejo, como único órgano legislativo en el ámbito municipal, lo que vicia la Resolución de incompetencia de orden constitucional y el acto que se dictó con fundamento en el mismo, de ilegalidad.

Por las razones expuestas, estima esta Corte procedente la desaplicación al caso concreto de la prenombrada Resolución del Alcalde del Municipio Zamora, que si bien no constituye una ley en sentido formal, sí forma parte del ordenamiento jurídico municipal, de conformidad con el artículo 20 de el Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

**CSJ-SPA (548)**

**26-10-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Voto salvado: Cecilia Sosa Gómez

La sentencia en la parte motiva se centra en analizar la solicitud de desaplicación por inconstitucional del artículo 519 *eiusdem*, por considerar que el mismo pretende excluir del control de la jurisdicción contencioso-administrativa a los actos que decidan en forma favorable a los Sindicatos, las defensas opuestas por las partes a la negociación de una convención colectiva y ello crea una desigualdad entre las partes en conflicto, al conferir a una acciones de las que priva a la otra. Es pues el Parágrafo único del artículo 519 de la Ley Orgánica del Trabajo el que la Sala declara inaplicable al caso de autos.

Por tanto resulta un contrasentido entrar a declarar la desaplicación de una parte del referido artículo 519 de la Ley Orgánica del Trabajo, y luego examinar el lapso para interponer el recurso, que a juicio de la decisión de la mayoría sentenciadora, es de cinco días siguientes a la decisión del Ministro y por haberse interpuesto treinta y cinco días después de dictado el acto objeto del recurso, ya había caducado y lo declara inadmisibles a tenor de lo dispuesto en el artículo 84 ordinal 3º en concordancia del artículo 124, ambos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Sorprendente resulta para quien disiente que se aplique a un recurso de nulidad aún sin admitir, el control difuso de la Constitución, que si bien faculta a los Jueces para desaplicar una ley a un caso concreto cuando colida con una disposición constitucional, se utilice tal potestad para crear un precedente hacia el futuro, pero que



castiga a quien advirtió y solicitó a esta Sala como es la empresa recurrente, la mencionada desaplicación, jamás pretendiendo que tal pronunciamiento se diera con anterioridad al menos a la admisión del recurso. Una desaplicación en los términos expuestos en la sentencia deja de lado el caso concreto y se transforma en una declaratoria de inconstitucionalidad que si bien se ampara en un caso concreto, deberá aplicarla la Sala a todos los supuestos que tengan el mismo fundamento. Por tanto aun cuando la decisión es de inadmisibilidad y la dispositiva nada dice de la desaplicación declarada, al tratarse de un aspecto procesal que no puede presentar variados supuestos, en la práctica resulta una decisión de carácter general, no precisamente compatible con el recurso interpuesto y la suspensión de los efectos del acto solicitado.

En consecuencia, la sentencia ha debido pronunciarse sobre la admisión o inadmisión del recurso y de acordar lo primero sobre la suspensión o no del acto impugnado.

**CSJ-SPA (523)**

**7-10-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Carlos Ibarra R. vs. Consejo de la Judicatura.

La solicitud precitada contiene el siguiente requerimiento:

La desaplicación del artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura a tenor de lo previsto en el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil.

Al respecto, la Sala considera que proveer en relación al mismo es inoficioso, por cuanto en fecha 6 de agosto de 1991 la Corte Suprema de Justicia en Pleno, declaró la nulidad parcial del artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura promulgada el 7 de octubre de 1988 y ordenó que fuese suprimido parte de su texto, quedando el contenido de la norma referida, redactado de la siguiente manera: "contra las decisiones dictadas por el Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura, podrá interponerse recurso de nulidad por ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia".

## 2. *Acción de Amparo*

### A. *Competencia*

#### a. *Aspectos generales*

**CSJ-SPA (734)**

**15-12-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Enrique Rodríguez (FUTEPPSVEN vs. República (Ministerio de Educación)).

**La Corte analiza la doctrina y jurisprudencia referente a la "competencia" para conocer de la acción de amparo.**

Inicialmente, siendo de eminente orden público, debe la Sala dilucidar la competencia para conocer de la acción de amparo incoada, y al respecto se observa:

La Constitución contempla en el artículo 49 una acción por la cual, mediante un procedimiento breve y sumario, los tribunales de la República ampararán a todos los habitantes en el goce y ejercicio de sus derechos y garantías constitucionales. De la propia norma se desprende la intención del constituyente en atribuir la competencia de esta especial acción a tribunales determinados, ya que en el primer aparte de ese artículo se establece lo siguiente:

“El procedimiento será breve y sumario, y el *juez competente* tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida” (subrayado de la Sala).

Esta alusión, si se quiere incipiente, a una distribución de competencia para el conocimiento de la acción de amparo constitucional, sirvió para que la Corte Suprema de Justicia, al aceptar el ejercicio de ésta, pusiera como límite a la facultad de los tribunales de la República para admitirlos, el hecho de que su competencia natural tenga afinidad con los derechos y garantías que se denuncien lesionados.

En efecto, en la conocida sentencia del 23 de octubre de 1983 (caso: “Andrés Velásquez contra el Consejo Supremo Electoral”), se estableció que los tribunales “deben limitar su facultad para admitir recursos de amparo de acuerdo con la afinidad que con su competencia natural tengan los derechos que se pretendan vulnerados, en razón de que el propio artículo 49 de la Constitución da a entender claramente que si el deber de amparo corresponde a todos los tribunales de la República, habrá una distribución de competencias entre los mismos, según se desprende del aparte que se refiere al juez competente, y porque el propio Constituyente inició esta distribución de competencias al otorgarla a los Jueces de Primera Instancia en lo Penal en lo referente al amparo de la libertad personal (Disposición Transitoria Quinta)”.

Se estableció, entonces, un criterio material a los fines de definir o distribuir la competencia de los tribunales para conocer de acciones de amparo constitucional, criterio que fue incesantemente reiterado por la jurisprudencia, y acogido luego por el texto legal hoy vigente.

Así, en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, promulgada el 22 de enero de 1988, se estipuló en el artículo 7º, consecuente con la doctrina jurisprudencial citada, lo siguiente:

“Artículo 7. Son competentes para conocer de la acción de amparo, los Tribunales de Primera Instancia *que lo sean en la materia afín con la naturaleza del derecho o garantía violados o amenazados de violación*, en la jurisdicción correspondiente al lugar donde ocurrieren el hecho, acto u omisión que motivaren la solicitud de amparo.

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

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

Del amparo de la libertad y seguridad personales conocerán los Tribunales de Primera Instancia en lo Penal, conforme al procedimiento establecido en esta Ley” (subrayado de la Sala).

El artículo transcrito no fue siempre objeto de la misma interpretación. En sentencias de esta Sala, ambas del 28 de julio de 1988 (casos: IUPC y Colectivos Bripaz, registradas con los números 267 y 268, respectivamente), se entendió que los tribunales competentes para conocer de la acción de amparo eran únicamente los específicamente denominados Tribunales de Primera Instancia en el Capítulo III del Título I de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Con esta interpretación se excluía a los tribunales contencioso-administrativos del conocimiento de la acción de amparo

autónoma, salvo las excepciones legalmente previstas, a saber: a) en los casos en que conozca la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia conforme al artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales; b) en los casos de amparos contra decisiones judiciales, ya que el superior del tribunal cuestionado puede ser uno de la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 4 *ejusdem*); y c) cuando la acción se ejerciera conjuntamente con un recurso o acción contencioso-administrativa, según lo prevé el artículo 5º de la misma Ley.

No fue sino hasta el 16 de noviembre de 1989 (caso "Copei"), cuando se modificó tal criterio, ya que a partir de ese momento, la Sala comenzó a interpretar el transcrito artículo 7, expresando que, como el criterio de la afinidad entre la materia natural del juez y los derechos o garantías denunciados como lesionados resulta ser el rector para dilucidar la competencia en materia de amparo constitucional, debe presumirse que lo pretendido es que el juez competente para conocer de esa acción sea el que se encuentre mayormente familiarizado o especializado con el contenido de esos derechos, con lo cual se aspira a alcanzar de esa manera una mayor efectividad de la institución. De manera que negarle a los jueces contencioso-administrativos el conocimiento de acciones de amparo relacionadas con violaciones de derechos o garantías de índole administrativa quebranta ese principio rector, por lo que se estableció que "la jurisdicción contencioso-administrativa se encuentra también habilitada, conforme a sus propias competencias y como cualquier jurisdicción especial, para conocer de acciones de amparo autónomas, en caso de violación de derechos y garantías afines con la competencia natural que originariamente tienen atribuida".

Así, es pacíficamente aceptado en los actuales momentos que los tribunales contencioso-administrativos que conocen en primera instancia de las acciones o recursos ordinarios contra los actos, hechos u omisiones de los órganos del Poder Público —que según la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia son los Tribunales Superiores (artículo 181), la Corte Primera (artículo 181 y 184) y la propia Sala Político-Administrativa— son competentes, aun cuando no se denominen formalmente "Tribunales de Primera Instancia", para conocer de las acciones de amparo autónomas cuando se denuncien o pretendan vulnerados derechos o garantías de índole administrativa. Así lo declara y reitera la Sala.

Sin embargo, no debe interpretarse que la competencia de la acción de amparo constitucional, cuando el presunto agravante sea algún órgano del Poder Público, se rige por el criterio orgánico. Por el contrario, tal como se precisó anteriormente, el criterio rector de competencia en materia de amparo, reconocido indirectamente en la Constitución y directamente en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, *es el criterio de la afinidad entre la materia natural del tribunal y el derecho o garantía cuya vulneración se alega.*

Por lo que los señalados tribunales contencioso-administrativos conocen en primera instancia de amparos autónomos cuando los presuntos derechos violados sean de naturaleza administrativa, ya que es precisamente esta materia la que constituye la competencia jurisdiccional de esos tribunales. Así se declara, igualmente.

Consecuentes con lo expuesto, resulta concluyente que en los casos en que un órgano del Poder Público lesione a un particular en sus derechos o garantías constitucionales de índole o naturaleza distinta a la administrativa (laborales, civiles o penales), la competencia para conocer de las acciones de amparo contra esos actos, hechos u omisiones no correspondería a los tribunales contencioso-administrativos sino a los laborales, civiles o penales, según el caso específico.

Esta afirmación es corroborada por la disposición del artículo 8º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, a pesar de que en el mismo se concede un fuero especial a determinados órganos o personas:

“Artículo 8. La Corte Suprema de Justicia conocerá, en única instancia y mediante aplicación de los lapsos y formalidades previstos en la Ley, en la Sala de competencia afín con el derecho o la 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, del Consejo Supremo Electoral y demás organismos electorales del país, del Fiscal General de la República o del Contralor General de la República” (subrayado de la Sala).

Puede observarse que incluso en el artículo transcrito, el legislador acude al criterio de la “materia afín” con las competencias de cada Sala para, precisamente, dilucidar y distribuir el conocimiento de las distintas acciones de amparo entre cada una de las que componen la Corte Suprema de Justicia. Siendo perfectamente posible, entonces, y así lo contempla la propia ley, que una acción de amparo constitucional autónoma ejercida contra una actuación de un Ministro, órgano por excelencia de la Administración Pública Nacional, pase a ser conocida por la Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo, si los derechos denunciados son de esa índole; o por la Sala de Casación Penal, cuando se alegue la violación de derechos o garantías de naturaleza penal.

En el presente caso, el accionante en amparo constitucional imputa como agravante a un Ministro, específicamente al titular del Ministerio de Educación, “órgano administrativo que por su jerarquía ostenta el fuero especial establecido en el transcrito artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, siendo, por tanto, esta Corte Suprema de Justicia, pero “en la Sala de competencia afín con el derecho o la garantía constitucionales violados o amenazados de violación”, a la que corresponde el conocimiento de la acción incoada.

Ahora bien, acudiendo al principio rector de competencia en materia de amparo —aun en este caso, el material—, para poder determinar cuál es la Sala del Máximo Tribunal competente, se observa que el accionante denunció la violación del derecho consagrado en el artículo 90 de la Constitución, cuyo contenido es el siguiente:

“La ley favorecerá el desarrollo de las relaciones colectivas de trabajo y establecerá el ordenamiento adecuado para las negociaciones colectivas y para la solución pacífica de los conflictos. La convención colectiva será amparada, y en ella se podrá establecer la cláusula sindical, dentro de las condiciones que legalmente se pauten”.

Al exclusivo nivel constitucional, tal como se plantea y debe ser decidida la presente acción, el mismo artículo transcrito —que, en el caso, es el fundamento de derecho del actor—, pone en evidencia cómo él no consagra un “derecho constitucional” que guarde afinidad directa con la materia administrativa (lo que, dentro de la Corte, hubiera hecho competente a la Sala para conocer de la acción de amparo interpuesta), sino que, por el contrario, su naturaleza o índole es exclusivamente laboral, por lo que, en criterio de este tribunal Político-Administrativo, resulta concluyente que la competencia para conocer del amparo corresponde a la Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo, ya que —se reitera— la distribución de competencias entre las Salas, una vez determinada previamente la de la Corte por provenir la actuación atacada en amparo de los estratos superiores del Poder Público, no viene dada ahora por un criterio orgánico, que, de aplicarse de nuevo, en contravención a la Ley *ad hoc*, se traduciría en la necesaria consecuencia de que toda acción de amparo interpuesta contra alguno de estos órganos superiores del Poder Público correspondería a la jurisdicción contencioso-administrativa; de ahí que el legislador del amparo retorne al criterio material para los fines de esa

distribución interna de competencia dentro del Máximo Tribunal, y sea, en su consecuencia, la afinidad entre la materia ordinaria del juez y la naturaleza o índole —al exclusivo nivel constitucional— del derecho o de la garantía denunciados como violados o amenazados de violación, el criterio que presida tal distribución entre las respectivas Salas de la Corte, en el campo del conocimiento de la acción de amparo. Así se declara.

b. *Corte Suprema de Justicia*

**CSJ-SPA (315)**

**24-5-93**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Previamente pasa la Sala a pronunciarse sobre la competencia para conocer del caso:

Se observa que la presente acción es intentada contra el Decreto N° 2.847 de la Presidencia de la República, publicado en *Gaceta Oficial* del 16-3-93, órgano beneficiario del fuero especial que establece el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por tanto, la competencia para conocer de las acciones de amparo contra el presente reglamento presidencial corresponde, en única instancia, a esta Corte Suprema de Justicia en la Sala afín con los derechos o garantías denunciados como violados.

En el presente caso ha sido alegada, principalmente, la vulneración de derechos electorales y políticos (artículo 112 y 190, ordinal 10, de la Constitución) los cuales son afines con la materia administrativa, de manera que la competencia para conocer de la presente acción está atribuida a esta Sala Político-Administrativa, la cual, único árbitro de su competencia, así lo declara.

**CPCA**

**22-7-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Conjunto Residencial Las Aves, C.A. vs. CGDLR.

**La Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de los amparos que se intenten contra el Contralor General de la República.**

En primer lugar pasa la Corte a pronunciarse sobre el alegato de incompetencia formulado en su nombre por la ciudadana Ana Cristina Sanoja de Paredes, Directora General de Control de la Administración Central y al respecto se observa:

En efecto, tal como lo señala la informante, el artículo 8° de la Ley de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales señala que corresponde a la Corte Suprema de Justicia conocer de los amparos que se intenten contra el Contralor General de la República. No obstante, sucede que en el presente caso el amparo no va dirigido contra este alto funcionario, sino contra un funcionario de menor jerarquía, puesto que, como quedó señalado en el auto de admisión, la accionante indicó como presunto agravante a la Centraloría General de la República por la conducta del Director General de Control Previo de Gastos, por tanto, no se da el supuesto contemplado en el artículo 8° *ejusdem* y, en consecuencia, es improcedente el alegato examinado y así se declara.

También invoca la informante, la aplicación del artículo 42, numeral 12 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, conforme el cual es competente la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, para declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de ilegalidad, de los actos administrativos, generales o individuales, del Consejo Supremo Electoral y de otros del Estado de igual jerarquía a nivel nacional. Con respecto a tal alegato observa esta Corte que, de conformidad con la norma señalada por la informante, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia conoce de los recursos de nulidad que se interpongan contra los actos emanados del Contralor General de la República y de conformidad con el artículo 185 ordinal 3º *ejusdem*, corresponde a esta Corte conocer de los recursos que se intenten contra los actos emanados por los restantes funcionarios de la Contraloría General de la República por razones de ilegalidad.

Ahora bien, tal como se señaló en el auto de admisión, la competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las acciones de amparo viene determinada no sólo en razón del criterio de afinidad que preside la Ley que rige la materia, sino también en razón del órgano del cual emana el acto que se pretende atentatorio contra derechos y garantías constitucionales, puesto que, tal criterio, define cuál es el Tribunal de Primera Instancia competente, dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por tanto, de acuerdo a lo señalado anteriormente, esta Corte es competente para conocer de la acción propuesta y así se declara.

CSJ-SPA (380)

29-7-93

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Varios vs. República (Ministerio de Relaciones Exteriores).

**La competencia para conocer de la interposición de la acción de amparo por la supuesta omisión en que incurrieron funcionarios nacionales (Dirección de Identificación y Extranjería) le corresponde a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.**

En relación a la competencia para conocer de la presente acción, se observa:

Inicialmente, según el principio rector de competencia para el conocimiento de la acción de amparo contemplado en el artículo 7 de la Ley Orgánica que rige esta materia, la Sala encuentra que los derechos alegados por los accionantes como lesionados son los contenidos en los artículos 61, 37, ordinal 1º y 50 de la Constitución, ya que —a decir de los actores— existe una evidente situación discriminatoria en razón del sexo, producida u ocasionada por los funcionarios de la Dirección de Identificación y Extranjería al negarse a reconocer la nacionalidad venezolana del ciudadano Doménico Sirica y abstenerse de expedir a su favor la cédula de identidad y el pasaporte que lo acrediten como venezolano, contrariando de ese modo el espíritu del Constituyente en el sentido de que se aplicara analógicamente a los extranjeros casados con venezolanas la previsión contenida en el señalado ordinal 1º del artículo 37 de la Ley Fundamental. Por tanto vista la afinidad de la situación denunciada por los accionantes, así como la estrecha relación que guardan los derechos supuestamente violados con la materia que de ordinario conoce la jurisdicción contencioso-administrativa, resulta evidente que la competencia para conocer de la presente acción de amparo constitucional corresponde a un tribunal de esta especial

---

jurisdicción, específicamente a aquel que conozca en primera instancia de las acciones interpuestas contra el acto u omisión atacado.

Así, luego de concluirse que la acción incoada tiene por finalidad la protección de derechos afines con la materia de la que conoce la jurisdicción contencioso-administrativa, resulta necesario, a los fines de determinar el tribunal que conocerá del asunto en primera instancia, precisar el tipo de omisión denunciada en que se alega incurrieron los funcionarios de la Dirección de Identificación y Extranjería. Al respecto, en la solicitud de amparo los propios actores señalan que la actuación requerida de la Administración no es un acto discrecional, sino que, "en materia de Naturalizaciones Especiales, la naturalización, en sí, se produce *ope legis* desde el momento en que se declare la voluntad de ser venezolano en forma auténtica, no es la Administración quien concede, por acto discrecional, la naturalización, razón por la cual resulta innecesaria la notificación al interesado ya que este supuesto de naturalización especial, por el hecho del matrimonio, no es un acto administrativo de los contemplados en las previsiones del artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos".

De la transcripción se infiere que la omisión de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Interiores cuestionada mediante la presente acción de amparo se produce frente a una obligación específica y determinada que no les permite a éstos mayor margen de discrecionalidad, por lo que la cuestionada omisión sería en incumplimiento de normas imperativas o taxativas del tipo previsto en el artículo 42, ordinal 23, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Por tanto, verificada que la supuesta omisión denunciada en que incurrieron los funcionarios nacionales que conforman la Dirección de Identificación y Extranjería no es genérica, entendida esta como la obligación que tiene la Administración de tramitar las solicitudes de los particulares y de darle oportuna respuesta (artículo 67 de la Constitución) sino que por el contrario es catalogada por los actores como mayormente reglada, la Sala de conformidad con la interpretación que en relación a la competencia en materia de amparo ha dado en los casos del Partido Socialcristiano Copei e Isidro Lizarazo Ariza (16 de noviembre de 1989 y 6 de mayo de 1992 respectivamente); y según lo previsto en el ordinal 23 del artículo 42 de la Ley que rige el funcionamiento del Máximo Tribunal, en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*, el tribunal que conoce en única instancia de las acciones interpuestas contra este tipo de omisiones específicas resulta ser esta Sala Político-Administrativa y, en el caso concreto, así se declara.

**CSJ-SPA**

**13-10-93**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Escuela Básica "Juan Lovera" vs. República (Ministerio de Educación).

El artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece:

"La Corte Suprema de Justicia conocerá en única instancia, en la sala de competencia afín con el derecho o garantías 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, del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República o del Contralor General de la República".

La norma antes transcrita establece un fuero especial o extraordinario asignado a las Salas de esta Corte Suprema de Justicia en atención a la competencia natural que, por el rango y la materia le corresponden. En efecto, la atribución que consagra la norma citada, se fundamenta en elementos orgánicos derivados de la jerarquía de los funcionarios legitimados pasivamente y, en elementos materiales a través de los cuales se determina la 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".

En el caso presente, la acción de amparo constitucional fue ejercida contra el Ministro de Educación, órgano que está señalado en el mencionado artículo 8, de manera que la competencia corresponde a esta Corte Suprema de Justicia. Ahora bien, para determinar la Sala de este Máximo Tribunal que debe conocer de la presente acción de amparo, se observa que el derecho denunciado por el accionante como conculcado, es el consagrado en el artículo 68 de la Constitución, es decir, el derecho a la defensa, relativo en el caso presente, a un eventual procedimiento administrativo que se originó de una relación de empleo público lo cual es de naturaleza o índole eminentemente administrativa, por lo que corresponde a esta Sala Político-Administrativa el conocimiento y la decisión de esta acción de amparo y así se declara.

**CSJ-SPA (612)**

**18-11-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Israel Segundo Carruyo vs. República (Ministerio de Hacienda).

En el caso de autos, la Resolución impugnada emana del Ministro de Hacienda, autoridad contemplada dentro de las previsiones del artículo 8 de la ley; pero, conforme a lo expuesto, para dilucidar cuál es la Sala de este Máximo Tribunal que debe conocer de la acción de amparo, es necesario analizar subsiguientemente cuál es la naturaleza o índole de los derechos o garantías denunciados como lesionados. Al respecto, dentro de los derechos señalados como violados se encuentran, entre otros, la seguridad jurídica e irretroactividad de la ley, la reserva legal en materia de sanciones administrativas y el correlativo derecho a ser sancionado únicamente por los hechos y bajo los supuestos que establezca la ley, así como la discriminación fundada en la condición social del ciudadano, por lo que la competencia resulta atribuible a esta Sala Político-Administrativa, y así se declara.

En cuanto a la admisibilidad del presente amparo constitucional se observa que esta acción, al menos de lo que consta en el expediente, no se encuentra incurso en ninguna de las causales de inadmisibilidad previstas en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y garantías Constitucionales y que, además, se cumplieron los requisitos de la solicitud establecidos en el artículo 18 *ejusdem*. De manera que la presente acción resulta *admisibile*, y así en efecto se declara.

Por las razones precedentemente expuestas, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, admite esta acción de amparo constitucional interpuesta por el ciudadano Israel Segundo Carruyo Rivero contra la Resolución N° 2.170 publicada en la *Gaceta Oficial* N° 35.164 de 4 de marzo de 1993.

Se ordena, entonces, de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la notificación del Ministro de Hacienda, a fin de que dentro del término de 48 horas a partir de su efectiva



notificación, informe sobre la supuesta violación de los derechos fundamentales alegada por el recurrente. La falta de presentación del referido informe, se entenderá como aceptación de los hechos incriminados.

**CSJ-SPA (637)**

**24-11-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Varios vs. Partido Político Unión Patriótica.

En el caso de autos, el acto administrativo emana del Consejo Supremo Electoral, por lo que corresponde la competencia para conocer del amparo de autos a esta Corte Suprema de Justicia, siendo necesario precisar entonces cuál es la Sala de competencia afín con el derecho o garantía constitucional violados o amenazados de violación.

Al respecto, y ya que el único derecho constitucional del cual se alega una violación es el de igualdad ante la Ley, derecho que por su generalidad resulta afín con cualquier materia, considera la Sala necesario acudir al artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el cual establece, en su segundo aparte, que: "En caso de duda, se observaran, en lo pertinente, las normas sobre competencia en razón de la materia".

En consecuencia, por tratarse en el caso de materia electoral, resulta competente para conocer del asunto, en primera y única instancia, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, y así en efecto se declara.

**CPCA**

**21-12-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

De la norma transcrita (Art. 8) Ley Orgánica Amparo se observa claramente que de las acciones de amparo que se interpongan contra los organismos electorales del país corresponde conocer a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en virtud de que el derecho de petición, el derecho a ser elegido y a asociarse en partidos políticos, denunciados como violados, constituyen derechos y garantías afines con la materia que debe conocer dicho organismo jurisdiccional.

b. *Tribunales Contencioso-Administrativos*

a'. *Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo*

**CPCA**

**13-7-93**

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Fundación Eliodoro González Asoc. Civil vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones)

Vistas las anteriores consideraciones, debe esta Corte, en primer lugar, determinar si realmente es competente para conocer la presente causa, razón por la cual entra a analizar los criterios atributivos de competencia en materia de amparo y en tal sentido observa:

El artículo 7º de la Ley de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales atribuye competencia para conocer de la acción de amparo, a los tribunales de primera instancia que lo sean en la materia afín con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucionales violados o amenazados de violación, en la jurisdicción correspondiente al lugar donde ocurrieren el hecho, acto u omisión que motivaren la solicitud de amparo.

El recurrente ha denunciado la violación de los derechos constitucionales consagrados en el artículo 72, que establece el deber del Estado de proteger las distintas organizaciones sociales; el artículo 66, que consagra el derecho a la libertad de expresión y a la libre publicidad; el derecho a la defensa, consagrado en el artículo 68, en relación a la actuación del funcionario, ya que al haber prescindido de las formalidades requeridas para los actos de la Administración, impidió el ejercicio por parte del recurrente de los recursos ordinarios previstos en el odenamiento jurídico; y el derecho a la igualdad ante la ley que consagra el artículo 61.

Ahora bien, estima esta Corte que se trata de derechos y garantías que en la forma como han sido planteados, encuadran dentro de un contexto de derecho administrativo por devenir, la supuesta violación, de la actuación de un funcionario público, que en criterio del accionante y en el caso concreto, ha desconocido los deberes del Estado y se ha extralimitado en sus facultades. Además, tratándose de vías de hecho de la Administración —como ha calificado la parte accionante la actuación del funcionario del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, presunto agravante—, o de actos de la Administración Pública en general, la competencia se determina también tomando en cuenta el sujeto que provoca la violación.

En efecto, ha señalado esta Corte en anterior oportunidad lo siguiente:

“La competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las acciones de amparo viene determinada no sólo en razón del criterio de afinidad que preside la ley que rige la materia, sino también en razón del órgano del cual emana el acto que se pretende atentatorio contra derechos o garantías constitucionales, puesto que tal criterio define cuál es el Tribunal de Primera Instancia competente dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa”. (Caso: José V. Colmenares vs. UNEXPO, decisión de fecha 27 de agosto de 1991. Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta).

En el presente caso, siendo competente la jurisdicción contencioso-administrativa, y no tratándose de una acción contra la actividad administrativa estatal o municipal cuya competencia correspondería a los Juzgados Superiores con competencia en lo Contencioso-Administrativo, ni tampoco una acción de aquéllas cuyo conocimiento está atribuido a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, corresponde a esta Corte, en virtud de la competencia residual que le está atribuida en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de la presente acción de amparo constitucional, y así se declara.

**CSJ-SPA (320)**

**20-7-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Varios vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social)

**Es competente para conocer de la acción de amparo el tribunal que conozca en Primera Instancia de la materia afín con la naturaleza del derecho o garantía constitucionales violados o amenazados de violación.**

Para decidir la Corte observa:

Afirma el *a quo* que la actuación que se denuncia como violatoria de derechos constitucionales en tanto que corresponde al Médico Jefe del Distrito Cinco del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, "escapa de su competencia al ser un órgano del Poder Nacional".

En su criterio, "... el Tribunal competente para conocer de la solicitud de amparo deberá tener también atribuida la competencia para controlar la legalidad de los actos del órgano agravante".

Tomando como fundamento normativo el ordinal 10 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que le atribuye a este Alto Tribunal competencia para declarar la nulidad de los actos administrativos individuales del Poder Ejecutivo Nacional, concluye que el conocimiento de la presente causa corresponde a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

El hecho pretendidamente lesivo de los derechos y garantías constitucionales consagrados en los artículos 70, 84 y 96, es una supuesta "medida de cierre" de un local dedicado a la venta de comida y refrescos que explotan los querellantes, ordenada por los doctores Pablo Galíndez y Víctor Rojas, respectivamente Director y Jefe de Sección de Alimentos, del Distrito Cinco del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

Al ser los derechos presuntamente conculcados materia afín a la contencioso-administrativa, no cabe duda de que corresponde a esta jurisdicción la competencia para conocer de la acción de autos, de conformidad con el artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo y Garantías Constitucionales.

Ahora bien, a pesar de que el mencionado artículo consagra un criterio material de competencia, el artículo siguiente recoge el criterio orgánico para reservar a la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de las acciones de amparo intentadas contra el Presidente de la República, los *Ministros* y el Consejo Supremo Electoral entre otras altas autoridades nacionales.

En el caso de autos, el acto pretendidamente lesivo de los derechos de los accionantes no emana del Ministro de Sanidad y Asistencia Social sino de un inferior jerárquico de éste, por lo que, a tenor de la norma citada, no le es aplicable el criterio orgánico que haría competente para conocerlo a esta Corte.

Por otra parte, la jurisprudencia del Máximo Tribunal de la República ha determinado que la orientación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es la de desconcentrar la actividad judicial, por lo que todo acto administrativo del Poder Ejecutivo Nacional que no provenga del Presidente de la República, los Ministros o las Oficinas Centrales, corresponden al ámbito de competencia residual de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (ss. SPA casos "Patria Fondo Mutual de Capital Variable", 14-2-85, "Cdisa", 18-4-85 y "Argenis Flores", 5-11-92 entre otras).

Debe entonces acudirse a la regla general contenida en el artículo 7 de la Ley especial, la cual declara competente para conocer de la acción de amparo al tribunal que conozca en Primera Instancia de la materia afín con la naturaleza del derecho o garantía constitucionales violados o amenazados de violación.

Ese tribunal no es el *a quo* —tal como el mismo lo señala—, puesto que en ejercicio de su competencia ordinaria no conoce de actos emanados del Poder Nacional. Tampoco lo es esta Corte por las razones expuestas. En consecuencia, según el criterio residual contenido en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el competente para conocer de la presente acción es la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y así se declara.

**CPCA****5-8-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Varios vs. Universidad de Oriente

Tratándose, pues, de una acción autónoma de amparo, debe proceder esta Corte a pronunciarse sobre su competencia para conocer de la misma, de acuerdo con los precitados criterios. Al efecto, observa que en el presente caso se ha denunciado la violación de los derechos y garantías consagrados en los artículos 68 y 78 de la Constitución, referidos al derecho a la defensa y a la educación, por parte de un ente público perteneciente a la Administración Nacional Descentralizada; es evidente, pues, que la naturaleza de tales derechos es afín con la materia propia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Determinado así que la competencia para conocer de la solicitud de amparo pertenece a la jurisdicción contencioso-administrativa, procede ahora determinar si esta Corte es el tribunal de Primera Instancia competente, para lo cual debe utilizarse el segundo de los criterios antes enunciados, es decir, el criterio orgánico. Al respecto se observa que la parte señalada como presunta agravante es el Consejo del Núcleo Bolívar de la Universidad de Oriente, siendo esta una autoridad comprendida dentro de las previsiones del artículo 185, ordinal 3º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Por lo tanto, es esta Corte el tribunal de Primera Instancia competente para conocer de la presente acción de amparo, tal como lo indicó el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y Agrario del Primer Circuito de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar.

**CPCA****5-8-93**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Trina E. Seitife vs. República (Ministerio de Educación).

La competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las acciones autónomas de amparo viene determinada, según reiterada doctrina jurisprudencial, no sólo en razón del criterio de afinidad con la naturaleza del derecho pretendidamente afectado, sino también en razón del órgano del cual emana la conducta que se dice atentatoria contra determinado derecho o garantía constitucional. Efectivamente, es ese segundo criterio el que permite definir cuál es, dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa, el tribunal con competencia para conocer en primera instancia de la acción de amparo incoada.

Tratándose en el presente caso, de una acción autónoma de amparo, debe proceder esta Corte a pronunciarse sobre su competencia para conocer de la misma, de acuerdo a los precitados criterios, y al efecto, observa que la accionante ha denunciado la violación a derechos a la educación consagrados en los artículos 78 y 80 de la Constitución de la República, por parte de la Administración Pública Nacional, como lo es la Dirección de Educación Superior del Consejo Nacional de Universidades (CNU) del Ministerio de Educación. Por consiguiente, se trata de una materia afín con la que le es propia de la jurisdicción contencioso-administrativa, visto que la situación descrita por la accionante se enmarca dentro de un contexto de Derecho Administrativo.

Determinada de la manera indicada que la competencia para conocer de la solicitud de amparo pertenece a esta jurisdicción, y siendo que la parte señalada como

agraviante es una autoridad comprendida dentro de las previsiones contenidas en el ordinal 5º del artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esta Corte es competente para conocer de la presente acción de amparo.

Determinada como ha sido la competencia, pasa esta Corte a pronunciarse sobre la admisibilidad de dicha acción. Al efecto, una vez revisados los requisitos a que se contrae el artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, determina que no se dan en ella las circunstancias que impedirían su admisión, optando para ello por el procedimiento establecido en el artículo 23 *ejusdem* por cuanto no existen circunstancias extraordinarias que permitan la aplicación del procedimiento extraordinario establecido en el artículo 22 de la indicada Ley Orgánica.

**CPCA****11-8-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Zaher Bakir Tamini vs. República (Ministerio de Relaciones Interiores)

En el caso en autos, la autoridad denunciada es la Dirección de Identificación y Extranjería (DIEX) del Ministerio de Relaciones Interiores. Ahora bien, los tribunales superiores con competencia en lo contencioso-administrativo conocen de los recursos que se intentan contra autoridades de naturaleza estatal o municipal, siendo que en el presente caso se trata de una autoridad nacional comprendida en el artículo 185, ordinal 3º de Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en virtud del órgano y siendo uno de los derechos presuntamente violados, el derecho a la nacionalidad, afín con la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo a los precitados criterios, corresponde conocer a esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de la presente acción.

**CSJ-SPA (546)****11-8-93**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En los casos en los cuales la acción de amparo constitucional sea interpuesta contra un funcionario público de la Administración Central, que no ostente la categoría de Ministro, o con la de las más altas jerarquías dentro de la estructura organizativa de dicha figura subjetiva, rige la competencia residual de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, contemplada en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, el criterio sustantivo establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en virtud del cual la competencia la determina la afinidad del derecho que se denuncia conculcado, con la que corresponde al tribunal, debe ser conciliada con la que pertenece a los tribunales contencioso-administrativos que, por su naturaleza son los que ejercen el control de la legitimidad de las Administraciones Públicas.

Una vez precisado que una materia corresponde al ámbito del contencioso-administrativo, debe determinarse a cuál de los tribunales que lo conforman se atribuye, recordándose al efecto que, los tribunales contencioso-administrativos regionales ejercen su potestad jurisdiccional sobre los entes territoriales menores (Estados y Municipios); esta Sala Político-Administrativa sobre los organismos máximos del Po-

der Ejecutivo Nacional (Ministros); correspondiéndole a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo el conocimiento de los restantes organismos (competencia residual). En el caso presente la acción de amparo ha sido ejercida contra un funcionario subalterno del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, por lo cual su conocimiento cae en la esfera de la competencia residual de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, y en especial porque los derechos denunciados como conculcados resultan afines a este Tribunal.

**CPCA****28-9-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Establecido que la competencia para conocer de la presente acción de amparo pertenece a la jurisdicción contencioso-administrativa, debe procederse a determinar cuál es el tribunal de Primera Instancia con competencia para conocer de esta acción y al respecto se observa que la solicitud de amparo ha sido interpuesta contra el Inspector del Trabajo de los Municipios Caroní y Piar del Estado Bolívar, quien es una autoridad nacional perteneciente al Ministerio del Trabajo. En consecuencia, en virtud de la competencia residual establecida en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es esta Corte el tribunal de Primera Instancia competente para conocer de la presente acción de amparo constitucional y así se declara.

**CSJ-SPA (547)****26-10-93**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Alexis Francisco Cerpa vs. Fundación Gran Mariscal de Ayacucho.

**La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es competente para conocer del amparo interpuesto contra una fundación del Estado, de ámbito nacional, no sometida a ninguno de los restantes tribunales contencioso-administrativos. (Art. 3º. Art. 185 LOCSJ).**

La competencia para decidir las acciones de amparo ejercidas en forma autónoma es establecida en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en base a un criterio esencialmente material, por cuanto, la asigna al tribunal que tenga competencia afín con el derecho o garantía constitucional violado o amenazado de violación.

Según jurisprudencia de esta Sala Político-Administrativa, en los casos en los cuales el amparo hubiese sido ejercido contra una Administración Pública sometida como tal o a los tribunales contencioso-administrativos, se extiende a los mismos la competencia para conocer en materia de amparo constitucional de las acciones contra ellas. Este criterio deriva, por una parte de la especialidad del control ejercido y por la otra, de la reafirmación del criterio sustantivo derivado del hecho de que los derechos o garantías constitucionales cuya violación se imputa a los organismos administrativos corresponden a la esfera de los jueces contencioso-administrativos. De allí que, lo sustantivo y lo orgánico determinan la asunción de la competencia por parte de los tribunales que se destinan al control de los organismos públicos. En

relación con el criterio orgánico, el mismo perfecciona la asignación de la competencia, operando como un elemento gradual de la misma. Así, en los amparos interpuestos contra las autoridades estatales y municipales, serán los tribunales contencioso-administrativos regionales los que tengan la facultad para conocer y decidir la acción. En una esfera superior, en base a la previsión del artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, será a esta Sala Político-Administrativa a la que le corresponda conocer de las acciones contra las máximas autoridades nacionales, tanto del Poder Ejecutivo como de los entes constitucionales dotados de autonomía funcional. La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo queda así como un organismo intermedio o residual de los precedentemente señalados, el cual se ciñe a la competencia que el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, le asigna.

En el caso presente, el último criterio señalado es el que se aplica, ya que el amparo se dirige contra una fundación del Estado, de ámbito nacional, no sometida a ninguno de los restantes tribunales contencioso-administrativos.

**CSJ-SPA (618)****18-11-93**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En el caso presente, la decisión objeto del amparo, constituye como se señalara un acto administrativo, de un funcionario no sometido a la competencia especial de esta Corte por el artículo 8 de la citada Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Se observa al efecto, que si bien la materia sobre la cual recae la pretensión del actor es de índole contencioso-administrativa funcional, sin embargo no corresponde tampoco al Tribunal de la Carrera Administrativa, ya que el ámbito de ese organismo jurisdiccional se limita a los actos de ejecución de la Ley de Carrera Administrativa y su Reglamento, por lo cual opera la competencia residual de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, prevista en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que se aplica a la materia de amparo tanto en base al criterio orgánico como al de la afinidad sustantiva.

Por todo lo anterior, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, actuando en nombre de la República y por Autoridad de la Ley, declara en base a lo dispuesto en el segundo aparte del artículo 7, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, su incompetencia para conocer de la acción de amparo y ordena remitir las actuaciones inmediatamente a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

**CPCA****25-11-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

La competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las acciones autónomas de amparo viene determinada, según reiterada doctrina jurisprudencial, no sólo en razón del criterio de afinidad con la naturaleza del derecho pretendidamente afectado, sino también en razón del órgano del cual procede la conducta que se denuncia como atentatoria contra dicho derecho o garantía constitucional. Efectivamente, es este segundo criterio, de carácter orgánico, el que permite definir cuál es en el caso concreto, dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa, el tribunal competente en primera instancia.

---

En el caso de autos, se ha denunciado, entre otros, la violación de los derechos a la defensa, a la igualdad, y de asociación a partidos políticos, por parte de autoridades de una organización política; por lo tanto, reiterando su doctrina jurisprudencial expresada en numerosos fallos sobre asuntos similares a este y de conformidad con lo establecido en el artículo 185, ordinal 3º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esta Corte se declara competente para conocer del amparo solicitado.

CSJ-SPA (705)

3-12-93

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Celia M. de Valenzuela vs. Consejo Supremo Electoral

**En el caso de que el accionante del amparo no cumpla con la disposición contenida en el Art. 19 de la Ley Orgánica de Amparo, la acción de amparo será declarada inadmisibile.**

Siendo de eminente orde público debe este Alto Tribunal, en primer término, dilucidar la competencia para conocer de la acción de amparo incoado, decisión que en este momento procesal es posible adoptar por cuanto la acción de amparo corregida permite ahora su examen jurídico, en el contexto de la competencia, admisibilidad y en función de éstas, en su oportunidad, la procedencia.

El artículo 49 constitucional atribuye la competencia para conocer del amparo al "Juez competente", norma que permitió a la Corte Suprema de Justicia, afirmar mediante decisiones judiciales, la facultad de los tribunales de la República para admitir dicha acción o recurso, considerando la afinidad que su competencia natural tenga con los derechos y garantías que se denuncien lesionados (vid., entre otros, caso Andrés Velásquez vs. Consejo Supremo Electoral 20 de octubre de 1993 y caso "Copei" de 16 de noviembre de 1989). Finalmente, se observa que con la entrada en vigencia de la ley que rige la materia, la problemática de la competencia fue consagrada en los artículos 7 y 8 y esclarecida mediante decisiones judiciales que resolvieron las acciones autónomas de amparo y las conjuntas, es decir, las acciones de nulidad y amparo constitucional.

El caso *subjúdice* versa sobre un asunto contencioso electoral relacionado con la inscripción de un partido político y su legalización por parte del Consejo Supremo Electoral y se pretende que dicho organismo al negar tales pedimentos, violó el artículo 110 y siguientes de la Constitución afectándose "la libre voluntad de elección de los venezolanos (*omissis*), los ideales de democracia y el respeto del ciudadano que necesita escoger a sus dirigentes patrios".

La materia del amparo en el presente caso resulta ser entonces de la competencia de esta Sala conforme a la aplicación concatenada de los artículos 7 y 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales del ordinal 12, artículo 42 en concordancia con el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y del artículo 212 de la Ley Orgánica del Sufragio, competencia que se declara tanto desde el punto de vista *material* (afinidad entre la materia natural de la Sala y los derechos o garantías, denunciados como vulnerados), como *personal* el cual atribuye a la Corte Suprema de Justicia —en Sala afín con la naturaleza del derecho o garantía denunciados— la competencia para conocer de las acciones de amparo contra los actos, hechos u omisiones, imputables a determinados órganos de los Poderes Públicos, de alta jerarquía, entre los cuales, precisa-



mente, se encuentra el Consejo Supremo Electoral, presunto agravante en el caso *subjudice* (vid. caso "Copei" anteriormente señalado).

Vista la fecha de notificación de la decisión de rectificación de la solicitud, conforme al artículo 18 *ejusdem* —23 de septiembre de 1993— y la corrección efectuada mediante escrito de fecha 14 de octubre de 1993 y considerando que el artículo 19 *ejusdem* dispone: "Si la solicitud fuere oscura o no llenare los requisitos exigidos anteriormente especificados, se notificará al solicitante del amparo para que corrija el defecto u omisión dentro del lapso de cuarenta y ocho horas siguientes a la correspondiente notificación. Si no lo hiciere, la acción de amparo será declarada inadmisibile" (subrayado de la Sala). Resulta de los autos que el accionante no cumplió con dicha disposición legal pues la corrección no se produjo dentro del lapso perentorio de 48 horas sino al haber transcurrido 22 días; debería entonces considerarse la sanción prevista en la misma norma, es decir, la declaratoria de inadmisibilidad de la acción. Dicha declaratoria se justifica por el carácter sumario y breve del juicio de amparo por lo cual requerida la corrección de la solicitud resulta lógico que la misma debe efectuarse en un lapso breve para no desvirtuar o descalificar el estado de emergencia que reclama y justifica un mandamiento de amparo constitucional y así se decide.

**CSJ-SPA (676)**

**2-12-93**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Empresa Prefabricados El Callao, C.A. vs. República (Ministerio de Hacienda).

**La competencia para conocer del amparo en el cual se cuestiona una omisión genérica de un órgano del Ejecutivo Nacional distinto de aquellos de los que conoce la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia está atribuida a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (Art. 185, Ord. 3º LOCSJ).**

Previamente, para la determinación del tribunal competente para conocer de la presente acción, se observa:

La competencia para conocer de la acción autónoma de amparo constitucional viene regulada por la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales según dos criterios diferentes: uno material, que constituye el principio de competencia rector, y otro personal.

El primero está consagrado en el artículo 7º *ejusdem* el cual, utilizando la afinidad entre la materia natural del juez y los derechos o garantías denunciados lesionados como el elemento definidor para dilucidar la competencia en materia de amparo constitucional, se la atribuye a los tribunales que conozcan en primera instancia. Puede presumirse, por tanto, que lo pretendido mediante este criterio es que el juez competente para conocer del amparo sea el que se encuentre mayormente familiarizado o especializado con el contenido de los derechos violados alcanzándose así, una mayor efectividad de la institución, lo cual permite que los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa conozcan de estas acciones cuando la denuncia de violación versa sobre derechos que les sean afines (vid. decisión del 16-11-89, caso "Partido Socialcristiano Copei").

El segundo criterio viene dado, precisamente, por la jerarquía de la autoridad u órgano contra quien es formulada la acción de amparo autónoma, atribuyéndosele

la competencia —en esos casos— a esta Corte Suprema de Justicia, en la Sala de competencia afín con los derechos conculcados —se repite el criterio material—; este criterio personal está consagrado específicamente en el artículo 8 de la ley que regula el amparo constitucional de la siguiente forma:

“Artículo 8. La Corte Suprema de Justicia conocerá, en única instancia y mediante aplicación de los lapsos y formalidades previstos en la Ley, en la Sala de competencia afín con el derecho o la 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, 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”.

En el caso concreto, según el principio rector de competencia en materia de amparo, la Sala observa que los derechos alegados como lesionados son el de dirigir peticiones ante los funcionarios públicos y obtener de ellos oportuna respuesta (artículo 67 de la Constitución), y el de defensa (artículo 68 *ejusdem*), los cuales indudablemente resultan afines con la materia administrativa, por lo que la competencia corresponde al tribunal de esta especial jurisdicción contencioso-administrativa que conozca en primera instancia de las acciones o recursos que de ordinario se interpongan contra el acto o la omisión atacado.

Ahora bien, como el supuesto agraviado no es uno de los organismos enumerados en el transcrito artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo, lo cual excluye en principio a esta Sala Político-Administrativa, hay que determinar cuál es el tribunal dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa que resulta competente. Para ello, debido a que la presente acción de amparo constitucional fue interpuesta, como señalan los apoderados del acto, “frente al acto lesivo por omisión que en su contra comete el Ministerio de Hacienda de la República de Venezuela, a través de su Dirección General Sectorial de Finanzas Públicas, a raíz de la solicitud que le hiciera a ese Despacho el 15 de abril de 1993 por quien funge como Administrador Gerente de nuestra representada Prefabricados El Callao, C.A., ciudadano Cesare Goretti”, debe la Sala analizar la naturaleza de la supuesta omisión lesiva y diferenciar si es específica o genérica, por cuanto —según su criterio reiterado— si esta es una de las llamadas omisiones o abstenciones específicas, conforme con el artículo 42, ordinal 23, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, este Alto Tribunal tendría atribuida la competencia de la acción por ser su sujeto pasivo un funcionario nacional: la Dirección General Sectorial de Finanzas Públicas —aun cuando ésta no sea una de las entidades que figuren expresamente en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo—; en cambio si la omisión cuestionada es consecuencia de la obligación genérica de los funcionarios o autoridades públicas de tramitar cualquier solicitud o petición de los particulares contenida en la propia Constitución como contrapartida del derecho de los particulares consagrado en el artículo 67, es decir, es una omisión genérica, la competencia estaría atribuida al tribunal contencioso-administrativo —porque los derechos denunciados son afines a esta jurisdicción— que de ordinario conoce en Primera Instancia de las acciones o recursos contencioso-administrativos contra el supuesto órgano agraviante (vid. decisión del 6-5-93, caso: “Isidro Lizarazo Ariza”).

Al respecto, se observa que como la denunciada lesión constitucional es producto de la omisión genérica que tienen los funcionarios públicos de responder las peticiones que les dirijan los particulares, y no de una abstención específica, no resulta aplicable al caso concreto la disposición indicada de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículo 42, ordinal 23) por lo que es necesario veri-

ficar cuál es el tribunal que conoce, dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa, de los recursos y acciones que se planteen contra las actuaciones del pretendido agravante, ya que ese será el competente para decidir el presente amparo constitucional.

Así, el supuesto ente agravante es el Director General Sectorial de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda, órgano cuyos actos, al ser impugnados, no son revisados por este Máximo Tribunal el cual se limita a conocer, exclusivamente, de los recursos contencioso-administrativos que se interpongan contra el Presidente de la República, los Ministros y los titulares de las Oficinas Centrales de la Presidencia (vid. decisión del 18-4-85, caso: CDISA), salvo el recurso por abstención que conoce de todos los funcionarios nacionales pero que, como se dijo, no es aplicable al caso de autos.

Por tanto, como lo que se cuestiona mediante el presente amparo es una omisión genérica de un órgano del Ejecutivo Nacional distinto de aquellos de los que conoce esta Sala Político-Administrativa, la competencia está atribuida, de conformidad con el artículo 185, ordinal 3º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, tribunal que deberá pronunciarse, previa la tramitación legal correspondiente, sobre la violación denunciada por los apoderados de la empresa accionante de los derechos contenidos en los artículos 67 y 68 de la Carta Magna, y a ella se ordena remitir las presentes actuaciones. Así se declara.

**CPCA**

**21-12-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

A los fines de pronunciarse sobre la admisión de la presente acción autónoma de amparo, se observa:

La competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las acciones autónomas de amparo viene determinada, según reiterada doctrina jurisprudencial, no solo en razón del criterio de afinidad con la naturaleza del derecho pretendidamente afectado, sino también en razón del órgano del cual emana la conducta que se dice atentatoria contra determinado derecho o garantía constitucional. Efectivamente, es este segundo criterio el que permite definir cuál es, dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa, el tribunal con competencia para conocer en primera instancia de la acción de amparo incoada.

Tratándose en el presente caso, de una acción autónoma de amparo, debe proceder esta Corte a pronunciarse sobre su competencia para conocer de la misma, de acuerdo a los precitados criterios, y al efecto, observa que los accionantes han denunciado la violación a derechos consagrados en los artículos 46, 84, 96, 98 y 99 de la Constitución, referidos al derecho al trabajo, a dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, a la protección de la iniciativa privada y el derecho de propiedad, por parte de los presuntos agravantes. Por consiguiente, se trata de una materia afín con la que le es propia de la jurisdicción contencioso-administrativa, visto que la situación descrita por los accionantes se enmarca dentro de un contexto de Derecho Administrativo.

Determinada de la manera indicada que la competencia para conocer de la solicitud de amparo pertenece a esta jurisdicción, y siendo que los señalados como presuntos agravantes constituyen autoridades comprendidas dentro de las previsiones contenidas en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esta Corte es competente para conocer de la presente acción de amparo.

CPCA

22-12-93

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Héctor Márquez vs. Universidad de Los Andes.

En el caso *subjúdice* se ha denunciado la violación al derecho a la educación, al acceso a la educación superior en condiciones de igualdad y a la garantía de igualdad jurídica de los ciudadanos por parte de la Sub-Comisión de Estudios de Postgrado de la Facultad de Medicina de la Universidad de Los Andes. Ello determina que los derechos pretendidamente lesionados se vinculan a una relación jurídica enmarcada dentro de un contexto jurídico-administrativo, que constituye el ámbito natural de competencia de los tribunales contencioso-administrativos, y, en atención a que el sujeto señalado por el actor como agravante es una autoridad que se encuentra dentro de las comprendidas en la previsión del ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, debe esta Corte declararse competente para conocer del amparo solicitado. Así lo declara.

b'. *Tribunales Superiores*

CSJ-SPA (698)

2-12-93

Caso: Varios vs. Alcaldía de Puerto Ayacucho en el Estado Amazonas

**Cuando el origen de la perturbación lo constituye un acto administrativo, la acción de amparo debe interponerse por ante los tribunales superiores de la jurisdicción contencioso-administrativa cuya competencia por razón del territorio comprenda el lugar de ocurrencia de los hechos lesivos o amenazadores de los derechos y garantías constitucionales.**

Ahora bien, habiéndose declarado incompetentes, para conocer de la acción de amparo propuesta, tanto el Tribunal de Primera Instancia como el Tribunal Superior con competencia en lo Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo y Menores de la Circunscripción Judicial de los Estados Apure y Amazonas, corresponde a esta Sala decidir la regulación de competencia planteada. En tal sentido, observa 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 constitucional, 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 de la Administración, podrá formularse ante el Juez Contencioso-Administrativo competente, si lo hubiere en la localidad, conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos...”.

“El segundo aparte del artículo, que es de donde deriva la errónea interpretación del Juez Superior, debe leerse en criterio de esta Sala, así: “podrá formularse ante el Juez Contencioso-Administrativo conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación...”.

“El «podrá» es simplemente constitutivo de una alternativa que la ley le confiere al accionante, para que si lo considera necesario y pertinente, en lugar de ejercer sólo la acción de amparo ejerza también el recurso contencioso-administrativo de anulación”.

“Se puede ejercer la acción de amparo autónomamente o se puede ejercer conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación. Es pues, una autorización de posible acumulación de los recursos, pero nunca en el entender de la Sala, una derogatoria de la regla atributiva de competencia del artículo 7 de la Ley Orgánica. De ahí pues, que el Juez de Primera Instancia en lo Contencioso-Administrativo que ejerza jurisdicción en lugar de los hechos tiene competencia para conocer que la acción de amparo constitucional sea ejercida en forma autónoma o conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos”.

En conclusión, cuando el origen de la perturbación lo constituye un acto administrativo, la acción de amparo debe interponerse por ante el Juez Contencioso-Administrativo cuya competencia por razón del territorio comprenda el lugar de ocurrencia de los hechos lesivos o amenazadores de los derechos o garantías constitucionales.

En el caso *subjúdice*, la pretendida violación de los derechos previstos en los artículos 84 y 85 Constitucionales, deriva —a decir de los accionantes— de actos administrativos emanados de un órgano de la Administración Pública local, por lo que, de conformidad con el criterio precedente expuesto, el Tribunal competente para conocer de la acción de amparo interpuesta es el Superior Civil con competencia en lo Contencioso-Administrativo de la Circunscripción Judicial de los Estados Apure y Amazonas de la Región Sur, conforme a lo establecido en los artículos 5 y 7 de la Ley de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, y así se declara.

CSJ-SPA (768)

16-12-93

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Previamente debe la Sala verificar su competencia para conocer de la presente acción autónoma de amparo constitucional, y al respecto observa:

La determinación de la competencia en la acción de amparo constitucional ejercida en forma autónoma se rige, según la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por dos criterios diferentes: uno material, que constituye el principio de competencia rector, y otro orgánico.

El primero está consagrado en el artículo 7 *ejusdem*, el cual, utilizando la afinidad entre la materia natural del Juez y los derechos o garantías denunciados como lesionados se constituye en elemento definidor para dilucidar la competencia de amparo constitucional, y se la atribuye a los tribunales que conozcan en primera instancia. El segundo criterio viene dado por la jerarquía de la autoridad u órgano contra quien se intente la acción de amparo autónoma, atribuyéndosele la competencia —en estos casos— a la Corte Suprema de Justicia en la Sala de competencia afín con los derechos conculcados —se vuelve entonces al criterio material, elemento rector, como se ha sostenido—. El criterio orgánico está consagrado específicamente en el artículo 8 de la ley que regula el amparo constitucional.

En el caso concreto, el accionante considera que esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia resulta competente para decidir la acción propuesta, ya que, en primer lugar, los derechos violados son de naturaleza administrativa o política, y en segundo, aun cuando el supuesto agravante, es decir, la Sub Comisión Especial de la Cámara de Diputados para Investigar las Presuntas Irregu-

laridades en la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas, S.A., no aparece entre las autoridades señaladas en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo, al tener un carácter nacional y jerarquía constitucional, debe considerarse incluido el agravante —como lo ha sostenido la jurisprudencia— entre las autoridades enunciadas en el indicado artículo 8.

Al respecto, observa la Sala que —tal como lo ha señalado reiteradamente— el indicado artículo 8 “tiene su fundamento en atención a la importancia y trascendencia que podrían tener los amparos ejercidos contra autoridades de alto rango como lo son: El Presidente de la República, los Ministros, el Procurador General de la República, el Contralor General de la República y el Fiscal General de la República, así como los organismos electorales. Todas las acciones de amparo que se intenten contra las señaladas autoridades de naturaleza constitucional y de carácter nacional, así como los organismos electorales, tendrían que ser ventilados dentro de un órgano de la máxima jerarquía dentro de la estructura judicial, lo cual asegura que el control de la violación constitucional a un derecho o garantía de los actos emanados de ellos, sea ejercido por la propia Corte Suprema de Justicia, que es la que ordinariamente asume el control jurisdiccional de la actividad de dichas autoridades; por esta misma razón se ha incluido a otros organismos que reúnen los mismos dos requisitos determinantes —la jerarquía constitucional y el carácter nacional— entre los expresamente señalados, tales como el Consejo de la Judicatura y a los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional (Vid. sentencias del 16-6-91 y 8-11-90, casos: Reina Henríquez y Anselmo Natale).

Ahora bien, observa la Sala, a diferencia de como lo alega el actor, que el supuesto órgano agravante no es ni el Presidente del Senado ni el de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional, aun cuando es parte de este cuerpo deliberativo, ni reúne, tampoco, los requisitos y condiciones que permitan su inclusión entre las autoridades enunciadas en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo, ya que si bien ejerce una competencia de carácter nacional no puede afirmarse que ostente la jerarquía exigida, por lo que la competencia en el caso de autos no vendrá determinada según lo establecido en el señalado artículo, sino, en cambio, según el artículo 7 *ejusdem*, siendo competente, por tanto, el tribunal que en primera instancia lo sea en “la materia afín con la naturaleza del derecho o garantía violados o amenazados de violación, en la jurisdicción correspondiente al lugar donde ocurrieren el hecho, acto u omisión que motivaren la solicitud de amparo”.

Así, estima la Sala que el derecho denunciado como violado —el de la defensa y al debido proceso—, ostenta en el caso concreto una naturaleza administrativa, por cuanto el alegato del actor radica en que tal derecho fue transgredido por la indicada Sub Comisión Especial de la Cámara de Diputados para Investigar las Presuntas Irregularidades en la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas, S.A., al no haberle ésta solicitado información ni notificado de los “cargos que se le imputan”.

De manera que la competencia en la presente acción de amparo le corresponderá a un tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa, específicamente a aquél que conozca en primera instancia de las acciones o recursos ordinarios que se pudieren interponer contra el supuesto acto lesivo.

Así mismo observa la Sala que los recursos que pudieran interponerse contra la actuación cuestionada de la Sub Comisión Especial de la Cámara de Diputados para Investigar las Presuntas Irregularidades de la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas, S.A. no encuadran entre las previsiones contempladas en los ordinales 9º, 10, 11 y 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por lo que, de acuerdo a la competencia residual que atribuye el artículo 185, ordinal 3º, *ejusdem*, el conocimiento del presente asunto le compete a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, y así se declara.

---

*c'. Tribunales de Carrera Administrativa***CSJ-SPA (268)****7-7-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Miguel A. Morreo vs. Agroseguro

**Siendo la pretensión del accionante del amparo afín con el régimen especial de los funcionarios públicos, la competencia para conocer del amparo le corresponde al Tribunal de la Carrera Administrativa.**

Para decidir la Sala observa:

La Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, estableció en su artículo 7 el sistema atributivo de competencia fundamentándolo en un criterio *material*, es decir, atendiendo a "la materia afín con la naturaleza del derecho o garantía violados o amenazados de violación, ...".

Al no ser la presunta agravante uno de los entes para los cuales se estableció un fuero especial en el artículo 8 *ejusdem*, la aludida es la norma aplicable al presente caso.

En este sentido, en sentencia del 16-11-89 (caso Julio César Moreno y otros), recientemente ratificada en fallo del 27-2-93 (caso Rafael Rodríguez Alzola contra Agroseguro), esta Sala ha sostenido que el juez competente para conocer de la acción de amparo es el que se encuentre más familiarizado con el contenido de los derechos presuntamente amenazados o violados, ello con el fin, entre otros, de asegurar una mayor efectividad de la institución.

En el caso de autos, el accionante denuncia la violación del artículo 94 de la Carta Fundamental. En el precedente citado (fallo del 27-2-93) esta Corte declaró:

"Al respecto, la Sala observa que el accionante denunció la violación del artículo 94 de la Constitución, el cual consagra como cometido para el Estado el desarrollo de un sistema de seguridad social que proteja a todos los habitantes de la República, que se concreta, para los empleados o funcionarios públicos, entre otras formas, con el otorgamiento de los beneficios consagrados en el Estatuto de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios Públicos o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios...".

Puesto que justamente lo que invoca el querellante como fundamento de su derecho es la Ley del Estatuto sobre Régimen de Jubilaciones y Pensiones, la precedente jurisprudencia de Sala resulta aplicable al caso de autos y en consecuencia se reitera lo expresado en aquella oportunidad.

En el precedente referido consideró en efecto esta Sala, y así lo reitera, que la pretensión del accionante es afín con el régimen especial de los funcionarios públicos, por lo que la competencia corresponde al Tribunal de la Carrera Administrativa, de conformidad con lo establecido en el artículo 73, numeral 1, de la Ley de Carrera Administrativa.

CPCA

29-7-93

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

**El Tribunal de la Carrera Administrativa es el tribunal competente para conocer y decidir en primera instancia de las acciones de amparo con motivo de los derechos que les sean vulnerados a los funcionarios públicos.**

Al respecto se observa que los derechos que se invocan como conculcados son los previstos en el artículo 68 y 81 de la Constitución relativos a la defensa y estabilidad laboral de los profesionales de la enseñanza, materia que corresponde a los tribunales contencioso-administrativos por su afinidad con la materia de los cuales ellos conocen. Ahora bien, la competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las acciones autónomas de amparo viene determinada, de acuerdo a reiterada jurisprudencia, no sólo atendiendo a la afinidad con la naturaleza del derecho que se denuncia como conculcado, sino también al órgano del cual procede la actuación presuntamente violatoria de dicho derecho. Este criterio es, precisamente, el que permite establecer cuál, dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa, es el tribunal de primera instancia llamado a conocer de la acción de amparo.

En el caso de autos, la autoridad denunciada es el Jefe de la Zona Educativa del Estado Carabobo. En efecto, la propia solicitante de amparo señala que la violación a sus derechos "surgen como consecuencia de la cuestionada actuación de la Dirección de un plantel dependiente del Ministerio de Educación, órgano competente de la Administración Pública Central". Ahora bien, los tribunales superiores con competencia en lo contencioso-administrativo conocen de los recursos que se intentan contra autoridades de naturaleza estatal o municipal, y siendo que en el presente caso se trata de una autoridad nacional comprendida en el artículo 185, ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en virtud del órgano y de acuerdo a los precitados criterios, correspondería, desde el punto de vista orgánico, conocer a esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de la presente acción.

Sin embargo, existiendo una jurisdicción contencioso-administrativa especial para conocer de las cuestiones que se susciten con motivo de los derechos que les sean vulnerados a los funcionarios públicos sometidos a la Ley de Carrera Administrativa, es el Tribunal de la Carrera Administrativa el Tribunal competente para conocer y decidir en primera instancia la acción propuesta.

CPCA

29-7-93

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

**El Tribunal de la Carrera Administrativa, únicamente puede conocer de los amparos dictados contra actuaciones de los órganos a los cuales pertenecen los funcionarios públicos accionantes, y sólo respecto a la materia de carrera administrativa.**

El artículo 7º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales dispone:

"Son competentes para conocer de la acción de amparo, los Tribunales de Primera Instancia que lo sean en la materia afín con la naturaleza del derecho



o de la garantía constitucionales violados o amenazados de violación, en la jurisdicción correspondiente al lugar donde ocurrieron el hecho, acto u omisión que motivaren la solicitud de amparo”.

Al respecto, se observa que la competencia por la materia del Tribunal de la Carrera Administrativa está regulada en el artículo 73, numeral 1º de la Ley de Carrera Administrativa, donde se dispone que son atribuciones y deberes del Tribunal: “Conocer y decidir las reclamaciones que formulen los funcionarios o aspirantes a ingresar en la carrera administrativa, cuando consideren lesionados sus derechos por disposiciones o resoluciones de los organismos a cuyos funcionarios se aplique la presente ley”.

De estas disposiciones se deduce que el Tribunal de la Carrera Administrativa, únicamente podía conocer de los amparos dictados contra actuaciones de los Organismos a los cuales pertenecen los funcionarios públicos accionantes, y sólo respecto a la materia de carrera administrativa.

Ahora bien, del análisis de la situación, se evidencia que el amparo es ejercido contra las actuaciones del Sindicato Unitario Nacional de Empleados Públicos del Ministerio de Educación. Por otro lado, los derechos constitucionales denunciados como violados son el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad (artículo 43), el derecho a asociarse con fines lícitos (artículo 70), la protección especial del trabajo (artículo 85) y el derecho de huelga (artículo 92). Tales derechos son afines con la materia laboral puesto que, además de ser regulados en la Ley Orgánica del Trabajo, fueron supuestamente violados por actuaciones del Sindicato antes mencionado, que además están regulados por la Ley Orgánica del Trabajo y el respectivo estatuto del Sindicato, y no en la Ley de Carrera Administrativa o alguna otra normativa sobre la materia.

Por estas razones, esta Corte considera que el Tribunal de la Carrera Administrativa no era el competente para conocer del amparo interpuesto, sino que la competencia pertenece a los tribunales del Trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo. Así se declara.

**CPCA**

**17-12-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Para decidir esta Corte observa:

Corresponde a esa Corte pronunciarse sobre la apelación interpuesta por el accionante y, en tal sentido, debe comenzar por analizar la competencia del tribunal *a quo* para conocer de la acción de amparo interpuesta, por tratarse ello de una cuestión de orden público.

En tal sentido observa:

Del escrito libelar se desprende que el ciudadano Salvador Luciani Cuéllar prestaba servicios como Fiscal de Bienes y Servicios I en la Superintendencia de Protección al Consumidor, Delegación Zulia-Los Andes, adscrita al Ministerio de Fomento, y que ingresó a dicho organismo en fecha 1º de noviembre de 1984.

Conforme a lo anterior, es claro que el accionante en amparo posee el carácter de funcionario público y que está solicitando que se le ampare contra conductas vinculadas a su relación de empleo público las cuales —en su opinión— son violatorias de derechos constitucionales.

Ahora bien, en el caso de autos la autoridad denunciada como presunta agravante es la Jefe de la División Zulia-Los Andes de la Superintendencia de Protección

al Consumidor, adscrita al Ministerio de Fomento, ciudadana Tahís Romero de Avila. Por ello, no tratándose de un órgano de naturaleza municipal o estatal, sino nacional, de conformidad con el artículo 185 ordinal 3 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, correspondería conocer a esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de la presente acción.

No obstante ello, existiendo una jurisdicción contencioso-administrativa especial para conocer de los asuntos que se susciten con motivo de los derechos que les sean vulnerados a los funcionarios públicos sometidos a la Ley de Carrera Administrativa, es el Tribunal de la Carrera Administrativa el competente para conocer y decidir en primera instancia la acción propuesta. Así se declara.

d'. *Tribunales Penales*

**CPCA**

**28-10-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Varios vs. Ministerio de Justicia

**Los tribunales competentes para conocer de la violación de los derechos a la libertad y seguridad personal son los juzgados de primera instancia en materia penal.**

Como cuestión previa debe esta Corte pronunciarse sobre su competencia para conocer de la presente acción autónoma de amparo y al respecto observa:

La competencia de los tribunales para conocer de la acción de amparo constitucional viene determinada, conforme al artículo 7 de la Ley de la materia, en razón del criterio de la afinidad con la naturaleza del derecho pretendidamente afectado.

Ahora bien, en el caso de autos se denuncian como violados el derecho a obtener oportuna respuesta (artículo 67 de la Constitución); el derecho a la igualdad jurídica y a no ser discriminado (Preámbulo y artículo 61 *ejusdem*); los derechos innominados a que se aplique la Ley de Régimen Penitenciario (artículo 50 de la Constitución) y el derecho a la libertad individual (artículo 60 *ejusdem*). Al haber sido denunciado este último derecho —libertad y seguridad personal de los actores— es obvio que esta Corte no es competente para conocer de la presente acción. En efecto, el amparo de la libertad y seguridad personal se encuentra expresamente regulado en los artículos 7 y 38 al 47 de la citada Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Concretamente, el artículo 7 *in fine* establece:

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

Y, por su parte, el artículo 40 prevé:

Los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal son competentes para conocer y decidir sobre el amparo de la libertad y seguridad personales. Los respectivos Tribunales Superiores conocerán en consulta de las sentencias dictadas por aquéllos.

En consecuencia, los tribunales competentes para conocer de la violación de los derechos a la libertad y seguridad personales son los juzgados de primera instancia en materia penal en virtud del criterio de afinidad antes aludido.

Además, es necesario destacar que el Legislador le confirió tanta importancia al derecho a la libertad y a la seguridad personal, que consagró un título en la normativa correspondiente especialmente destinado a la regulación de la violación de ese derecho, estableciendo —como antes se precisó— los tribunales competentes para conocer de las denuncias contra los mismos, razón por la cual escapa a esta Corte el conocimiento de la presente acción, cuyo conocimiento corresponde —aunque hayan sido denunciados otros derechos, pero en virtud de la importancia que la Ley otorgó a la libertad y seguridad personales— a los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal y no a los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

*e'. Tribunales del Trabajo*

**CPCA**

**30-8-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Guillermo González vs. Instituto Pedagógico Caracas

En el caso bajo estudio, al accionante ha denunciado la violación de derechos constitucionales —específicamente sus derechos constitucionales al trabajo, consagrado en el artículo 84 del texto constitucional, y a la defensa consagrada en el artículo 68 *ejusdem*— por parte del Director del Instituto Pedagógico de Caracas, por lo que, siendo el órgano pretendidamente agravante un ente público estatal, podría entenderse que corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa —y, concretamente, a esta Corte, por tratarse de una autoridad nacional no sometida a control de la Suprema Corte— el conocimiento de la acción de amparo interpuesta. Sin embargo, al aplicar el criterio de afinidad que preside la ley que regula la materia, de conformidad con el artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo, se observa que el accionante desarrolla, dentro del referido Instituto, labores de vigilante, es decir, que se trata de un obrero; de ello se desprende que su derecho al trabajo se desenvuelve dentro de un marco jurídico laboral, que escapa del ámbito de aplicación del derecho administrativo. Dado el carácter determinante que en este caso tiene la denuncia referente al derecho al trabajo, la sola circunstancia de que éste se denuncie violado con ocasión de una relación jurídico-laboral, y no jurídico-administrativa, descarta la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En conclusión, queda excluida en el presente caso la competencia de esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo para el conocimiento de esta solicitud, el cual corresponde al Juzgado de Primera Instancia con competencia en materia laboral de la localidad, y así se declara.

f'. *Conflicto de Competencia*

CSJ-SPA (547)

26-10-93

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Alexis Francisco Cerpa vs. Fundación Gran Mariscal de Ayacucho.

El Código de Procedimiento Civil es norma supletoria en materia de amparo, por cuanto el artículo 49 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, establece tal carácter respecto a "...las normas procesales en vigor". Ahora bien, la regulación de la competencia establecida en el mencionado Código, como medio para dirimir los conflictos entre los jueces que se hubieren declarado incompetentes por razón de la materia o por el territorio, y aquellos que sean llamados a asumirla, pero que a su vez se consideren incompetentes (artículo 70 *eiusdem*), corresponde decidirla a los Tribunales Superiores de la respectiva Circunscripción, pero si no hubiese un Tribunal Superior común a ambos jueces, es la Corte Suprema de Justicia la que ha de decidir la regulación de la competencia, de acuerdo con lo pautado en el artículo 71 del Código de Procedimiento Civil.

En el caso de autos, ha sido planteado un conflicto de competencia entre el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda y el Juzgado Superior Segundo en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, tribunales estos que no tienen un superior común a ambos. Por lo anterior corresponde a la Corte Suprema de Justicia, resolver la regulación de la competencia planteada, como se evidencia del mencionado artículo 71, y así se declara.

Una vez establecida la competencia de esta Corte Suprema de Justicia, se pasa a determinar cuál de sus Salas es la competente para conocer del presente caso.

Al respecto, se observa que, esta Sala Político-Administrativa, en sentencias de fecha 12 de agosto de 1993, en los casos MADOSA; Travel Service y Colgate-Palmolive, dejó establecido que:

"...Cuando se alude al juez común y superior a un tribunal contencioso-administrativo, se está haciendo referencia al organismo jurisdiccional que conoce en alzada de las decisiones de los tribunales en conflicto y, en su falta, del máximo organismo de la jurisdicción contencioso-administrativa, que es esta Sala Político-Administrativa... Con el criterio antes expresado, se unifica la jurisdicción contencioso-administrativa, por cuanto, el superior de la misma, que en el sentido más amplio resulta ser esta Sala, es la que posee la facultad de establecer, cuando no exista un superior común a los tribunales en conflicto, a quien corresponde conocer de una materia que, desde el punto de vista material forma parte de su jurisdicción. Concebida la materia contencioso-administrativa como una unidad o bloque que conforma una jurisdicción, a esta Sala le toca dirimir aunque excepcionalmente y siempre con carácter definitivo los conflictos de competencia que dentro de la misma se planteen en base a lo dispuesto en el párrafo final del artículo 43 que señala su facultad para conocer ...de cualquier otro asunto que sea de la competencia de la Corte, si no está atribuido a alguna de las otras Salas...".

En atención a los criterios contenidos en las precedentes sentencias, esta Sala se considera competente para regular el conflicto en el presente caso, por cuanto el mismo se planteó entre un tribunal de primera instancia de la jurisdicción ordina-

ria y un tribunal contencioso-administrativo, por lo cual al no existir un tribunal común a los mencionados y pertenecer uno de ellos a la jurisdicción contencioso-administrativa, se da el supuesto jurisprudencial asentado, que se ratifica en el presente caso.

**CSJ-SPA (462)**

**27-10-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Ana Drossos M. vs. Banco Industrial de Venezuela.

**La Corte analiza los requisitos para determinar la jurisdicción de los tribunales venezolanos para conocer de la acción de amparo constitucional.**

Inicialmente, en relación a la consulta elevada sobre la jurisdicción para conocer de la presente acción de amparo, esta Sala observa:

La Constitución establece en su artículo 49 el deber de los tribunales de amparar a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de sus derechos y garantías fundamentales, otorgándoles, a la vez, la potestad de restablecer la situación jurídica infringida inmediatamente, gracias al procedimiento breve y sumario establecido en la ley.

Este deber constitucional que tienen los tribunales de la República de garantizar el libre goce y ejercicio de los derechos fundamentales, "tanto en lo principal como en lo incidental, y en todo lo que de ella derive hasta la ejecución de la providencia respectiva", es de eminente orden público (artículo 14 de la Ley Orgánica de Amparo) y además se extiende por igual a venezolanos y a extranjeros, ya que el artículo 45 de la Carta Magna establece que "los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos que los venezolanos, con las limitaciones o excepciones establecidas por esta Constitución o en las leyes".

Así, cualquier persona que se encuentre en el territorio nacional, sea venezolano o no, es titular de los derechos subjetivos consagrados en la Ley Fundamental —así como de aquellos que, aún no estando expresamente enunciados en ella, sean inherentes a la persona humana (artículo 50 *ejusdem*)—, por lo que puede, en caso de que sean violados o lesionados por acto, hecho u omisión proveniente de persona natural o jurídica o de cualquier ente o autoridad pública, acudir a los organismos jurisdiccionales mediante la acción de amparo constitucional en búsqueda de protección o resguardo.

Ante una solicitud de esta naturaleza, los tribunales de la República se encuentran en la obligación constitucional de actuar inmediatamente en contra del acto, hecho u omisión denunciados como lesivos, con el fin de que se mantenga incólume el sistema de derechos o garantías fundamentales que la Ley Originaria les confiere u otorga a todos los ciudadanos que se encuentren en el país.

Debe concluirse, por tanto, que siendo el territorio de la República el ámbito espacial donde los ciudadanos, sean venezolanos o no, ostentan los derechos y garantías establecidos en la Constitución, los tribunales patrios tienen jurisdicción para ampararlos cuando la denunciada violación se produzca, precisamente, dentro del territorio nacional. De manera que el requisito o la condición esencial que determina la jurisdicción de los tribunales venezolanos para conocer de la acción de amparo constitucional viene dado por la existencia de un acto —entendido en el sentido más amplio— que se hubiere realizado, emitido o producido en la República, ya que es en esta jurisdicción donde aquél contraría los principios constitucionales y donde el

mandamiento de los órganos judiciales competentes debe ser “acatado por todas las autoridades de la República, so pena de incurrir en desobediencia a la autoridad”, como lo establece el artículo 29 de la Ley Orgánica de Amparo.

Esta apreciación se ve reforzada con la previsión del artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo, donde implícitamente parece definirse la forma en que debe determinarse la jurisdicción venezolana, al establecerse que “son competentes para conocer de la acción de amparo, los tribunales de primera instancia que lo sean en la materia afín con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucionales violados o amenazados de violación, *en la jurisdicción correspondiente al lugar donde ocurrieren el acto, hecho u omisión que motivaren la solicitud de amparo*” (subrayados de la Sala). En efecto, dejando a un lado las posibles imprecisiones terminológicas, debe concluirse forzosamente en que la clave para fijar la competencia territorial respecto de la acción —que es el lugar donde se efectuó la violación constitucional—, sirve asimismo para deslindar la jurisdicción de los tribunales patrios, evitando de esta manera situaciones absurdas o contradictorias.

Debe señalarse finalmente que este criterio especial que rige la jurisdicción para el conocimiento de la acción de amparo —el cual difiere de los previstos en la ley procesal ordinaria para dilucidar los problemas que al respecto se planteen en el plano privado— se justifica plenamente por el señalado carácter o naturaleza eminentemente pública de esta acción, ya que debe recordarse que la integridad de los derechos constitucionales supera el simple arbitrio o voluntad de los particulares lesionados y se presenta, más bien, como uno de los cometidos del Estado. Prueba de ello surge del hecho de que la primera atribución del Ministerio Público es “velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales” (artículo 220, ordinal 1º de la Ley Fundamental), sino además con la existencia de disposiciones de la Ley Orgánica de Amparo donde expresamente son excluidas “todas las formas de arreglo entre las partes” (artículo 25) y, donde se excluye también el consentimiento del agraviado “cuando se trate de violaciones que infrinjan el orden público o las buenas costumbres” (artículo 6, ordinal 4º).

Así, puede observarse que las reglas generales para determinar la jurisdicción en el proceso ordinario, contenidas principalmente en el artículo 53 del Código de Procedimiento Civil, no parecen ser las más adecuadas o convenientes para orientar el procedimiento mediante el cual ha de tramitarse la acción de amparo constitucional, dónde por ejemplo, al estar en juego la protección de derechos y garantías constitucionales, resulta inaceptable que las partes sometan expresamente el conocimiento del problema a la jurisdicción de tribunales extranjeros, cuestión permitida en el plano privado, al interpretarse por argumento a contrario el artículo 2º *ejusdem*.

## B. Objeto

### a. Universalidad del objeto

CPCA

11-11-93

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Aura Loreto de Rangel vs. Partido Acción Democrática

**Las actuaciones de cualquier tipo realizadas por autoridades pertenecientes a organizaciones partidistas no poseen ninguna característica que, por su naturaleza, los haga libres de revisión por la vía del amparo.**

Una vez sentado que el informe fue presentado por el ciudadano Raúl Rodríguez Perozo, es preciso decidir acerca de su solicitud de que la presente acción de amparo sea declarada inadmisibile, previa revocatoria del auto mediante el cual fue admitida. Fundamentada su petición en la afirmación de que el derecho a postular —a diferencia del derecho a ser postulado, que no es más que una expectativa de derecho— es un “derecho facultativo de las organizaciones políticas y de los grupos de electores”, de carácter discrecional e interno, que se ejerce mediante actos conocidos como *interna corporis*, los cuales no son susceptibles de revisión por los órganos jurisdiccionales.

Al respecto se observa que la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales hizo gala de la mayor amplitud cuando definió el ámbito objetivo de aplicación de este mecanismo de protección constitucional. Así, en el artículo 2º establece que:

“La acción de amparo procede contra cualquier hecho, acto u omisión proveniente de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal. También procede contra el hecho, acto u omisión originados por ciudadanos, personas jurídicas, grupos u organizaciones privadas que hayan violado, violen o amenacen violar cualquiera de las garantías o derechos amparados por esta Ley”.

La lectura de la anterior disposición evidencia que no hay prácticamente ningún tipo de conducta, independientemente de su naturaleza o carácter, así como de los sujetos de los cuales provenga, del cual pueda predicarse que está excluido *per se* de su revisión por los jueces de amparo, a los efectos de determinar si vulnera o no algún derecho a garantía constitucional.

En criterio de esta Corte, las actuaciones de cualquier tipo realizadas por autoridades pertenecientes a organizaciones partidistas no poseen ninguna característica que los haga, por su naturaleza, ser inmunes a la revisión por la vía del amparo.

La actuación que en el caso de autos ha sido señalada como violatoria de derechos constitucionales queda comprendida dentro del razonamiento anterior, razón por la cual debe esta Corte desestimar la solicitud de que la acción sea declarada inadmisibile. Así lo declara.

CSJ-SPA (315)

24-5-93

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Son muy amplios los términos en que la acción de amparo está consagrada en el artículo 49 del Texto Fundamental. Así, si bien es incuestionable lo extenso del ámbito de los derechos y garantías susceptibles de ser protegidos y restablecidos mediante esta vía procesal tampoco puede limitarse a que la lesión sea producto de determinados actos solamente. En efecto, debe igualmente permitirse que cualquier acto lesivo —ya sea un acto, hecho u omisión— de derechos y garantías constitucionales sea posible de cuestionar mediante este medio procesal, ya que, siendo el objetivo de la acción de amparo la protección de cualquier norma que consagre uno de los llamados derechos subjetivos de rango constitucional, no puede sostenerse que esa protección es viable sólo en los casos en que el acto perturbador reúna determinadas características, ya sean desde el punto de vista material u orgánico.

La jurisprudencia de esta Sala ha sido consecuente con ambos principios. En decisión del 31 de enero de 1991 (caso: Anselmo Natale, registrada bajo el número 22) se señaló que “no puede existir ningún acto estatal que no sea susceptible de

ser revisado por vía de amparo, entendiendo ésta, no como una forma de control jurisdiccional de la inconstitucionalidad de los actos estatales capaz de declarar su nulidad, sino —como se ha dicho— un remedio de protección de las libertades públicas cuyo objeto es restablecer su goce y disfrute, cuando alguna persona natural o jurídica, o grupos u organizaciones privadas, amenace vulnerarlas o las vulneren efectivamente” (véase además, en relación a la amplitud de los derechos fundamentales amparables, la decisión del 4-12-90; caso: Mariela Morales de Jiménez, N° 661).

b. *Amparo contra normas*

**CPCA**

**18-11-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Varios vs. Gobernación del Estado Miranda

Con respecto a la inmediatez de la amenaza constitucional, lo cual implica una lesión cierta e inminente, observa esta Corte que en el caso específico de los actos normativos la doctrina ha distinguido entre las denominadas normas autoaplicativas y las de aplicación mediata. En cuanto a las primeras, su sola promulgación implica una inmediata obligatoriedad para las personas a las cuales se encuentra destinada, por lo cual son de aplicación automática. Por el contrario, las normas de afectación mediata e indirecta requieren de un acto de ejecución posterior, en cuyo caso la simple promulgación no podría producir una violación constitucional.

El Decreto 133 dictado por el Gobernador del Estado Miranda el 21 de julio de 1993 contiene normas de aplicación inmediata, a saber: prohíbe la venta de bebidas alcohólicas para su consumo dentro de las licorerías o en lugares anexos o próximos (artículo 1); establece el siguiente horario: de lunes a sábado, de 11 am a 7 pm (artículo 2) y prohíbe la venta de licores los días domingo, los de fiesta nacional y los Jueves y Viernes Santos de cada año (artículo 3). Igualmente prevé la aplicación de sanciones pecuniarias (artículo 4) y privativas de libertad o de cierre del establecimiento (artículos 5 y 6). Por ello, de las normas atacadas por la presente acción de amparo podrían derivar violaciones actuales de derecho o garantías constitucionales, así como amenazas inmediatas de los mismos, y así se declara.

**CSJ-SPA (315)**

**24-5-93**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

**La acción de amparo no procede contra una ley u otro acto normativo sino contra el acto de aplicación o ejecución de ésta, el cual en definitiva es el que, en el caso concreto, puede ocasionar una lesión particular de los derechos y garantías constitucionales de una persona determinada.**

Al respecto, y como puede observarse que el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo es el invocado por el accionante para ejercer la presente acción contra actos normativos estatales, resulta imperioso inicialmente, su estudio detenido.

El mencionado artículo textualmente dispone:

“Artículo 3. También es procedente la acción de amparo, cuando la violación o amenaza de violación deriven de una norma que colida con la Constitución.



En este caso, la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá apreciar la inaplicación de la norma impugnada y el Juez informará a la Corte Suprema de Justicia.

La acción de amparo también podrá ejercerse conjuntamente con la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos estatales normativos, en cuyo caso, la Corte Suprema de Justicia, si lo estima procedente para la protección constitucional, podrá suspender la aplicación de la norma respecto de la situación jurídica concreta cuya violación se alega, mientras dure el juicio de nulidad”.

Si bien este artículo ha sido muy controvertido en doctrina y ha planteado serias controversias sobre su verdadero objeto, la jurisprudencia de esta Sala ha concluido —en un análisis minucioso de su texto— que el objeto o la materia de la acción de amparo constitucional es el acto de aplicación de una norma que colida con la Constitución, de manera que ésta actúe como la causa que da origen a la acción, pero no como el objeto de ella.

Para llegar a esa conclusión partió la Sala de la frase contenida en el segundo párrafo del citado artículo, según la cual el juez podrá suspender los efectos de la norma *respecto de la situación jurídica concreta cuya violación se alega*, señalando entonces que esa situación concreta *vendría a ser propiamente el objeto del amparo; y, a su vez, obraría la norma constitucional como causa de aquél, es decir, de la alegada situación jurídica vulnerada*”.

La sentencia de este Máximo Tribunal a la que se hace referencia —cuyos aspectos fundamentales para el presente caso serán transcritos— es del 12-8-92 (caso: Colegio de Abogados del Distrito Federal, registrada con el número 332), en donde, realizándose una interpretación concatenada de diversos artículos que componen la legislación venezolana de amparo, se dejó sentado lo siguiente:

“Obsérvese, en efecto, cómo al utilizar el legislador en el primer párrafo de la norma transcrita, la expresión «también es procedente», nos está remitiendo necesariamente —y de entenderlo de otra manera perdería dicho párrafo todo sentido— al contenido del inmediatamente precedente artículo 2, conforme al cual es objeto de la acción de amparo «cualquier hecho, acto u omisión» que viole o amenace de violación inminente, garantías o derechos constitucionales protegidos por la Ley de Amparo. De manera que, entendidos y correlacionados ambos artículos (2, y el primer párrafo del 3) en su cabal sentido, es necesario, para que pueda producirse pronunciamiento de admisibilidad o de fondo acerca de la solicitud de amparo en el caso del párrafo primero del artículo 3 de la Ley, el que se hayan producido hechos, actos u omisiones derivados de la vigencia de una normativa considerada por el juez como inconstitucional, y que éstos violen o amenacen de violación derechos o garantías del mismo rango. En tal caso, deberá el juez restablecer la situación jurídica infringida o amenazada de violación, pero por esos hechos, actos u omisiones violatorios de derechos o garantías supremas; y es por eso que: «En este caso la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta» deberá asimismo —previamente, acota la Sala— *apreciar* la inaplicación de las normas que legalmente protege a aquellos, informando además a la Corte Suprema de Justicia el contenido del respectivo fallo de inaplicación, si ésta fuere lo decidido.

Cuarto: glosando lo transcrito considera la Sala que sólo en la forma señalada es posible entender el contenido de la norma (primer párrafo del artículo 3 de la Ley de Amparo), base de la sentencia cuestionada; es decir, teniendo en cuenta: cómo el «también» con el cual se inicia la disposición, enlaza a ésta con la precedente (artículo 2); asimismo cómo «la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta» sólo podrá resolverse declarando

la admisión o no de la solicitud y, en el primer caso, pasaría a decidir si el amparo es procedente o improcedente; pero previamente deberá el juez «apreciar la inaplicación de la norma impugnada», inaplicación al caso concreto —se sobreentiende—, sin efectos *erga omnes* tal como sucede también con el segundo párrafo del mismo artículo 3; e informará necesariamente a la Corte sobre la inaplicación.

De no tenerse en cuenta lo últimamente expresado, tendría que interpretarse —razonando por reducción al absurdo— el señalado primer párrafo del artículo 3 *ejusdem*, entendiéndose que en éste tiene el juez facultades más amplias que en el segundo párrafo, a saber: la no aplicación en forma general —para todos— e indefinidamente, del acto normativo estatal desajustado de la Constitución; en cambio que si se acciona a la vez en anulación por inconstitucionalidad de la norma y también en amparo, los efectos de la decisión resultarían paradójicamente más limitados en relación con éste, puesto que, por prescripción legal, sólo se suspende, en el último caso, «la aplicación de la norma respecto de la situación jurídica concreta cuya violación se alega», y únicamente «mientras dure el juicio de nulidad».

Ni aun por el hecho de que en el primer párrafo del señalado artículo 3 se trata de amparo «autónomo» y en el segundo, en cambio, de amparo «cautelar», se alcanzaría a explicar —observa la Sala— tan absurda concepción.

El análisis realizado tiene, por otra parte, importancia relevante, porque si la materia u objeto del amparo sigue siendo —como tiene que ser— «cualquier hecho, acto u omisión» provenientes «de los órganos del Poder Público» (artículo 2), u «originados por ciudadanos, personas jurídicas, grupos u organizaciones privadas» (mismo artículo 2), o derivados «de una norma que colida con la Constitución» (primero y segundo párrafo del artículo 3), entonces el habilitado para juzgar del amparo resulta ser el juez competente —normalmente por afinidad— para conocer de los casos específicos de actos, hechos u omisiones lesivos de derecho o garantías constitucionales, si es que se tratare de la situación prevista en ese primer párrafo; y siempre, y en todo caso, la Corte Suprema de Justicia respecto del supuesto regulado por el segundo párrafo; esto último en virtud de que la competencia en anulación arrastra a la de amparo.

Que ese juez competente para proteger a los solicitantes víctimas de hechos, actos u omisiones provenientes de órganos públicos, personas privadas, sentencias o normas estatales inconstitucionales, violatorios o que amenacen con violar cualquiera de las garantías o derechos amparados por la ley respectiva tenga —el juez competente—, por imperativo de la disposición de amparo, que «apreciar la inaplicación de la norma impugnada» al caso concreto, *no convierte a la recurrida en objeto del amparo, sino en la causa o motivo en razón del cual los hechos, actos u omisiones resultan lesivos*; pues si la norma estatal en la cual esos hechos, actos u omisiones encontraren fundamento, estuviere ajustada al texto constitucional, los afectados tendrían que conformarse con la situación que los afectare, dada la legitimidad —tanto desde el punto de vista legal como constitucional— que la recubre (primer subrayado y paréntesis del original; el último subrayado es añadido).

No parece existir duda, entonces, de que el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo no contempla —como lo sostienen los actores— la posibilidad de interponer una acción de amparo directamente contra un acto normativo, sino —como ha sido resaltado— contra el acto, hecho u omisión que tiene su origen en una disposición normativa, que a juicio del solicitante, es contraria a la Constitución y para lo cual, debido a la presunción de legitimidad y constitucionalidad de ésta, debe el juez pre-

viamente desaplicarla al caso concreto que se denuncia. Es obvio, por tanto, que el mencionado artículo de la Ley Orgánica de Amparo no consagra la posibilidad de interponer esta acción de protección constitucional contra una ley u otro acto normativo sino contra el acto de aplicación o ejecución de ésta, el cual en definitiva es el que, en el caso concreto, puede ocasionar una lesión particular de los derechos y garantías constitucionales de una persona determinada.

Esta interpretación ha sido reiterada por esta Sala Político-Administrativa en decisión del 19-11-92 (caso: Electrificación del Caroní, EDELCA, N° 584), donde textualmente se expresó que el amparo constitucional, ejercido conforme al artículo 3 de la Ley que lo rige, tiene "por objeto la protección de los derechos y garantías fundamentales menoscabados por los actos, hechos u omisiones derivados de la aplicación de una norma inconstitucional". En otras palabras, la Sala ha entendido que la norma impugnada por inconstitucionalidad obraría como causa, mientras que su aplicación, que constituye "la situación jurídica concreta cuya violación se alega" vendría a ser propiamente el objeto del amparo. Igualmente puede verse, para corroborar la anterior interpretación, la decisión de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, del 5-5-93, recaída en el caso Coopetravolta.

No obstante, aun cuando la propia Ley Orgánica de Amparo no consagra *expresamente* la interposición de este especial medio judicial contra leyes o actos normativos, no es posible sostener, debido a la amplitud de la consagración constitucional y legal de los posibles agentes perturbadores —como se señaló antes—, que de plano deba rechazarse una acción de amparo cuyo objeto sea, precisamente, un acto de esta naturaleza, por lo que es necesario verificar, por tanto, si un acto normativo o de efectos generales puede constituirse por sí mismo y directamente en lesivo de derechos y garantías subjetivas de los particulares. En otras palabras, el centro del problema no es una restricción en cuanto a los actos factibles de ser materia de una acción de amparo, ya que ésta puede interponerse contra cualquier acto —inclusive contra las leyes u otros normativos—, sino dilucidar la posibilidad de que éstos lesionen la órbita constitucional subjetiva particular en la forma requerida —anteriormente transcrita— para la procedencia del amparo constitucional.

Al respecto la Sala observa:

Este problema sobre la posibilidad de que una norma, por sí misma, cause un daño o lesione la esfera jurídica de un particular ha sido planteada por doctrina extranjera y patria, esta última con anterioridad a la promulgación de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, resultando criterios dispares. En efecto, mientras es aceptado perfectamente en algunos países (vgr. México y España) en otros resulta prácticamente imposible, por lo que, evidentemente, dependerá de las notas especiales de cada legislación, específicamente en relación a la forma o a las exigencias de éstas para la concreción de los daños.

En principio, una ley o acto normativo produce efectos hacia una colectividad imposible de determinar al momento de su formulación, de ahí los caracteres de generalidad y abstracción que le son inherentes; asimismo su aplicación es indefinida, es decir, no están dirigidas a regular una situación determinada en el tiempo y espacio, sino —por igual y paralelamente— a todos los casos y situaciones que se adapten al supuesto de hecho previsto durante su vigencia. Entonces, son las leyes y normas —por definición— actos de efectos generales que afectan por igual un grupo indeterminado e indeterminable —y menos aún individualizado o individualizable— de personas.

Esta posición ha sido reiterada por la Sala, especialmente en los casos en que con aparente forma normativa se han intentado regular situaciones de grupos específicos e individualizables; donde, previa la verificación de la verdadera naturaleza del acto, este Alto Tribunal ha declarado expresamente —y así ha sido el tratamiento procesal— los efectos particulares e individualizados de esas determinadas dispo-

siones (véanse decisiones del 5-10-89 y 24-3-93, casos: Parque Nacional Mochima y F.P. y Asociados, entre otras).

En conclusión, es imposible que un verdadero acto normativo o de efectos generales pueda —por sí mismo y en forma directa— constituirse en lesivo, de la órbita constitucional de alguna situación concreta y determinada de un particular.

Sin embargo, sí resulta innegable que una norma inconstitucional puede, a las personas que están o estarán en el supuesto de hecho por ella previstos, constituirse en una amenaza de lesión de derechos o garantías fundamentales, por lo que es necesario recordar que esta acción, en los términos de la Ley Orgánica de Amparo, procede, además, contra de terminadas amenazas: “aquella que sea inminente” artículo 2º).

El problema radica en verificar si un acto de efecto general, luego de haber concluido la jurisprudencia de Sala en la imposibilidad de que cause un daño particular a una persona, puede constituir una amenaza válida para la procedencia de esta acción, para lo cual es necesario precisar cuál es —en los términos de la ley— el justo alcance y significado del vocablo: “amenaza inminente”.

La Sala, al respecto, observa:

“Inminente”, según el significado del diccionario, es algo “que amenaza o está para suceder prontamente”. Como puede observarse, la anterior definición del diccionario no ayuda en lo absoluto en precisar los requisitos de la amenaza válida para la procedencia de la acción de amparo; sin embargo, interpretando la Ley Orgánica de Amparo en su contexto, encontramos que en el ordinal 2º del artículo 6 *ejusdem* se contempla prevista como causal de inadmisibilidad de la acción de amparo, “cuando la amenaza contra el derecho o la garantía constitucionales, *no sea inmediata, posible y realizable por el imputado*”.

Debe concluirse en que son éstos los tres requisitos que la propia Ley Orgánica de Amparo obliga sean contenidos en una amenaza para que sea válida, para que sea “inminente”, ya que de lo contrario la acción siempre debe ser declarada inadmisibile por el juez, de plano e *in limine litis*.

De manera que sólo cuando la amenaza, es decir, el daño que prontamente va a concretarse, sea inmediata, posible y realizable por la persona a quien se le imputa, la acción de amparo podrá admitirse, tratarse y, de ser el caso, declararse procedente. Estos requisitos indudablemente deben ser concurrentes, según puede inferirse de la conjunción copulativa “y”, la cual los agrupa o reúne.

Establecido y sentido lo anterior, es necesario analizar si una ley o acto normativo de efectos generales puede convertirse, para la situación jurídica de un particular, en una amenaza de algún derecho o garantía constitucional en forma “posible, inmediata y realizable por el imputado”.

Al respecto, es indudable que una norma que transgreda la Constitución puede lesionar a cualquiera de las personas que se encuentren en la situación jurídica por ella contemplada, por lo que el daño será “posible”, cumpliéndose entonces con el primero de los requisitos exigidos en el transcrito ordinal 2º del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo.

No obstante, nos encontramos con que de interponerse un amparo contra una norma —es decir, que el objeto de la acción sea la propia norma—, la concreción del posible daño alegado no será “inmediata”, pues siempre sería necesario que la autoridad competente proceda a la ejecución o aplicación de ella para efectivamente lesionar al solicitante. En efecto, debemos concluir que el probable daño causado por una norma será siempre mediante o indirecto, por lo que necesitará ser aplicada en el caso concreto. De manera que la lesión se causará por medio o gracias a un acto de aplicación de esa disposición contraria a Derecho.

Igual sucede con el tercer requisito exigido por la ley; la amenaza, es decir, el daño probable e inminente, no será nunca realizable —vale decir, concretado—

por el imputado. Ciertamente, de sostenerse que el amparo tiene por objeto una disposición cuya constitucionalidad es cuestionada, habría que aceptarse como agravante al cuerpo deliberante o al funcionario público que la hubiere dictado, siendo éste el que se presentaría en el proceso de amparo en defensa de su acto. Puede observarse que en caso de que ese posible daño llegue en realidad a concretarse, no sería —al menos generalmente— el cuerpo deliberante o el órgano público que lo dictó el que lo ejecutará, sino que sería más bien el funcionario para quien la aplicación de la norma es imperiosa en todos los casos en que un particular se encuentre dentro del supuesto de hecho por ella previsto.

En efecto, de entenderse que la norma es la materia de la acción de amparo, llegaríamos a la conclusión de que no podría ser el imputado (que sería la persona pública que dicta la norma cuya inconstitucionalidad se alega) quien llevaría a cabo la amenaza; sino que el daño probable será concretado o realizado en definitiva por una persona diferente (el que aplique al caso específico y concreto la disposición inconstitucional).

Puede entonces, luego de las consideraciones anteriores, descartarse la procedencia de la acción de amparo contra leyes u otros actos normativos, no sólo porque la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales no prevé tal posibilidad sino porque, aún siendo posible la interposición de esta acción extraordinaria contra un acto normativo de efectos generales, deberá el juez declarar su inadmisibilidad por no reunir los requisitos exigidos en el ordinal 2º, artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo, y así se declara, expresamente.

Considera necesario este Alto Tribunal, sin embargo, señalar que la conclusión anterior no significa la imposibilidad de prevenir la concreción del daño —objeción que pudiera plantearse a la tesis de que el amparo procede sólo cuando la norma inconstitucional sea aplicada—, ya que no necesariamente debe el inminente perjudicado esperar que efectivamente sea ejecutada la disposición normativa contraria a Derecho, porque bien podría éste, ante la amenaza que reúne los requisitos exigidos por la ley, solicitar el amparo de sus derechos fundamentales amenazados; sólo que la acción no estaría dirigida contra la norma sino, en todo caso, contra el funcionario que deberá aplicar ésta. En efecto, siendo inminente que a un particular le será aplicada, en una situación concreta y determinada, una disposición normativa que contraría alguno de los derechos o garantías de rango constitucional, podría éste solicitar del tribunal competente una prohibición al referido funcionario o persona para que en el caso concreto alegado se abstenga de aplicar la norma cuestionada y apreciada por el juez, previamente, como violatoria de los preceptos del Texto Fundamental.

En el caso concreto, luego de verificado que la acción de amparo constitucional interpuesta por el abogado Rafael González Arias tiene por objeto o materia el Reglamento de la Universidad Nacional Experimental de Los Llanos Ezequiel Zamora dictado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros el 16 de marzo de 1993, en el cual se contempla, entre los requisitos necesarios para poder optar por los cargos de Rector, Vice-Rector de Servicios, Vice-Rector de Área y Secretario de esa Universidad, el de ser miembro académico "con categoría no menor a la de Asociado" —ya que textualmente solicita "que la notificación del ciudadano Carlos Andrés Pérez, Presidente de la República, parte agravante, se practique en la siguiente dirección: Palacio de Miraflores, Avenida Urdaneta, Caracas Venezuela"—, y luego de observar esta Sala la naturaleza general y abstracta de todas sus disposiciones, que se aplicarán indistintamente a todas las situaciones que se planteen durante su vigencia, procede a declararla inadmisibile, de conformidad con el artículo 6, ordinal 2º, de la Ley Orgánica de Amparo.

*Voto salvado de la Magistrada Cecilia Sosa Gómez*

La Magistrada Cecilia Sosa Gómez, disiente de la decisión que antecede, la cual declara inadmisibile la acción de amparo constitucional interpuesta por los ciudadanos identificados en el dispositivo del fallo, ejercido contra el Reglamento de la Universidad Nacional Experimental de Los Llanos Ezequiel Zamora.

Las razones que fundamentan el voto salvado, son las siguientes:

1. El objeto de la acción de amparo sustentada en el artículo 3 de dicha Ley, dice la sentencia que se corresponde con la materia sobre la que trata la acción, "es el acto de aplicación de una norma que colida con la Constitución, de manera que ésta actúe como la causa que da origen a la acción, pero no como el objeto de ella".

Esa afirmación si bien es lo que se desprende de la sentencia, caso Colegio de Abogados del Distrito Federal de fecha 12 de julio de 1992 dictada por esta Sala, de cuya decisión disenti por otras razones, es una frase que no puede sacarse del contexto y del sentido que en aquella oportunidad quiso dársele, cual es que la suspensión o inaplicación de la norma impugnada tenga efecto *erga omnes* y por tanto la decisión de amparo deba dirigirse de ser procedente, a la situación jurídica concreta cuya violación se alega, y que en definitiva, aprecie la inaplicación de la norma al caso concreto.

2. Si lo anterior es lo que ha sentado la jurisprudencia, por lo demás juiciosamente, ahora esta sentencia afirma:

"No parece existir duda, entonces, de que el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo no contempla —como lo sostienen los actores— la posibilidad de interponer una acción de amparo directamente contra un acto normativo, sino —como ha sido resaltado— contra el acto, hecho u omisión que tiene su origen en una disposición normativa, que a juicio del solicitante, es contraria a la Constitución y para lo cual, debido a la presunción de legitimidad constitucional de ésta, debe el Juez previamente desaplicarla al caso concreto que se denuncia"; y luego interpretar la Ley de Amparo al expresar: "Es obvio, por tanto, que el mencionado artículo de la Ley Orgánica de Amparo no consagra la posibilidad de interponer esta acción de protección constitucional contra una ley u otro acto normativo *sino contra el acto de aplicación o ejecución de ésta*, el cual en definitiva, es el que en el caso concreto, puede ocasionar una lesión particular de los derechos y garantías constitucionales de una persona determinada" (subrayado de quien disiente).

Nada más alejado de la Ley de Amparo y en particular de la pretendida garantía de los derechos a través de dicha acción, pues si el legislador hubiera querido decir lo que el párrafo anterior quiere que diga la norma, no habría consagrado el supuesto, pues el resultado de tal conclusión sería siempre la improcedencia del amparo por no ser una violación directa de la Constitución, o por el contrario de ser procedente, el amparo prosperaría contra el acto que individualiza la aplicación de la norma y nunca contra ella misma.

3. Es débil el argumento en relación al caso concreto y pretende reforzarse con otra decisión de esta Sala, como es el caso de Electrificación del Caroní —EDELCA— de 19 de noviembre de 1992, por lo demás diferente, visto que se trataba de un amparo ejercido conjuntamente con el recurso de nulidad contra un Decreto Municipal, y en cuya decisión ciertamente se dice que el objeto del artículo 3 es la protección de los derechos y garantías fundamentales menoscabados por los actos, hechos u omisiones derivados de la aplicación de una norma inconstitucional, luego la situación jurídica concreta tiene que plantearse para que el objeto del amparo tenga asidero.

4. El razonamiento anterior lo asume la sentencia de la cual disiento, cuando señala:

“...no es posible... que de plano deba rechazarse una acción de amparo cuyo objeto sea, precisamente, un acto de esta naturaleza (se refería contra leyes, actos normativos), por lo que es necesario verificar, por tanto, si un acto normativo o de efectos generales puede constituirse por sí mismo y directamente en lesivo de derechos y garantías subjetivas de los particulares. En otras palabras, *el centro del problema no es una restricción en cuanto a los actos factibles de ser materia de una acción de amparo, ya que ésta puede interponerse contra cualquier acto inclusive contra las leyes u otros actos normativos*, sino dilucidar la posibilidad de que éstos lesionen la órbita constitucional subjetiva particular en la forma requerida anteriormente transcrita para la procedencia del amparo constitucional”.

Pero después observa: “*es imposible que un verdadero acto normativo o de efectos generales pueda —por sí mismo y en forma directa, como se ha exigido debe ser la lesión atacable mediante el amparo— constituirse en lesivo en la órbita constitucional de alguna situación concreta y determinada de un particular*” (subrayados y entre paréntesis de quien disiente).

La pregunta sería, cómo la jurisprudencia puede a través de la interpretación de cuerpos normativos negar lo que la ley expresamente consagra. Por tanto, la acción de amparo autónoma contra un acto normativo cuando se constituya por sí mismo y directamente en lesivo para él o los solicitantes, *siempre* sería inadmisibles para la Sala y este precedente nos lleva al absurdo de que sólo la amenaza inminente lo posibilitaría, y así lo razona en principio la sentencia, pero luego niega inclusive tal presupuesto, cuando afirma que puede ser posible, pero el daño no puede ser inmediato cuando el amparo sea contra norma “pues siempre sería necesario que la autoridad competente proceda a la ejecución o aplicación de ella para efectivamente lesionar al solicitante”.

5. De lo expuesto, a juicio de quien disiente, la sentencia incurre en una contradicción pues por una parte afirma que no significa la imposibilidad de prevenir la concreción del daño, pues no necesariamente debe el inminente perjudicado esperar efectivamente sea ejecutada la disposición normativa contraria a derecho, y por otra parte afirmar cuando examina el caso concreto, por lo demás de manera exigua, que dada la naturaleza general y abstracta de todas las disposiciones, que se aplicarán indistintamente a todas las situaciones que se plantean durante su vigencia, precede a declarar la acción de amparo inadmisibles (páginas 20, 21 y 22 de la sentencia).

6. En el presente asunto ha debido la Sala examinar los derechos constitucionales que los solicitantes señalan como presuntamente lesionados, determinar si además tenían la legitimación para ejercer el amparo en cuestión, y si la normas invocadas del Decreto lesionan tales derechos, y efectivamente les procura en el caso concreto la violación alegada.

En el presente caso, ha debido recordarse que “el análisis del Juez de amparo debe circunscribirse a constatar si la norma o acto impugnado puede vulnerar los derechos constitucionales del accionante. Precede el amparo siempre que el Juez estime que la norma impugnada confrontada con el supuesto de hecho vulnera algún derecho constitucional. No se exige que el sentenciador se pronuncie acerca de la conformidad de la norma o acto impugnado a la Constitución, que es el objeto del recurso por inconstitucionalidad”. (CSJ-SPA. Caso: Recreativos Valencia, C.A. de fecha 11 de febrero de 1992. Nº 18).

CSJ-SPA (617)

18-11-93

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Al efecto se observa que la acción intentada ante el Juez Tercero de Primera Instancia del Estado Trujillo, encuadra en el supuesto contenido en el encabezamiento-

to del artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales que establece lo siguiente:

Artículo 3º También es procedente la acción de amparo, cuando la violación o amenaza de violación deriven de una norma que colida con la Constitución. En este caso, la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá apreciar la inaplicación de la norma impugnada y el Juez informará a la Corte Suprema de Justicia acerca de la respectiva decisión.

Se trata de la figura del amparo que se ejerce contra la aplicación de un acto normativo o la amenaza de que ello se produzca, es decir, del amparo que se solicita contra un acto de efectos generales que tenga fuerza normativa. Al efecto el amparo que opera contra tal supuesto puede ser ejercido, en forma autónoma o bien, conjuntamente con la acción de inconstitucionalidad, como lo establece el segundo aparte del mencionado artículo 3 al señalar:

La acción de amparo también podrá ejercerse conjuntamente con la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos estatales normativos, en cuyo caso, la Corte Suprema de Justicia, si lo estima procedente para la protección constitucional, podrá suspender la aplicación de la norma respecto de la situación jurídica concreta cuya violación se alega, mientras dure el juicio de nulidad.

En el supuesto de que el amparo sea ejercido en forma conjunta con el recurso de inconstitucionalidad, la competencia para conocer del mismo es de esta Corte Suprema de Justicia en Pleno, por cuanto se estima que se trata de una acción accesoría que corresponde como tal al tribunal que conoce de la acción principal que no es otro este máximo organismo jurisdiccional conformado con todas sus Salas.

Diferente es la situación en los casos en los cuales el amparo normativo se destina a la violación o amenaza de violación de una norma que el recurrente estima colide con la Constitución. En tal caso la competencia para conocer de la misma se somete a la pauta general contemplada en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Es decir, el tribunal competente es el de primera instancia que tenga competencia en la materia afín con la naturaleza del derecho que se denuncia violado o amenazado de violación, en la jurisdicción correspondiente donde ocurriere el hecho de acto u omisión que motivaron la solicitud de amparo.

En el caso presente se ha denunciado por los solicitantes del amparo que el Decreto 2.832, dictado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros en fecha 25 de febrero de 1993, amenaza violar los derechos que se consagran en los artículos 61, 96 y 99 de la Constitución, los cuales contemplan: el artículo 61, el derecho a no ser discriminado; el artículo 96, el derecho a la actividad económica, y el artículo 99, el derecho de propiedad. Por lo anterior, tales derechos son afines con la materia de competencia de un juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil. Recuerda por otra parte esta Sala que, en sentencia de fecha 5 de mayo de 1993, se pronunció sobre una acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad contra el acto de cierre de un establecimiento comercial dictado por la Gobernación del Estado Nueva Esparta, en aplicación del Decreto Presidencial N° 2.832, del 25 de febrero de 1993, acordando la suspensión del acto. La naturaleza contencioso-administrativa del recurso interpuesto conjuntamente con la acción de amparo, determinó la competencia de esta Sala que, ordenó la suspensión del acto.

En base a los anteriores razonamientos debe concluirse que, el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil del Trabajo, Tránsito, Agrario y de Estabilidad



Laboral de la Circunscripción Judicial del Estado Trujillo era competente para conocer del amparo autónomo ejercido contra el Decreto 2.832 del Presidente de la República y, así mismo, el Juez Superior en lo Civil, Mercantil del Tránsito del Trabajo, declinante, lo es a su vez para conocer en consulta de la sentencia de amparo que el primero dictara, en la forma prevista en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

c. *Acción de amparo contra conductas omisivas*

**CPCA**

**26-8-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Inversiones Klanki C.A. vs. República (Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables).

De lo expuesto, así como de los autos, se observa que ciertamente la Administración no ha dado respuesta a la solicitud formulada por la accionante en fecha 15 de diciembre de 1992 de que se le otorgara conformidad de uso para afectar recursos naturales renovables para la construcción de una vía de acceso a terrenos de su propiedad, razón por la cual esta Corte considera que a la accionante le ha sido violado su derecho a recibir oportuna respuesta, toda vez que el artículo 54 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio establece un lapso de sesenta días para que la Administración responda las solicitudes que formulen los administrados. Obviamente, tal lapso ha transcurrido sin que el accionante haya recibido contestación alguna. Además, la acumulación de la solicitud formulada por la empresa accionante, al expediente administrativo a que hace referencia la parte accionada, no impide en modo alguno que se le dé respuesta a dicha solicitud.

Por último, advierte esta Corte que la accionante pretende que se subsane la violación al derecho de petición garantizado en el artículo 67 de la Constitución otorgándosele una respuesta favorable al solicitar "...sea amparada en sus derechos lesionados y se considere que existe legalmente y por derecho una autorización de la Administración para continuar con la ejecución del proyecto en los términos que han quedado reseñados y que como consecuencia del silencio en la respuesta y a tenor de lo consagrado en el artículo 54 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio la Administración está obligada a otorgar la respectiva constancia". Al respecto, esta Corte ha de aclarar que el artículo 67 de la Constitución garantiza el derecho a obtener oportuna respuesta, mas no una respuesta favorable o contraria al peticionante. La consecuencia de la violación de este derecho constitucional sólo implica ordenar a la autoridad administrativa que otorgue la respuesta correspondiente.

**CSJ-SPA (766)**

**18-11-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

**La Corte señala la procedencia de la acción de amparo por abstención.**

De otra parte, tratándose de una acción de amparo por abstención, reitera esta Sala que ella procede cuando:

1. Ha habido conducta omisiva de la Administración de manera absoluta y total, es decir, cuando la Administración no emita acto administrativo expreso ya sea en el procedimiento constitutivo o al momento de resolver los recursos administrativos que se hubieren interpuesto.

2. La omisión ocurra ante una obligación genérica de pronunciarse de la Administración ante la petición formulada por el administrado, mas no ante la obligación concreta o específica que hubiere sido impuesta por la Ley, pues en este último caso, sería procedente el recurso por abstención, contemplado en el artículo 42, ordinal 23, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

De allí que la acción de amparo por abstención proceda a los fines de que la Administración responda la solicitud formulada por el administrado en el procedimiento constitutivo —y a la que no se le dio respuesta— y que tampoco fue desvirtuada o rechazada por el superior jerarca.

En efecto, a modo de obligar a la Administración a responder la solicitud, y a los fines de que éste —el administrado— pueda luego ejercer su derecho a la defensa ante la jurisdicción contencioso-administrativa, se ha configurado la acción de amparo por abstención con caracteres propios y distintos de los que hacen proceder la acción a que se contrae el numeral 3 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Observa la Sala que en el caso que se decide no se configuran los requisitos indispensables para que proceda esta acción de amparo por abstención, dado que los accionantes no se han dirigido en forma previa a la presunta autoridad agravante. Ciertamente, no consta petición alguna por parte de los administrados ante el Presidente de la República y por tanto no se ha iniciado procedimiento constitutivo alguno y consecuentemente tampoco ha ocurrido silencio en el procedimiento de revisión.

Siendo así, mal puede la Sala entrar a conocer del amparo por abstención planteado cuando no ha habido requerimiento del administrado para que la autoridad administrativa emita algún acto administrativo, y así se declara.

#### d. *Amparo contra sentencias*

**CPCA**

**9-9-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

**Es requisito de procedencia del amparo contra sentencias el que la conducta del juez accionado constituya un abuso de poder o una grave usurpación o extralimitación de funciones que lesionen simultáneamente un derecho constitucional.**

Luego de definir en su artículo 2 el supuesto general de procedencia de la acción de amparo; la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales contempla algunos tipos especiales de dicha acción, en los artículos 3, 4 y 5. Uno de ellos es el que se ha dado en denominar “amparo contra sentencias” descrito en el artículo 4 de los términos siguientes:

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

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

La disposición transcrita ha dado lugar a ciertas dificultades de interpretación, que han ido siendo progresivamente aclaradas por la jurisprudencia. Uno de los principales puntos oscuros ha sido el relativo al sentido y alcance de la expresión "actuando fuera de su competencia", referida a la conducta del tribunal atacada por vía de amparo.

En un primer momento, pudo entenderse que la competencia del tribunal accionado debía ser determinada mediante la aplicación de las reglas procesales ordinarias, conforme a las cuales se distribuye la competencia entre los diferentes órganos jurisdiccionales. Dentro de esa perspectiva, el juez ante el cual se solicitaba amparo contra una sentencia comenzaba por examinar si el tribunal que la había dictado era competente para ello por razón de la materia, la cuantía, el territorio o cualesquiera otros criterios legalmente aplicables al caso; sólo en el supuesto de estimar que no lo era, pasaba el juez de amparo a pronunciarse acerca del mérito de la acción, sobre la base del análisis de si el tribunal accionado había lesionado o no, con su decisión, un derecho constitucional al accionante. Sí, por el contrario, determinaba que dicho tribunal había actuado dentro de su competencia, no entraba siquiera a analizar la denuncia de violación de derechos constitucionales.

Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, dio posteriormente un alcance más amplio a la frase "actuando fuera de su competencia", en vista de que el criterio antes expuesto podía conducir a declarar improcedente un amparo contra una sentencia francamente viciatoria de un derecho constitucional, sobre la base de que hubiera sido dictada por un tribunal perfectamente competente por la materia, el territorio o la cuantía. Así, en sentencia de fecha 12 de diciembre de 1989 (caso El Crack, C.A.), expresó lo siguiente:

"(...) se hace necesario interpretar el alcance de la expresión «actuando fuera de su competencia», ya que pareciera que los tribunales que actúan dentro de su competencia pueden lesionar o vulnerar los derechos y garantías constitucionales, y las actuaciones que perturban dichos derechos no pueden ser impugnadas por vía de amparo; es evidente que ningún tribunal de la República tiene competencia para vulnerar o lesionar derechos y garantías constitucionales u ordenar actos que los lesionan.

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

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

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

Esta Corte comparte el criterio del Supremo Tribunal, el cual —si bien amplía el ámbito de aplicación del amparo contra sentencias de una manera más consona con el sentido garantizador de los derechos constitucionales que tiene el instituto del

amparo— pone de relieve el carácter excepcional que debe tener el mismo cuando el objeto de ataque es una sentencia. Esta es, en efecto, el producto del ejercicio de la función jurisdiccional, uno de cuyos propósitos es el de poner fin, de manera definitiva, a los conflictos intersubjetivos de intereses surgidos en la sociedad; es por ello que uno de los atributos propios de la sentencias —una vez cumplidas las diferentes etapas y actuaciones en que las partes tuvieron oportunidad de alegar y probar cuanto creyeron conveniente, en apoyo de sus respectivas posiciones— es el de la cosa juzgada, que impide el replanteamiento indefinido del mismo asunto.

En atención a esa vocación de la definitividad que tienen las decisiones emanadas de los tribunales y a las suficientes garantías que ofrecen a las partes en conflicto los procedimientos judiciales, el amparo contra las sentencias debe estar sometido a estrictos requisitos, tendentes a impedir que, so pretexto de solicitar amparo de derechos constitucionales pretendidamente violados, se esté intentando realmente reabrir indefinidamente los asuntos ya judicialmente decididos e impugnar sentencias por vías diferentes o adicionales a los recursos que el propio ordenamiento jurídico-procesal ofrece para ello. Es razonable, por lo tanto, que se exija —como requisito de procedencia del amparo contra sentencias— el que la conducta del juez accionado constituya un abuso de poder o una grave usurpación o extralimitación de funciones, que lesione simultáneamente un derecho constitucional. En cambio, no podría proceder el amparo cuando el juez haya actuado dentro de los límites de su oficio, sólo que el accionante no está de acuerdo con los criterios jurídicos utilizados por aquél al adoptar su decisión.

... A este último no le imputa el accionante ninguna conducta constitutiva de abuso de poder o de una grave usurpación o extralimitación de funciones, violatoria de sus derechos constitucionales; la lesión a su derecho a la defensa en el juicio desarrollado no deriva, según su denuncia, de que se le haya impedido realizar un acto al que tuviera derecho, o que de alguna manera el Juez le hubiera impedido presentar sus alegatos o sus probanzas. Por el contrario, se limita a replantear, prácticamente en los mismos términos en que lo hizo ante los tribunales competentes, su pretensión de que la negativa del derecho de preferencia dictada en 1984 sea anulada, con el pretexto de que el Concejo Municipal dictó una nueva decisión en 1989, que, a su juicio, reabrió los lapsos de impugnación, pretensión que, a su vez, fue juzgada improcedente por los jueces, con base en las razones que expusieron en sus respectivos fallos.

Ante tal planteamiento, esta Corte estima que, en tanto que juez de amparo, no puede constituirse en una suerte de tercera instancia, que daría lugar eventualmente a una cuarta, por vía de la apelación del fallo que se dicte en este caso. Por consiguiente, al observar que la conducta denunciada por el accionante no constituye en modo alguno un abuso de poder o una extralimitación o usurpación de funciones de tal naturaleza que pudieran hacer decir que el juez obró “fuera de su competencia”, lesionando un derecho constitucional al accionante, debe esta Corte declarar improcedente el amparo solicitado, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Ahora bien, esta Corte estima que la interposición de esta acción, evidentemente improcedente, se añade a los diversos intentos del accionante por revivir la acción de nulidad contra el acto que lo afectó en 1984 y, con ello, prolongar artificialmente en su provecho una situación de debate judicial, lo que es demostración de una manifiesta temeridad en el ejercicio de la acción de amparo. Por tal circunstancia, con base en lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, impone al quejoso la sanción de un día de arresto.

CSJ-SPA (531)

13-8-93

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Inicialmente, pasa la Sala a determinar el tribunal competente para conocer del presente amparo constitucional.

De conformidad con el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo, cuando esta acción se interponga contra una decisión judicial, competente resulta ser “un tribunal superior al que emitió el pronunciamiento” supuestamente violatorio de derechos o garantías fundamentales. Al respecto, si bien la norma comentada no especifica que debe tratarse concretamente del correspondiente superior jerárquico al que dictó la providencia lesiva, ha sido entendido por esta Sala, en anteriores oportunidades, que cuando el supuesto tribunal agravante tenga en la escala judicial un superior específico de mayor jerarquía dentro de la organización judicial. amparo interpuestas contra aquél.

En decisión de esta Sala del 1º de febrero de 1990, caso: “José Bisogno Moreno”, se precisó, al analizarse la vaga referencia sobre el tribunal competente que hace el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que, “por cuanto la norma no impide de modo alguno que sea el superior jerárquico respectivo el que conociere del amparo contra sentencias de su inferior en la escala judicial, es —con sujeción a las reglas generales que informan nuestra organización judicial— aquél, precisamente, el habilitado en principio para hacerlo”. De manera que, la alusión imprecisa que se hace en el artículo transcrito, relativa a que el conocimiento de la acción de amparo contra decisiones judiciales corresponde a “un tribunal superior”, debe ser entendida como el tribunal superior respectivo, en aquellos casos en que el supuesto juzgado agravante tenga uno específico de mayor jerarquía dentro de la organización judicial.

Sin embargo, la anterior solución no resulta aplicable en los casos en que el pronunciamiento judicial cuestionado mediante la acción de amparo fue emitido por un tribunal que no tiene superior jerárquico respectivo por, entre otros motivos, haber conocido del asunto en segunda y por tanto, última instancia. Esta situación, también planteada en la decisión indicada del 1 de febrero de 1990, fue resuelta por este Alto Tribunal interpretando concatenadamente los artículos 4 y 7 de la Ley Orgánica de Amparo, señalándose que el conocimiento estaría atribuido a “algún superior en la escala judicial del que emitió el pronunciamiento cuestionado en amparo por incompetencia, y que tenga, al mismo tiempo, competencia afín a la de la materia en la cual este último normalmente sea competente. En otras palabras: a la competencia orgánica postulada, en principio, por el señalado artículo 4, se sobrepondrían ahora —en caso de no existir en nuestra organización judicial superior jerárquico del que emitió el pronunciamiento objeto de la acción de amparo— las reglas de competencia material contenidas en la Ley de Amparo”.

Estos principios, que surgen de una interpretación dada por la Sala para evitar situaciones incongruentes con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo —ya que podría darse el caso de no existir tribunales que conozcan de esta acción por no haber ninguno “superior” del que dictó el supuesto acto lesivo—, han sido reiterados, manteniéndose incólumes, en posteriores oportunidades (vid. 7-93, casos: “Giovanni Feliciani”, “Magistrados de la Corte Marcial” y “Félix Guglielmi Medina”, respectivamente).

En el caso concreto, la decisión cuestionada por la presente acción de amparo fue emitida por un tribunal que conocía en segunda y por tanto última instancia del asunto planteado, por lo que no tiene un tribunal superior correspondiente o específico en la escala judicial. Es necesario entonces, acudir a los principios precedentemente señalados, observándose al respecto que de la interpretación conca-

tenada de los artículos 4 y 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el tribunal que resultaría competente para conocer de la acción interpuesta por el representante del ciudadano Reyes Enrique Ferrer Peley, en su carácter de Director del Hospital Universitario de Maracaibo, es la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

En efecto, aun cuando manifiesta el actor que los derechos denunciados como violados guardan relación con la materia que de ordinario conoce esta Sala, ya que alega que la garantía del debido proceso y la de la nulidad e ineficiencia de los actos dictados por una autoridad usurpada —contemplados en los artículos 69 y 119 de la Constitución— fueron supuestamente violados porque el Tribunal Superior del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia actuó fuera de competencia por no estar facultado para conocer y decidir sobre la materia contencioso-administrativa, considera este Alto Tribunal que, contrariamente, no hay en el fondo del asunto debatido muestra alguna de que la discusión verse sobre aspectos de índole administrativa, sino más bien netamente laboral, regidos por la Ley Orgánica del Trabajo.

De manera que, por ser los derechos y garantías denunciados como violados ajenos totalmente a los conocidos por la jurisdicción contencioso-administrativa —ya que ni siquiera el asunto laboral de fondo que se discute trata sobre el régimen de funcionarios públicos. Según lo previsto en el artículo 5, ordinal 6, de la Ley de Carrera Administrativa—, el Tribunal que resulta competente para conocer de la presente acción de amparo por la violación denunciada de derechos afines a la materia laboral, aun cuando no actúa como superior correspondiente al que emitió la cuestionada decisión —pero que indudablemente es de mayor jerarquía— es la Sala de Casación Civil de esta Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

**CPCA****3-9-93**

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Rolando J. Mora vs. República (Ministerio de Hacienda).

A los fines de determinar la competencia que a esta Corte le ha sido declinada, debe entenderse a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

En efecto establece el artículo 4 en su único aparte que:

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

De la norma transcrita resulta evidente que la misma establece una competencia funcional que debe ser respetada, por tanto cuando un Tribunal de la República dicte una sentencia que se estime lesione un derecho constitucional, el amparo que contra la misma se intente debe interponerse ante un Tribunal Superior al que dictó dicho fallo, pero atendiendo a la competencia funcional para conocer por grados. En el caso presente resulta claro que esta Corte no puede entrar a conocer del amparo constitucional que interpusiera el accionante, contra la sentencia de amparo que dictara el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, del Tránsito, del Trabajo y de Estabilidad Laboral de la Circunscripción Judicial del Estado Falcón, en razón de no ser Superior del mismo, pues de acuerdo con lo que dispone el artículo 185 ordinal 4º de la Ley Orgánica de la Corte Su-

prema de Justicia, sólo le corresponde conocer en apelación o consulta de "... 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 aludido en esa norma se refiere a las decisiones dictadas por los Tribunales Superiores con competencia en lo contencioso-administrativo, pero cuando éstos conozcan en Primera Instancia. El segundo supuesto se contrae al contencioso-administrativo especial, es decir, aquellas decisiones dictadas por un Tribunal que ha sido creado por una Ley especial, como lo es, por ejemplo el Tribunal de la Carrera Administrativa, siendo que en el caso de autos no estamos en presencia de ninguno de los supuestos mencionados, no corresponde a esta Corte la competencia para decidir sobre la referida acción. Así se declara.

**CSJ-SPA (748)**

**16-12-93**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Resuelto lo anterior, con arreglo a la doctrina sustentada por esta Sala en jurisprudencia que una vez más se ratifica (caso Restaurant El Alcaraván, S.A. vs. sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, fecha 8-11-88, y caso Corte Marcial de la República de Venezuela vs. sentencia del Juzgado Superior Décimo Noveno en lo Penal de esta Circunscripción Judicial, fecha 15-6-93), según la cual, cuando se trata de una acción de amparo contra decisiones judiciales, resulta innecesario el cumplimiento del procedimiento previsto en la Ley Orgánica sobre Derechos y Garantías Constitucionales, se omite en el presente caso las formalidades del informe y de la audiencia pública a que aluden los artículos 23 y 26 *ejusdem*, pero se concede oportunidad para que el Juez cuya sentencia ha sido objeto de la presente acción de amparo, sea informado de la interposición de la misma y pueda, si así lo estima necesario, formular por escrito sus alegatos.

c. *Amparo sobrevenido*

**CSJ-SPA (609)**

**18-11-93**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Gustavo J. Ruiz vs. Consejo de la Judicatura.

El supuesto contemplado del artículo transcrito (art. 6, ord. 5 LOA), ha sido denominado por la doctrina como *amparo sobrevenido*, aludiendo así a la solicitud de amparo que se propone con posterioridad al ejercicio de una acción ordinaria o de otro medio judicial preexistente.

Es indudable que la norma transcrita plantea, por las deficiencias de su redacción, problemas de interpretación. En efecto, la primera determinación que corresponde hacer, es en el sentido de si, la previsión legislativa alude a una acción de amparo interpuesta en el mismo procedimiento pendiente, esto es, ante el mismo juez y en el mismo expediente, o si, por el contrario, puede plantearse ante un juez diferente, aun cuando verse el mismo objeto.

La última interpretación expuesta estaría en contradicción con el encabezamiento del artículo transcrito, dirigido como lo está, a establecer una causal de inadmisión de la solicitud de amparo, en los casos en los cuales se hubiese ocurrido con anterioridad a otras vías diferentes. Lo que quiso el legislador al contemplar la causal

de inadmisibilidad es impedir que puedan dictarse sobre un mismo objeto sentencias contrarias o contradictorias por el hecho de que la misma pretensión se hubiese planteado por distintas vías. En consecuencia, debe descartarse que al artículo comentado puede atribuírsele el significado de prever un ejercicio separado, pero sucesivo en el tiempo de la misma pretensión.

Expresado lo anterior queda limitado el ámbito del amparo sobrevenido al que se plantea en el mismo juicio con posterioridad a la interposición de la acción principal. El problema está en determinar si el amparo debe versar sobre el mismo acto que se impugnara por la vía del recurso, o si, por el contrario, debe recaer sobre un objeto diferente, aun cuando necesariamente vinculado a la pretensión originaria.

Estimamos que, la norma debe interpretarse en el sentido de permitir que se deduzca tan sólo la pretensión de amparo interpuesto contra una decisión dictada durante el proceso en curso por considerarla lesiva de una garantía constitucional.

En tal sentido, habría que concluir que el amparo sobrevenido no puede ser una pretensión que ataque el acto originariamente impugnado de nulidad, sino una actuación posterior al planteamiento de dicho recurso; pero siempre será condición de admisibilidad el que se introduzca en el mismo expediente, porque de haber sido formulada la solicitud de amparo, como sucediera en el caso presente, con posterioridad al recurso de nulidad, en una nueva causa, caería en el supuesto de inadmisibilidad que el original 5º del artículo 6º *ejusdem*, contempla.

En vista de las precedentes consideraciones y por cuanto de ellas se evidencia que el amparo solicitado versa sobre el mismo objeto de un recurso de nulidad en trámite, ejercido con anterioridad, resulta inadmisibile y así lo declara esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia actuando en nombre de la República y por autoridad de la ley.

### C. Naturaleza de la violación

#### a. Violación de derechos constitucionales

**CPCA**

**2-12-93**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**El amparo sólo puede dirigirse contra un acto u omisión perfectamente determinados y no contra una conducta genérica.**

Pasa esta Sala a verificar su competencia para conocer de la acción interpuesta. Al efecto observa que el amparo ha sido planteado contra el Ministro de la Defensa, señalado como presunto agravante, en razón de lo cual se da el supuesto previsto en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en virtud del cual corresponde a esta Corte Suprema de Justicia conocer en única instancia de la acción incoada contra los Ministros del Ejecutivo Nacional. La competencia antes señalada se reparte entre las Salas que conforman este Supremo Tribunal, en relación con la afinidad que posea su específica competencia con los derechos o garantías constitucionales que se denuncien fueron conculcados.

Al respecto, en la extensa gama de derechos que los accionantes denuncian violados, figuran el derecho al voto, a la elegibilidad pasiva, a la libertad de asociación política y el de manifestación. Todos los derechos indicados son afines con la competencia de este organismo jurisdiccional, en razón de lo cual, esta Sala Político-



Administrativa es idónea para conocer de la acción de amparo interpuesta y así se declara.

Ahora bien, la acción de amparo es un medio jurisdiccional contemplado en el artículo 49 de la Constitución, y regulado por la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales para que los sujetos de ordenamiento, que se consideren afectados o amenazados de serlo en sus derechos o garantías constitucionales, obtengan de un órgano jurisdiccional, el cese de la lesión o amenaza y el establecimiento de su situación jurídica afectada. Si bien la acción de amparo puede ser interpuesta contra los poderes públicos en general, y específicamente, contra la Administración Pública, no constituye un *medio político* de protección, sino una *vía jurídica* que tiende a subsanar o impedir una *lesión concreta* por parte del órgano al cual se le señala como responsable de ella. Verificar la presencia de los requisitos para la procedencia de la acción es una operación que se realiza a través del examen de los requisitos de admisibilidad que implican el de los siguientes elementos:

1) Ante todo determinar la actualidad de la lesión o de la amenaza de lesión, a fin de precisar que la misma es real, presente y efectiva y que no se trata de hechos pasados sino de situaciones en curso;

2) Verificar igualmente la posibilidad de que a través del amparo pueda efectuarse el restablecimiento inmediato y posible de la situación infringida al presunto agraviado. De allí que, es menester que se precise la fecha del hecho o amenaza, a los fines de precisar si se ha producido la caducidad de la acción. Igualmente, ha de constatar que no existan otros procedimientos en curso, dirigidos contra el mismo acto u omisión.

De la exposición que antecede, emerge que el amparo sólo puede dirigirse contra un acto u omisión perfectamente determinados, y no contra una conducta genérica; contra una actuación objetiva y real y no contra la suposición de la intención del presunto agravante y, contra las consecuencias directas e inmediatas de la realizaciones de un órgano o funcionario público. Es necesario así que las imputaciones afecten directamente la esfera subjetiva del solicitante del amparo, excluyéndose, en consecuencia, las actuaciones genéricas, aun cuando ellas puedan incidir tangencialmente sobre su situación.

Por todo lo anterior, la acción de amparo no constituye una acción popular de denuncia en contra de la ilegitimidad de los órganos públicos ni de control sobre su conveniencia u oportunidad, sino un remedio protector de la esfera de los solicitantes cuando demuestren estar directamente afectados.

A diferencia de lo anterior, la presente solicitud de amparo constitucional denuncia la supuesta intención del Ministro de la Defensa, manifestada en una serie de actuaciones dirigidas subrepticamente a crear un clima desfavorable al desarrollo electoral. Obviamente, una imputación de tal naturaleza no puede ser ventilada por la vía del amparo constitucional, porque implicaría un juicio político contra el presunto agravante, que versaría sobre todas y cada una de sus actuaciones, tanto oficiales como oficiosas, como son las declaraciones periodísticas y las controversias verbales que los actores le atribuyen. Si además se aprecia que se solicita de esta Sala el otorgamiento del amparo *inaudita parte*, esto es, sin permitirle al presunto agravante explicación o alegato alguno sobre las razones de los múltiples hechos que se le imputan, el acordarlo significaría inhibir sin que medien las garantías del contradictorio, la actuación de un órgano público, por la simple decisión de esta Corte, en los variados campos vinculados con las denuncias formuladas que son objeto de su competencia ministerial.

Por otra parte constata esta Sala que los solicitantes del amparo no señalaron concretamente en qué debe consistir el amparo que se les acuerde, sino que, aparentemente el mismo debería estar dirigido a ordenar al Ministerio de la Defensa cesar

todo tipo de actuaciones que en alguna forma pudiesen afectarlos, lo cual significaría coartar genéricamente el ejercicio de sus funciones.

Por todo lo anterior, la solicitud no ha precisado los actos o amenazas contra las cuales se exige protección de las eventuales medidas o decisiones que se esperan de este organismo jurisdiccional; ni la vía del amparo constituye el medio para satisfacer las pretensiones de los actores, por carecer su formulación de la necesaria especificidad. En vista de las anteriores consideraciones, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara inadmisibile la acción de amparo propuesta y así lo declara.

**CSJ-SPA**

**27-10-93**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Varios vs. Alcaldía del Municipio Baruta

La jurisprudencia de esta Sala ha ido definiendo las características principales que reúne el amparo constitucional al ejercerse asociadamente con el recurso de anulación de actos administrativos de efectos particulares, según lo prevé el primer aparte del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Igualmente, se ha señalado que en estos casos no se trata de “una acción principal, sino *subordinada*, accesoria a la acción o al recurso al cual se acumuló y, por ende, su destino es temporal, provisorio, sometido al pronunciamiento jurisdiccional final que se emita en la acción acumulada, que viene a ser la principal” (sentencia de esta Sala del 10 de julio de 1991, caso: “Tarjetas Banvenez”, Nº 343).

Como consecuencia inmediata de la naturaleza cautelar que el amparo posee en estas situaciones, es que resulta imposible para el juez hacer un análisis a fondo sobre la constitucionalidad o legalidad del acto impugnado, que corresponderá realizar al resolver el recurso principal. En otras palabras, a decir de la sentencia citada del 10-7-91: “no puede el juzgador para acordar la suspensión de los efectos del acto denunciado como lesivo encuadrar la situación planteada en la regulación o solución legal o sublegal de la misma, porque en tal hipótesis estaría decidiendo, quiéralo o no, la nulidad del acto impugnado al pronunciarse determinadamente acerca de la existencia de uno de sus vicios, sea éste de procedimiento o de fondo, cuestión que forma parte del debate procesal probatorio que ha de instaurarse precisamente con motivo del recurso de nulidad”.

En el presente caso, los accionantes pretenden que mediante un amparo cautelar se deje sin efecto el acto del Alcalde del Municipio Baruta que destinó un inmueble del referido Municipio —donde iba a funcionar el Mercado Municipal— al establecimiento de la sede permanente de la Policía Municipal de Baruta, de manera que vuelva tal inmueble a tener el destino previo siendo posible para ellos realizar sus actividades como comerciantes. La pretensión está fundamentada en la supuesta lesión de los derechos y garantías del trabajo, de la defensa y de la libertad económica consagrados en los artículos 84, 68 y 96 de la Constitución.

Al respecto observa la Sala, que dictar un mandamiento de amparo en el sentido solicitado por el accionante sería transgredir el ámbito cautelar señalado que éste desempeña al ejercerse conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación, como es el presente caso, ya que para declarar con lugar el amparo sería necesario estudiar exhaustivamente los fundamentos legales y sublegales —como denuncia el actor— del acto cuestionado, es decir, determinar si el Alcalde tenía o

no competencia para cambiar la destinación de un inmueble del Municipio y además si por ese acto los accionantes verían afectado su derecho al trabajo, a la libertad económica y a la defensa.

En efecto, la única forma en que esta Sala considera pudiesen violarse los derechos constitucionales denunciados por los actores es concluyendo, previamente, que el Decreto N° 002 del Alcalde del Municipio Baruta no se ajustó a las normas legales y sublegales que le permiten, en el ejercicio de sus funciones administrativas, disponer la destinación y el uso que a los bienes de la Municipalidad deba dársele, porque de lo contrario, de haber actuado tal funcionario apegado a las disposiciones respectivas, resulta sencillamente imposible concebir la violación directa e inmediata —como se exige en el amparo constitucional— de los derechos y garantías fundamentales denunciados.

De la misma manera, para resolver la solicitud en el sentido que desean los accionantes, sería indispensable para la Sala pronunciarse sobre la naturaleza de la situación particular que ellos ostentan como “arrendatarios” —o quizás concesionarios— de determinados puestos o expendios que confirmaban el referido Mercado Municipal, lo cual, evidentemente, resulta imposible de hacer para un juez que conoce de una pretensión cautelar, siendo pertinente —ya que los actores optaron por la vía del recurso contencioso-administrativo de anulación para impugnar la presente actuación del Alcalde del Municipio Baruta—, resolver cuestión tan compleja en el pronunciamiento que decida el fondo del asunto.

Por tanto, resulta concluyente para la Sala que la presente solicitud de amparo cautelar no puede proceder en los términos expuestos por los actores, ya que declarar con lugar esta acción significaría, además de exigir previamente un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, satisfacer plenamente la pretensión de aquéllos, es decir, que se vuelva el inmueble ubicado en la Avenida Los Guayabitos intersección con la Avenida Ricaurte, donde actualmente se encuentra establecida la sede permanente de la Policía Municipal de Baruta, al destino que tenía anteriormente: el de un mercado municipal.

**CPCA**

**27-10-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Gustavo Mujica vs. MAS

En reiterada jurisprudencia, esta Corte ha dejado sentado que el amparo se acuerda sólo por violación de las garantías y de los derechos constitucionales. Estas garantías y derechos bien pueden estar desarrollados en normas de menor rango, pero no son las normas de tal tipo las que han de alegarse como conculcadas, sino que deberá hacerse referencia al derecho constitucional que les da origen, por cuanto el carácter extraordinario del amparo y la finalidad que la propia Constitución le asigna impiden que se debata a través del mismo el simple cumplimiento o no de regulaciones establecidas en normas que no sean de rango constitucional, lo cual siempre podrá ser ventilado siguiendo los procedimientos ordinarios. De no ser así, se desvirtuaría la naturaleza de esta institución, por cuanto la jurisdicción de amparo pasaría a ser sustitutiva de cualquier otra jurisdicción, lo cual es, desde todo punto de vista, inaceptable.

Ratificando una vez más este criterio jurisprudencial, esta Corte no podrá analizar en el presente caso más que las denuncias relacionadas con la violación de normas constitucionales consagratorias de derechos o garantías, estándole vedado pronunciarse respecto de las denuncias de violación de normas de menor rango por no ser ello competencia de la jurisdicción constitucional de amparo.

Sentado lo anterior, pasa la Corte a examinar la denuncia de violación al derecho contemplado en el artículo 114 de la Constitución hecha por el accionante, que es la única disposición contentiva de un derecho constitucional.

Señala el accionante que la decisión tomada por el Secretario General Nacional del Movimiento al Socialismo (MAS), ciudadano Freddy Muñoz, viola el contenido del artículo 114 de la Constitución “que garantiza el carácter democrático de los partidos políticos...” (sic).

Al respecto, esta Corte considera que la denuncia formulada por el accionante reposa única y exclusivamente en su afirmación de que la decisión del pretendido agravante fue tomada en contravención a diferentes normas estatutarias y reglamentarias existentes en la normativa interna del Movimiento al Socialismo (MAS) referente al proceso de escogencia de los integrantes de la plancha de candidatos a diputados al Congreso que dicho partido habría de presentar en las elecciones nacionales a celebrarse en diciembre de este año, irrespetando con ello —según sostiene— una decisión legítimamente tomada por el Consejo Regional de ese partido.

Ahora bien, estima esta Corte que no existe relación entre tales normas, pretendidamente violadas, y el derecho a asociarse en partidos políticos, que es el consagrado en el artículo 114 de la Constitución.

Las propias afirmaciones del accionante hacen evidente para esta Corte la no procedencia de esta denuncia por cuanto la decisión impugnada no ha violado el derecho de pertenecer al referido partido, ni a participar en la vida interna del mismo. A juicio de esta Corte, una autoridad del Movimiento al Socialismo (MAS) ha dictado una decisión que, en criterio del accionante, ha sido dictada con desapego a ciertas normas internas. Ahora bien, independientemente de que el accionante tenga o no razón, en ningún momento la violación de tales normas internas le estaría cercenando el derecho a participar en partidos políticos.

**CPCA**

**22-7-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Conjunto Residencial Las Aves, C.A. vs. CGDLR

Por otra parte, alega la informante que la Contraloría no tiene relación directa con los particulares beneficiarios de compromisos o pagos sometidos a su control por lo que toda reclamación debe ser presentada ante el Despacho correspondiente. Ello equivale a sostener que los funcionarios de la Contraloría carecen de cualidad pasiva para una acción de amparo, en razón de que dicha institución no es el órgano que directamente ocasiona el agravio, puesto que su función es la de controlar las actuaciones de los órganos de la Administración Pública, en el caso concreto el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, el cual es el que —en el presente caso— se encuentra en relación directa con la reclamante, a cuyo efecto cita un ejemplo constituido por el de la inimputabilidad de un órgano municipal que ordena el cierre de un local, respecto del perjuicio sufrido por los trabajadores del ente que operaban en dicho local que a consecuencia de tal cierre quedan cesantes.

El alegato plantea un problema de causalidad que como bien se sabe, es de los más debatidos en la doctrina. Al respecto, estima esta Corte que la cuestión de cuando una acción positiva o negativa es la causa directa del agravio sufrido por un reclamante no depende exclusivamente de si el responsable de esa acción u omisión es la persona o ente directamente en contacto con la víctima. En efecto, dentro de un conjunto de actuaciones llamadas a culminar en la satisfacción de un derecho, no puede negarse *a priori* la condición de causa de la eventual insatisfacción de tal

derecho a quebrantamientos incurridos en cualquiera de esas actuaciones, por cualquiera de los llamados a intervenir, cuya falta necesariamente determina el agravio.

En el caso concreto es esa la situación, pues la participación de la Contraloría, que inclusive corresponde a actuaciones no previstas en la Ley respectiva, como se verá más adelante, es causa directa de la imposibilidad del órgano administrativo de efectuar el pago cuya retención viene a representar el agravio ocasionado al reclamante. De manera que esta Corte concluye en que el mero hecho de que la actuación a propósito de la cual se comete el agravio no suponga una relación directa con el reclamante, no necesariamente la priva de su condición de causa del gravamen y en consecuencia no constituye una carencia de cualidad de los funcionarios de la Contraloría General de la República como sujetos pasivos de un juicio de amparo al no ostentar ellos inmunidad en esta materia y así se declara.

**CSJ-SPA (462)**

**27-10-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Ana Drossos vs. Banco Industrial de Venezuela

**Es requisito para la procedencia de la acción de amparo que el acto, hecho u omisión denunciados lesionen en forma directa e inmediata derechos y garantías constitucionales. Por lo tanto la acción de amparo no procede cuando la alegada violación de derechos y garantías constitucionales es producida en forma indirecta e inmediata de la Constitución.**

El segundo principio se encuentra estrechamente vinculado al anterior, porque también impide que el amparo se convierta en la única vía procesal existente. Ciertamente, aun cuando ha venido evolucionando el requerimiento inicial de que el acto, hecho u omisión denunciados como fundamento de la acción de amparo lesionen en forma directa e inmediata derechos y garantías constitucionales, resulta indudable su utilidad para mantener esta acción circunscrita al ámbito para la cual fue concebida, ya que, de permitirse su procedencia ante violaciones indirectas o mediatas del Texto Fundamental, es decir, ante violaciones directas e inmediatas de disposiciones legales o de rango inferior, ello podría conducir también a una confusión progresiva del amparo con los mecanismos procesales destinados al control de la legalidad.

Así, desde antes de la promulgación de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en la indicada sentencia del 6-8-87 se exige ya para la procedencia de esta acción: "que el acto, hecho u omisión debe afectar concreta y directamente un precepto constitucional que garantice un derecho inherente a la persona y, por tanto, no puede hacerse valer contra actos ilegales del Poder Público, sino contra aquellos que, en violación de la Carta Fundamental, lesionen al particular en los derechos que ella consagra".

Posteriormente, en la decisión del 10 de julio de 1991 (caso: "Tarjetas Banvenez") esta Sala determinó el justo sentido de tal requisito de procedencia de la acción de amparo, flexibilizándolo al señalar al respecto que el accionante "debe invocar y demostrar que se trata de una vulneración constitucional flagrante, grosera, directa e inmediata, lo cual no significa —se precisa ahora— que el derecho o garantía de que se trate no estén desarrollados en textos normativos de rango inferior, pero sin que sea necesario (en ese caso concreto) acudir a fundamentarse en ellos para detectar o determinar si la violación constitucional al derecho o garantía efec-

tivamente se ha efectuado" (paréntesis de la presente decisión); porque, de lo contrario —al igual que se sentara en decisión del 23-5-88, caso; Fincas Algaba—, "no se trataría entonces de una acción constitucional de amparo sino de otro tipo de recurso, por ejemplo, el contencioso-administrativo (de anulación), cuyos efectos anulatorios no se corresponden con los restitutorios del amparo; y si tal sustitución se permitiere, el amparo llegaría a suplantar no sólo esa sino todas las vías procedimentales establecidas en nuestro sistema de Derecho positivo desnaturalizando el carácter extraordinario" de aquél (paréntesis, también, de la presente decisión).

En definitiva, la acción de amparo no procedería cuando la alegada violación de derechos y garantías constitucionales es producida en forma indirecta y mediata de la Carta Magna, porque, de lo contrario y debido a que toda ilegalidad o ilicitud repercute contra los principios establecidos en la Carta Magna, dejarían de tener significación y utilidad práctica las otras jurisdicciones creadas también constitucionalmente: la ordinaria (artículos 68 y 69) y la contencioso-administrativa (artículo 206).

CPCA

13-8-93

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

**Para la procedencia de la acción de amparo no basta que se haya violado una norma de la Constitución, sino que es necesario que se viole ese derecho de rango constitucional; por ello, si una norma no consagra ningún derecho o garantía constitucional, es ajeno al proceso de amparo y a su específica materia el precisar si dicha norma se ha violado.**

Considera entonces el accionante, que con tales actuaciones se le vulneraron sus derechos constitucionales establecidos en los artículos 112 y 118 de la Constitución.

Al respecto esta Corte observa que la pretensión del proceso de amparo, tal y como reiteradamente lo han precisado la jurisprudencia y doctrina nacionales, es una pretensión restitutoria de un derecho constitucional; de allí que el Juez del amparo lo que tiene que precisar es la existencia de una violación directa a un derecho constitucional. No basta por lo tanto, con que se haya violado una norma de la Constitución, sino que es necesario que se viole un derecho de rango constitucional; por ello, si una norma no consagra ningún derecho o garantía constitucional, es ajeno al proceso de amparo y a su específica materia el precisar si dicha norma se ha violado.

Hechas tales consideraciones, se observa que el artículo 118 de la Constitución dispone:

"Cada una de las ramas del poder público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado".

Observa esta Corte que tal disposición no consagra ningún derecho ni garantía constitucional, lo que hace es definir la delimitación o interrelación entre las ramas del Poder Público. Por lo tanto, esta Corte no entrará a decidir si ha sido violada tal disposición, por ser ello ajeno a la materia de la acción de amparo.

Respecto al artículo 112 de la Constitución, se observa que el mismo dispone lo siguiente:

“Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud, que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las Leyes”.

Tal disposición consagra el derecho constitucional a ser elegido, si cumple con las condiciones necesarias que tiene todo elector.

Ahora bien, del libelo de amparo, se evidencia que el accionante, efectivamente ya había sido elegido Concejal; de allí que, si ya había sido elegido, mal pudo habersele violado el derecho a ser elegido.

No habiendo pues, encontrado esta Corte que se le haya violado algún derecho o garantía constitucional al accionante, la sentencia dictada por el *a quo* que declaró sin lugar la acción de amparo, habrá de ser confirmada y así se decide.

**CSJ-SPA (656)**

**2-12-93**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Varios vs. Consejo de la Judicatura

La segunda cuestión se encuentra estrechamente ligada a la anterior, porque también impide que el amparo se convierta en la única vía procesal existente. Ciertamente, aun cuando ha ido evolucionando progresivamente desde los inicios de la institución la exigencia de que el acto, hecho u omisión objeto de la acción de amparo lesione en forma directa e inmediata derechos y garantías constitucionales, resulta indudable su utilidad para mantener esta acción circunscrita al ámbito para la cual está creada, ya que, de permitirse su procedencia ante violaciones constitucionales indirectas o mediatas, es decir, ante violaciones directas e inmediatas de disposiciones legales o de rango inferior, se estaría incurriendo en una derogatoria tácita de los mecanismos procesales destinados al control de la legalidad.

En efecto, la acción de amparo no puede proceder cuando la alegada violación de derechos y garantías constitucionales es producida en forma indirecta y mediata, porque de ser así, debido a que toda ilegalidad e ilicitud repercute contra los principios establecidos en la Carta Magna, dejarían de tener significación y utilidad práctica las otras jurisdicciones creadas también constitucionalmente: la ordinaria (artículos 68 y 69) y la contencioso-administrativa (artículo 206) (veáanse, además, decisiones del 4-3-93 y 27-7-93, casos: Myrtho Jean Mary de Seide y Miguel Asdrúbal Pérez Salinas).

**CSJ-SPA (315)**

**24-5-93**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Debe concluirse, entonces, que cualquier acto, hecho u omisión puede ser objeto de la acción de amparo constitucional siempre que cause directamente un menoscabo o lesión a cualquier derecho o garantía fundamental de la persona humana o de la sociedad. Ciertamente, aun siendo posible la interposición de esta acción ante cualquier hecho u omisión, es necesario que sea éste el que ocasione el daño constitucional, ya que de lo contrario la acción será declarada inadmisibile o improcedente, según el caso.

Muchas decisiones de este Máximo Tribunal apuntan en tal sentido —que la lesión sea una consecuencia directa del agente perturbador. Así, en decisión del

14 de agosto de 1992 (caso: Policías de Aragua, Nº 398) se estableció que “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 los 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 el amparo si ante un supuesto que 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 la omisión son inherentes o de las que razonablemente sean capaces de producir”.

Estas consideraciones vienen al caso concreto porque el acto que supuestamente infringe los derechos constitucionales de los actores, quienes pretenden sea suspendido mediante el presente medio judicial, es un Reglamento del Presidente de la República, el cual es, indudablemente, un acto normativo con efectos generales y abstractos.

Por tanto, resulta necesario dilucidar si un acto de efectos generales puede lesionar —como lo sostienen los accionantes— derechos fundamentales, por sí mismo y en forma especial y particular, a un determinado sujeto de derecho y ser susceptibles, en consecuencia, de revisión mediante una acción de amparo constitucional.

**CSJ-SPA (637)**

**24-11-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Varios vs. Partido Político Unión Patriótica

**La acción de amparo constitucional no puede hacerse valer contra actos ilegales del Poder Público, sino contra aquellos que, en violación de la Constitución, lesionen al particular en los derechos que ella consagra.**

Seguidamente, pasa la Sala a pronunciarse sobre la acción de amparo constitucional incoada, previas las siguientes consideraciones:

La jurisprudencia de este Alto Tribunal ha insistido reiteradamente en la necesidad de la existencia de una violación directa o inmediata de la Constitución, para la procedencia de esta acción. Así en sentencia del 23-5-88 (caso: “Fincas Algaba”) se estableció que el hecho, la abstención, omisión o el acto administrativo, legislativo o judicial cuestionado tendrían que incurrir en “lesión o amenaza de violación, directa y e inmediata —en todo caso— sólo de la Constitución y no de texto subalterno”; y más recientemente, en sentencia del 10-7-91 (caso: “Tarjetas Banvenez”), se señaló que el accionante “debe invocar y demostrar que se trata de una vulneración constitucional flagrante, grosera, directa e inmediata, lo cual no significa —se precisa ahora— que el derecho o garantía de que se trate no estén desarrollados en textos normativos de rango inferior, pero sin que sea necesario acudir o fundamentarse en ellos para detectar o determinar si la violación constitucional al derecho o garantía efectivamente se ha efectuado” (subrayado de la Sala).

De allí que la acción de amparo constitucional no puede hacerse valer contra actos ilegales del Poder Público, sino contra aquellos que, en violación de la Carta Fundamental, lesionen al particular en los derechos que ella consagra, ya que de lo contrario —como se sostuvo en la señalada decisión de 23-5-88— “no se trataría



entonces de una acción constitucional de amparo sino de otro tipo de recurso, por ejemplo, el contencioso-administrativo, cuyos efectos anulatorios no se corresponden con los restitutorios del amparo y si tal sustitución se permitiere, el amparo llegaría a suplantar no sólo esa sino todas las vías procedimentales establecidas en nuestro sistema de Derecho positivo desnaturalizando el carácter extraordinario del amparo”.

Y observa la Sala que en el caso concreto no consta esa flagrante, grosera e inmediata violación del derecho constitucional a la igualdad ante la ley denunciado por los accionantes. Más bien resulta evidente que las denuncias de los actores descansan sobre una supuesta, concreta y exclusiva ilegalidad. Así se evidencia de su propia solicitud, donde textualmente señalan: “Por último, pedimos que esta pretensión se tramite brevemente, ya que si el acto ilegal se ejecuta causaría un daño irreparable...”.

Por tanto —y así se declara— no es la acción de amparo constitucional, ejercida en forma autónoma, la vía idónea y eficaz para cuestionar la legalidad de un acto, emanado de los poderes públicos, sino en tales casos, de existir la violación alegada, la apropiada sería el recurso contencioso-administrativo de anulación, al cual además podría acompañarse una solicitud cautelar de amparo u otra medida precautelativa como mecanismo para garantizar la eficacia de la posible decisión anulatoria.

#### b. Amenaza de violación

**CPCA**

**13-8-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Mira Publicidad vs. Concejo Municipal del Municipio Autónomo Baruta.

La parte accionante afirma en su libelo de amparo que:

“En fecha 8 de agosto de 1991, tres trabajadores de Mira Publicidad estaban levantando las vallas publicitarias de nuestra mandante que habían sido previamente removidas por el Concejo Municipal y que estaban amparadas por la suspensión de los efectos del acto administrativo, cuando se presentaron empleados de la Alcaldía de Baruta, ordenándoles de que no reinstalaran las vallas porque si no serían derribadas, violentando así la suspensión de los efectos de los actos administrativos dictada por este Tribunal en el recurso intentado por nuestra representada, al que ya hicimos referencia.

De tales hechos observa esta Corte que la Alcaldía del Municipio Baruta, con esta última acción no hace sino amenazar, de manera expresa, con violar el derecho constitucional a la propiedad de la empresa accionante, contemplado en el artículo 99 de la Constitución; puesto que, habiendo sido suspendido el acto administrativo que ordena la remoción de las vallas del caso, no existe fundamento jurídico alguno que justifique una amenaza como la que, de manera claramente violatoria al derecho de propiedad, fue hecha por el agravante.

En consecuencia, existiendo una amenaza de violación al derecho constitucional de la empresa accionante, en sentencia dictada por el *a quo* que declaró con lugar la acción de amparo interpuesta, debe ser confirmada y así se decide.

**D. Carácter de la acción****a. Carácter extraordinario****CSJ-SPA (656)****2-12-93**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Varios vs. Consejo de la Judicatura

**Debido al carácter extraordinario del amparo, el Juez constitucional de amparo no debe admitir esta acción cuando existan otros medios procesales ordinarios, a menos que éstos no sean eficaces e idóneos para lograr los fines pretendidos.**

Establecido lo anterior debe la Sala dilucidar, no obstante, si la situación planteada por los actos y demostrada en el expediente se constituye en lesiva de sus derechos o garantías constitucionales, si es posible satisfacer sus pretensiones por vía de amparo, la cual consiste, como se transcribió anteriormente, en que se “ordene al agraviante la ejecución de presupuesto autorizado por el Congreso de la República para el ejercicio fiscal de 1993 correspondiente al Tribunal Superior de Salvaguarda del Patrimonio Público; y le ordene tomar las disposiciones pertinentes y necesarias, para que se ejecute dicho presupuesto, de conformidad con la distribución presupuestaria hecha y asignada a este Tribunal por el Congreso de la República”.

Para ello, hay tres aspectos determinantes para la procedencia de la acción extraordinaria de amparo constitucional incoada, que deben ser considerados especialmente en el caso de autos: A) si existe algún medio judicial ordinario o preexistente, idóneo y eficaz, para satisfacer la pretensión del solicitante; B) si la violación denunciada de derechos y garantías fundamentales se produce realmente en forma directa e inmediata contra la Carta Magna; y, en definitiva, C) si existe algún verdadero derecho subjetivo constitucional de los accionantes que pueda verse vulnerado por la abstención o negativa del Consejo de la Judicatura.

En relación con la primera cuestión por resolver, se observa:

A) Antes de la promulgación de ley sobre la materia del amparo constitucional, la doctrina y la jurisprudencia habían atribuido entre las principales características del amparo, el hecho de ser un remedio judicial extraordinario o especial que sólo procede cuando se hayan agotado, no existan o sean inoperantes otras vías procesales que permitan la reparación del daño (Vid. decisión del 6-8-97, caso: Registro Automotor Permanente).

Consecuente con esa característica, el artículo 6, ordinal 5º, de la Ley Orgánica de Amparo contempló, como un supuesto para declarar la inadmisibilidad de esta acción, “cuando el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes”.

Aun cuando pareciera existir cierto margen de discrecionalidad hacia el particular —posibilidad de acudir originariamente a la vía judicial mediante el amparo constitucional, o mediante los medios ordinarios— la jurisprudencia de la Sala de Casación Civil, acogida por la Sala Político-Administrativa, ha interpretado el ordinal transcrito concatenadamente con el primer párrafo del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, evitando dejar al particular cualquier posibilidad de elección. De manera que si mediante otra vía judicial distinta al amparo se puede reparar o restablecer la alegada situación jurídica infringida debe ser esa la utilizada y no aquella (véase decisión N° 497 del 14-8-90, caso: Pedro Francisco Grespán Muñoz).

Este carácter extraordinario es indispensable para evitar que el amparo sustituya todo el ordenamiento procesal de derecho positivo, el cual ha sido considerado por el legislador como los medios o procedimientos idóneos y eficaces para garantizar tanto los derechos en el cumplimiento de los deberes, por parte de los particulares y del propio Estado.

Por este motivo, el juez constitucional de amparo no debe admitir esta acción cuando existan otros medios procesales ordinarios, a menos que éstos no sean eficaces e idóneos para lograr los fines pretendidos.

Y para verificar esa situación, conforme se sostuvo en la misma sentencia del 6-8-87 y se ha reiterado seguidamente, "el análisis determinante (que debe hacer el juzgador), para catalogar como paralelo a un medio procesal se concentra en sus efectos"; lo cual se traduce generalmente en el medio especial de los recursos contencioso-administrativos previstos en el artículo 206 del Texto Fundamental, en que, a diferencia de éstos, la acción de amparo permite al solicitante la obtención del restablecimiento a la situación jurídica lesionada de una forma *inmediata*.

Este ha sido el criterio de Sala, como puede desprenderse de la decisión del 8 de marzo de 1990, caso: "Luz Magaly Serna Rugeles", donde se precisó:

"El carácter subsidiario de la acción de amparo ha sido interpretado razonablemente en reiteradas ocasiones por la propia jurisprudencia de este Alto Tribunal. En tal sentido ha precisado la Sala que el amparo procede, aun en los casos que existiendo vías ordinarias para restablecer la situación jurídica infringida, éstas no son idóneas, adecuadas o eficaces para restablecer dicha situación de manera *inmediata*. En el caso de autos, aprecia la Corte que se requiere de la *inmediatez* para restablecer la situación infringida y por ello se justifica la utilización de este medio sobre cualquier otro. Así se declara" (subrayados añadidos).

Y en el mismo sentido resulta pertinente citar la sentencia, también de esta Sala, del 3 de diciembre de 1990, recaída sobre la acción de amparo interpuesta por la ciudadana Mariela Morales de Jiménez contra el acto del Ministro de Justicia que la removió del cargo que desempeñaba estando en estado de gravidez, ya que en esa oportunidad se sostuvo que la acción de amparo "constituye la única vía idónea y eficaz para la protección constitucional invocada (artículos 74, 76, 84 y 93), pues si bien existen otras vías ordinarias en sede administrativa y contencioso-administrativa para obtener el restablecimiento de situaciones jurídicas de esta naturaleza, parece evidente que en el caso concreto se requiere de un restablecimiento inmediato de la situación denunciada, ya que se precisa una decisión urgente que se produzca antes de que desaparezca el supuesto de aplicabilidad de la garantía constitucional, y así se declara" (véase además decisión del 5-12-91, caso: Reina de Jesús Henríquez).

De manera que si bien la procedencia de la acción de amparo constitucional está condicionada por la existencia de otra vía judicial para lograr el restablecimiento de la situación jurídica infringida denunciada, sin embargo la jurisprudencia ha admitido que aunque existan medios procesales para tal fin, éstos pueden resultar inadecuados, inidóneos e ineficaces cuando se exige, por las condiciones de cada caso concreto, un restablecimiento inmediato que sólo mediante el amparo constitucional, por su procedimiento breve y sumario, es capaz de alcanzarse.

En el asunto planteado, puede observarse que no existe ningún otro medio judicial previsto en nuestro ordenamiento procesal que resultare operante e idóneo para satisfacer la petición de los solicitantes, y además que, aún existiéndolo, la demostrada urgencia en la decisión requerida convierte en apto al amparo constitucional.

---

En efecto, además de la ineficacia de los medios judiciales ordinarios existentes, resulta evidente en el caso planteado la necesidad de un restablecimiento inmediato de la situación denunciada por los accionantes, ya que, como ellos lo manifiestan, "de conformidad con lo establecido en la normativa presupuestaria si no se compromete el total del presupuesto del Tribunal Superior de Salvaguarda, la parte no comprometida, que como señalamos corresponde al 47% del presupuesto total del Tribunal Superior de Salvaguarda, será reintegrarla al Fisco Nacional, sin que se puedan satisfacer las exigencias de ajustes de sueldos y salarios solicitadas por el personal del Tribunal Superior de Salvaguarda. Además el Congreso en vista de esta realización presupuestaria, procederá a reducir el presupuesto de este Tribunal para el próximo período correspondiente al ejercicio fiscal del año 1994. Todo lo cual causará un daño muy grande al funcionamiento de este Tribunal".

Por tanto, estando presente el requisito de inmediatez, no resultan idóneos ni eficaces en el caso concreto las vías judiciales ordinarias existentes para resolver los cotidianos conflictos de intereses entre los particulares y la Administración.

**CSJ-SPA (462)**

**27-10-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Ana Drossos M. vs. Banco Industrial de Venezuela

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

La Constitución ha consagrado en el artículo 49 un medio de protección breve y sumario que proteja eficazmente a los habitantes de la República contra hechos, actos u omisiones violatorios, o que amenacen violar derechos fundamentales. La jurisprudencia de Sala, y en general la de esta Corte Suprema de Justicia, ha precisado entre los principios fundamentales de este medio de protección constitucional: su carácter extraordinario; la necesaria infracción directa e inmediata de la Carta Magna para que proceda; y la imposibilidad de crear o modificar, mediante tal figura procedimental, las situaciones jurídicas distintas a las existentes, es decir, en suma, y por lo que a este último requisito toca, que sus efectos son siempre restitutorios o restablecedores.

En relación con estos tres principios esenciales del amparo constitucional, ha precisado insistentemente la Sala:

1. Antes de la promulgación de Ley vigente, tanto la doctrina como la jurisprudencia habían reconocido al amparo entre sus características esenciales, la de ser un medio judicial extraordinario o especial que sólo procede cuando se hubieren agotado, no existan, o se revelen como inoperantes otras vías procesales que permitan la reparación del daño (decisión del 6-8-87, caso: "Registro Automotor Permanente").

Consecuente con esa característica, el ordinal 5º del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo contempló como supuesto para declarar la inadmisibilidad de esta acción que "el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes".

Aun cuando pareciera existir cierto margen de discrecionalidad hacia el particular —posibilidad de acudir originariamente a la vía judicial mediante el amparo constitucional, o mediante los medios ordinarios— la jurisprudencia en Sala de Casación Civil, acogida asimismo por la Sala Político-Administrativa, ha interpretado el ordinal transcrito concatenadamente con el primer párrafo del artículo 5 de la

Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos Garantías Constitucionales, evitando dejar al particular cualquier posibilidad de elección. De manera que si mediante otro medio distinto del amparo se pudiere reparar o restablecer la alegada situación jurídica infringida, debe ser ése el utilizado, y no aquél (véase decisión de Sala N<sup>o</sup> 497 del 14-8-90, caso: "Pedro Francisco Grespán Muñoz").

El señalado carácter extraordinario resulta indispensable si se quiere evitar que el amparo sustituya todo el ordenamiento procesal de Derecho positivo, considerado éste por el legislador como el primer medio o procedimiento idóneo y eficaz, en principio, para garantizar tanto el resguardo de los derechos como el cumplimiento de los deberes, por los particulares y por el propio Estado.

En razón de lo cual, el Juez constitucional de amparo no debe admitir esta acción cuando tuviere a su disposición medios procesales ordinarios que ejercer; a menos que éstos se revelaren como ineficaces o inidóneos para lograr los fines pretendidos.

Finalmente, debe concluirse también en la inadmisibilidad de la acción de amparo debido a que la legislación venezolana —en caso de ser nuestra jurisdicción la competente para resolver los conflictos suscitados por la resolución del contrato laboral, como lo alegan los accionantes— está dotada de procedimientos judiciales idóneos y eficaces que permiten a un trabajador despedido injustamente, como se considera la propia accionante, exigir al órgano jurisdiccional competente que le acuerde su derecho al reenganche. Este procedimiento especial previsto en la Ley Orgánica del Trabajo (artículos 116 y siguientes), y no el extraordinario del amparo constitucional, debió ser en todo caso el utilizado por la ciudadana Ana Drossos Mangos para obtener "la restitución física y material de nuestra representada (a) la mencionada Agencia" del Banco Industrial de Venezuela en la ciudad de Nueva York, así como para resolver los problemas planteados sobre la vigencia de la indicada cláusula contractual que deroga expresamente la jurisdicción de los tribunales venezolanos y sobre la duración, a tiempo determinado o no, de la relación laboral.

**CSJ-SPA (645)**

**24-11-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Simón Hebert Faull vs. Consejo Supremo Electoral

**Uno de los principios esenciales de la acción de amparo es el de tener un carácter extraordinario o especial. Por lo que su procedencia está limitada sólo a los casos en que no se hubieran agotado, no existieran o resultaran inoperantes otras vías procesales que permitieran la reparación del daño.**

Uno de los principios que le son esenciales a la acción de amparo es el de tener un carácter extraordinario o especial, estando contestes la doctrina y la jurisprudencia, aun con anterioridad a la promulgación de ley sobre la materia, en considerar que su procedencia está limitada sólo a los casos en que se hubieran agotado, no existieran o resultaran inoperantes otras vías procesales que permitieran la reparación del daño (vid. decisión del 6-8-87, caso: "Registro Automotor Permanente").

Consecuente con esa característica, el legislador contempló en el artículo 6, ordinal 5<sup>o</sup>, de la Ley Orgánica de Amparo, como una causal para declarar la inadmisibilidad de esta acción, que "el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes".

De manera que entendió el legislador que si el accionante en amparo previamente acudió a las vías judiciales ordinarias, es porque su situación no requiere de la protección inmediata que mediante el amparo constitucional puede lograrse, gracias a su procedimiento breve y sumario.

Esta causal de inadmisibilidad ha sido también precisada, en cuanto a su interpretación, por la jurisprudencia del Máximo Tribunal ya que, aun cuando pareciera existir cierto margen de discrecionalidad para el particular —posibilidad de acudir originariamente a la vía judicial mediante el amparo constitucional, o mediante los medios ordinarios—, sin embargo la Sala de Casación Civil y la propia Sala Político-Administrativa han dejado sentado que si mediante otro medio judicial distinto del amparo se puede reparar o restablecer la alegada situación jurídica infringida, debe ser esa vía la utilizada y no la del amparo constitucional (véase decisión N° 497 del 14-8-90, caso: “Pedro Francisco Grespán Muñoz”).

Este carácter extraordinario es indispensable al amparo para evitar que llegue a sustituir todo el ordenamiento procesal de Derecho Positivo, el cual ha sido considerado por el legislador como consagratorio de los medios o procedimientos idóneos y eficaces para garantizar tanto los derechos como el cumplimiento de los deberes, bien por parte de los particulares o del propio Estado.

Por tal motivo, el juez constitucional de amparo no debe admitir esta acción cuando existan medios procesales ordinarios que puedan resultar eficaces e idóneos para restablecer la situación jurídica que se denuncie como violada, lo que se pone en evidencia, tal como lo admite el legislador, cuando el actor haya optado previamente por las vías judiciales ordinarias.

Las precedentes consideraciones resultan relevantes para el caso concreto, sobre todo porque el propio actor expresa en su solicitud de amparo constitucional que “por ante la Sala Político-Administrativa de esa Corte Suprema de Justicia cursa desde el 21 de septiembre de 1993 un recurso de nulidad por las mismas razones que sustentan el presente amparo constitucional (Expediente 10.075)”, advirtiendo, además, que la interposición del presente amparo “bajo ningún respecto significa desistir (de) la acción intentada, máxime cuando nuestra Constitución en su artículo 46 establece sanciones penales, administrativas y civiles para quienes violenten la Constitución Nacional, las cuales se aplicarán al término de la acción intentada”.

De manera que la existencia de un recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto ante esta Sala el 21 de septiembre de 1993, y que versa sobre el mismo acto y “las mismas razones que sustentan el presente amparo constitucional”, impide la admisión de este medio extraordinario, ya que, como lo afirma el propio actor en su solicitud, optó éste por acudir a las vías judiciales ordinarias, con anterioridad a la interposición de la presente acción de amparo. Así se declara.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara inadmisibile, de conformidad con el numeral 5 del artículo 6° de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la presente acción autónoma de amparo constitucional interpuesta por el ciudadano Simón Hebert Faull.

**CSJ-SPA (561)**

**27-10-93**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Silio Romero vs. República (Ministerio de Hacienda)

La acción de amparo constitucional, aun antes de la promulgación de la Ley sobre la materia, ha sido concebida como un medio judicial extraordinario o especial

que sólo procede cuando se hayan agotado, no existan o sean inoperantes otras vías procesales que permitan la reparación del daño denunciado (vid. decisión del 6-8-87, caso: "Registro Automotor Permanente").

El carácter extraordinario de esta acción adquirió fuerza legal al ser contemplado en la Ley Orgánica de Amparo (artículo 6, ordinal 5º), como un supuesto de inadmisibilidad de esta acción, los casos en que "el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes", el cual ha sido interpretado por la jurisprudencia de las distintas Salas que confirman este Máximo Tribunal como la obligación que tienen los particulares de acudir a los otros medios o vías judiciales distintos al amparo mediante los cuales pueda ser reparada o restablecida la alegada situación jurídica infringida (véanse decisiones del 14-8-90 y del 27-8-93, casos: "Pedro Francisco Grespán Muñoz" y "Ana Drossos Mangos").

Este principio cobra una mayor relevancia cuando la acción de amparo es interpuesta contra la Administración, al extremo de que en el mismo texto legal, específicamente en el artículo 5º, se dispone textualmente que "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".

Indudablemente, este carácter extraordinario o especial es indispensable para evitar que el amparo sustituya todo el ordenamiento procesal ordinario de Derecho Positivo, el cual ha sido considerado por el legislador como los medios o procedimientos idóneos y eficaces para garantizar tanto los derechos como el cumplimiento de los deberes por parte de los particulares y del propio Estado, ya que no es posible, y mucho menos conveniente, que mediante este procedimiento breve y sumario se diluciden controversias que ameritan, para su resolución, un conocimiento pleno y completo de los jueces.

#### b. *Carácter personal*

##### a'. *Legitimación activa: agraviado*

CSJ-SPA (505)

29-9-93

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Varios vs. República (Ministerio de la Defensa)

**El término "habitante de la República" referente a las personas que pueden interponer la acción de amparo permite que ésta sea ejercida por cualquier sujeto de derecho —sea cual fuere su condición social, nacionalidad o situación legal— siempre y cuando sus derechos y garantías constitucionales hayan sido directamente lesionados o amenazados de violación por cualquier acto, hecho u omisión que se haya realizado, emitido o producido en la República.**

Se observa también que plantean los apoderados de la parte supuestamente agraviante la falta de cualidad de los accionantes, ya que se desprende de la solicitud de amparo que éstos se encuentran en la República del Perú como asilados políticos, por lo que no poseen, entonces, la condición de "habitante de la República" que la

Constitución y la Ley Orgánica de Amparo requieren para que pueda ser solicitado el amparo constitucional.

Textualmente argumentan, luego de precisar que los actores no se encuentran en el país, que: “de acuerdo a la norma del artículo 1º *ejusdem* (se refieren a la Ley Orgánica de Amparo), la persona natural que pretenda ejercer una acción de amparo por ante los Tribunales venezolanos debe ser habitante de la República de Venezuela, y de no serlo carecería de cualidad que le impediría accionar y ni tan siquiera mediante apoderado podría solicitar el amparo previsto en el artículo 49 de la Constitución” (paréntesis, obviamente, de la presente decisión).

Considera la Sala, en relación con el señalamiento anterior, que el amparo tiene una amplia consagración constitucional, conforme a la cual: abarca los derechos y garantías susceptibles de protección mediante esta vía; la diversidad de actos, hechos u omisiones que puedan ser objeto de la acción; y la naturaleza de las personas y de los entes contra quien puede ser ejercida, tal como ha sido sostenido reiteradamente por nuestra jurisprudencia. Debe, por tanto, ser interpretado en forma tal que, conforme a la expresión “toda persona natural habitante de la República” —empleada en el artículo 1º de la Ley Orgánica respectiva—, al referirse ésta a las personas habilitadas para solicitar ante los tribunales competentes el amparo previsto en el artículo 49 de la Carta Magna, pueda acudir a él con éxito un no domiciliado ni residenciado en el país, sino sólo de tránsito, y aun quien no se encontrare en el territorio venezolano: Siempre, claro está, que se den también las condiciones para la admisibilidad y procedencia de la acción.

Es así como —estima la Sala— la intención del constituyente y la del legislador, al utilizar el término “habitante de la República” para referirse a las personas que pueden interponer la acción de amparo, fue la de permitir que ésta sea ejercida por cualquier sujeto de derecho —sea cual fuere su condición social, nacionalidad o situación legal— siempre y cuando sus derechos o garantías constitucionales hayan sido directamente lesionadas o amenazadas de violación por cualquier acto, hecho u omisión que “se haya realizado, emitido o producido en la República” (vid. decisión de fecha 27-8-93, caso: “Ana Drossos Mangos contra Banco Industrial”).

En consecuencia, por haberse alegado que los accionantes fueron afectados, en tanto que habitantes de la República, por el acto o hecho al que se le imputa la violación de derechos y garantías de rango constitucional, y así mismo, por encontrarse ellos —aun cuando permanezcan en territorio extranjero— estrictamente sometidos a la Constitución y leyes de Venezuela —cuyo acatamiento está por encima de cualquier otra obligación, tal como lo consagra el artículo 132 de la Carta Magna— es por lo que a los solicitantes del amparo los considera la Sala dentro de los habilitados para accionar. Todo lo cual es declarado expresamente por este Alto Tribunal.

CSJ-SPA (457)

13-8-93

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**El amparo es una acción subjetiva y en su consecuencia, siempre surte efectos inter-partes: para la persona lesionada en sus derechos subjetivos consagrados en la Constitución y para el agravante, por lo que resulta imposible que sea afectada toda la ciudadanía.**

Finalmente, luego de precisar que el presente amparo constitucional no es contra un proyecto de ley sino contra la “amenaza de que el Congreso Nacional autorice al Ejecutivo a «legislar» o ejercer potestades normativas en materia social”, conclu-



yen solicitando de esta Sala Político-Administrativa que, de conformidad con el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo, "se ordene al Congreso Nacional se abstenga de autorizar al Ejecutivo Nacional, mediante la Ley Habilitante, a ejercer potestades normativas en materia de orden social, específicamente las relacionadas con las prestaciones sociales, incluidos los fondos de pensiones y jubilaciones. De la misma forma, solicitamos se ordene al Ejecutivo Nacional se abstenga de incluir en nuevos proyectos materias de índole social y que, en el supuesto negado de que para ello sea autorizado, se abstenga de dictar cualquier acto jurídico en la referida materia"...

... Precisamente es sobre todo la jurisprudencia de esta Sala la que ha venido delineando, aun con anterioridad a la existencia de ley especial reguladora de la materia, las características fundamentales de la acción de amparo constitucional. Entre ellas una de especial importancia porque revela el verdadero carácter de esta acción: la relacionada con los efectos susceptibles de producirse por un mandamiento de amparo.

Al respecto ha sido constante esa jurisprudencia en sostener que la acción de amparo constitucional carece de efectos absolutos o *erga omnes*, como sí los tiene una acción por inconstitucionalidad o un recurso contencioso-administrativo de anulación por ilegalidad de actos generales, sino que sus efectos 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; tal como lo sostuvo también en su momento, Angel Francisco Brice en *El Decálogo del Amparo*, donde textualmente 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 casos ni que afecte a personas que no hayan tomado parte en la controversia".

Esta situación, que explica la necesaria singularidad en la legitimación activa para el proceso de amparo —tal como lo ha advertido esta Sala desde los albores mismos de la institución—, queda puesta en evidencia cuando se piense 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". (Subrayados añadidos a sentencia N° 369 del 6-8-87, caso: "Registro Automotor Permanente").

Entonces, por la propia naturaleza y finalidad de este medio judicial, el cual resulta útil para restituir o proteger a un particular de la violación o amenaza de que hubiese sido objeto en sus propios derechos subjetivos de rango constitucional por la existencia de cualquier hecho, acto u omisión que efectivamente los vulnerare o amenazare con vulnerarlos —pero no para controlar en forma general y abstracta el apego de la actividad de los órganos del poder público o de los particulares, a las normas constitucionales— debe concluirse forzosamente, en que sus efectos pueden dirigirse a los sujetos intervinientes en el proceso, quienes serían los especialmente perjudicados.

En efecto, el hecho de que el amparo sirva exclusivamente para restablecer las lesiones a algún habitante de la República, que se produzcan en sus verdaderos *derechos subjetivos fundamentales* —entendidos éstos como situaciones de intereses evidentemente privados, en función de los cuales el ordenamiento confiere un poder en favor de su titular con el cual puede imponer a otro, aun a la Administración, una conducta—, impide que los efectos del mandamiento del juez puedan extenderse a toda la colectividad, ya que si así sucediera estaría éste más bien "garantizando" o

“protegiendo” un interés general o, en el mejor de los casos, un interés colectivo o difuso, lo que se aparta nítidamente de la finalidad de este medio judicial; y para lograr lo cual se encuentran legalmente establecidos en forma particularmente amplia, medios procesales *ad hoc*.

Esta apreciación inicial de la Sala sobre el carácter subjetivo o inter-partes de la acción de amparo constitucional fue reforzada con la promulgación de la Ley especial sobre la materia donde —refiriéndose a los accionantes, en los dos primeros numerales del artículo 18— requirió, entre los requisitos que debe expresar la solicitud: “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”, así como la ubicación de la “residencia, lugar y domicilio, tanto del *agraviado* como del *agraviante*”; e, igualmente, en el artículo 36 se dispone que “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 correspondan a las partes*” (subrayados de la Sala).

No queda por tanto duda alguna, actualmente, de que el amparo es una acción subjetiva y en su consecuencia, que siempre surte efectos inter-partes: para la persona lesionada en sus derechos subjetivos consagrados en la Constitución y para el agraviante, por lo que resulta imposible que sea afectada toda la ciudadanía. Esto último atentaría —como se dijo— contra la propia naturaleza de este medio judicial: y haría factible, debido a la mutabilidad de la decisión —por su procedimiento breve y sumario y conforme con el artículo 36 de la Ley Orgánica de Amparo—, que se incurriera en la contradicción señalada por la Sala en la citada decisión del 6-8-87, cuando “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 . . . , con anterioridad, a través de un mandamiento judicial 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” (véanse además, sobre el carácter inter-partes del amparo constitucional, decisiones de esta Sala y de la Corte en Pleno del 13-8-92 y del 19-1-93, casos: “Oscar Vila Masot” y “Fiscal General de la República”, respectivamente).

Indudable que el amparo está dirigido a proteger exclusivamente verdaderos derechos subjetivos de los accionantes consagrados expresa o implícitamente en la Constitución —por lo que los afectados por el supuesto acto lesivo—, pasa la Sala a verificar la denuncia de violación de que versa el caso de autos.

Al respecto se observa, que en el caso, los solicitantes pertenden, mediante un mandamiento de amparo, que “se ordene al Congreso Nacional se abstenga de autorizar al Ejecutivo Nacional, mediante la Ley Habilitante, a ejercer potestades normativas en materia de orden social, específicamente las relacionadas con las prestaciones sociales, incluidos los fondos de pensiones y jubilaciones. De la misma forma, solicitamos se ordene al Ejecutivo Nacional se abstenga de incluir en nuevos proyectos materias de índole social y que, en el supuesto negado de que para ello sea autorizado, se abstenga de dictar cualquier acto jurídico de la referida materia”, el cual —como puede observarse—, de ser acordado desvirtuaría completamente el principio fundamental de la acción de amparo constitucional analizado anteriormente.

Ciertamente, una orden de esta especie al Congreso o al Presidente de la República equivaldría a otorgarle al mandamiento de amparo efectos *erga omnes* es decir, involucraría a sujetos no intervinientes en el presente proceso: a toda la colectividad; pues, sería imposible que la satisfacción de tal pretensión resulte dirigida

única y exclusivamente a una o a varias personas concretas —en este caso a los solicitantes—, sin que a su vez resultare afectado el resto de la colectividad no participante en la controversia.

Por tanto, con la presente petición los accionantes están, como ellos mismos lo reconocen en el inicio de su propia solicitud: “procediendo en nuestro propio nombre y *en defensa del interés y derechos* que se derivan de nuestro carácter de directivos de las cuatro Centrales Obreras de Venezuela”, atribuyéndose de esta manera una representación genérica de la ciudadanía; lo cual, como se dejó establecido con anterioridad, contraría la propia esencia de la acción de amparo constitucional, la pretendida protección de *verdaderos derechos subjetivos fundamentales de los solicitantes* sino más bien la de un supuesto interés general: que la autorización del Congreso para que el Presidente de la República legisle, conforme con el artículo 190, ordinal 8º de la Constitución, no incluya una materia que ellos consideran de índole social.

De manera que evidentemente, la acción de amparo interpuesta no puede ser admitida, conforme a lo dispuesto en el artículo 6, ordinal 5º, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías, al existir medios procesales idóneos para lograr esos propósitos colectivos a través de la impugnación de normas legislativas, acusadas de inconstitucionalidad.

*Voto salvado de la Magistrada Cecilia Sosa Gómez*

La Magistrada Cecilia Sosa Gómez disiente de la sentencia que antecede, y por tanto salva su voto por las razones siguientes:

1. Los representantes de las cuatro centrales obreras de Venezuela, Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), Confederación de Sindicatos Autónomos (CODESA), Central Unitaria de Trabajadores de Venezuela (CUTV), y Confederación General de Trabajadores (CGT) interponen acción de amparo solicitando que se dicte mandamiento de amparo que impida al Congreso y al Presidente de la República y por tanto “ordene al Congreso Nacional se abstenga de autorizar al Ejecutivo Nacional, mediante la Ley Habilitante, a ejercer potestades normativas en materia de orden social, específicamente las relacionadas con las prestaciones sociales, incluidos los fondos de pensiones y jubilaciones. De la misma forma, solicitamos se ordene al Ejecutivo Nacional se abstenga de incluir en nuevos proyectos materias de índole social y que, en el supuesto negado de que para ello sea autorizado, se abstenga de dictar cualquier acto jurídico en la referida materia”.

2. La sentencia de la cual disiento narra los hechos que motivan la solicitud, y destaca que las consideraciones doctrinarias y jurisprudenciales invocadas por los accionantes están referidas a la naturaleza jurídica de la llamada Ley Habilitante, por cuanto la materia de prestaciones sociales y en particular los fondos de pensiones y jubilaciones resulta violatoria de la Constitución y al haberse incorporado al proyecto de ley especial constituye una “evidente amenaza de violación por parte del Congreso y el Ejecutivo Nacional de los derechos consagrados en los artículos 84, 85, 87, 88, 90, 93 y 94 del Texto Fundamental”.

Se precisa en el escrito del recurso que el presente amparo constitucional no es contra un proyecto de ley, sino “contra al amenaza de que el Congreso Nacional autorice al Ejecutivo a Legislar o ejercer potestades normativas en materia social”.

3. Luego de que la sentencia declara la competencia de esta Sala Político-Administrativa para conocer del amparo destaca la importancia “del verdadero carácter de esta acción: la relacionada con los efectos susceptibles de producirse por un mandamiento de amparo”.

Se razona que carece de efectos absolutos o *erga omnes*, como sí los tiene una acción por inconstitucionalidad o un recurso contencioso-administrativo de anulación

por ilegalidad de actos generales, sino que los efectos del amparo "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...".

Es el caso que este criterio aplicado al de autos, lleva a la mayoría de los Magistrados de esta Sala a declarar inadmisibile la acción ejercida, por cuanto quienes actúan proceden en "nuestro propio nombre y en defensa del interés y derechos que se derivan de nuestro carácter de directivos de las cuatro Centrales Obreras de Venezuela", y se estarían atribuyendo la representación genérica de toda la ciudadanía, lo cual no puede ser admitido conforme a lo dispuesto en el artículo 6 ordinal 5 de la Ley Orgánica de Amparo y así lo declara.

4. A juicio de quien disiente la acción de amparo ha debido ser admitida por cuanto la organización sindical, es decir, el derecho a asociarse libremente en sindicatos, y éstos a su vez, el de constituir federaciones o confederaciones, tiene por objeto la defensa, desarrollo y protección de los intereses profesionales o generales de los trabajadores y el mejoramiento social, económico y moral como la defensa de los derechos individuales de sus asociados. El artículo 408 de la Ley Orgánica del Trabajo en el literal D le otorga como atribución a los Sindicatos de Trabajadores, el representar y defender a sus miembros y a los trabajadores que lo soliciten, aunque no sean miembros del Sindicato, en el ejercicio de sus intereses y derechos individuales, en los procedimientos administrativos y judiciales sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos para la representación que se relacionen con el trabajador. Entonces ha debido la Corte admitir la acción de amparo y aplicar el artículo 23 y siguientes de la Ley Orgánica de Amparo, para resolver por el fondo de la decisión los efectos susceptibles del mandamiento de amparo solicitado, pues en realidad se está objetando que las accionantes puedan representar a una colectividad, cuando están representando a sus afiliados; y por la otra, resolver si efectivamente los trabajadores afiliados resultaban afectados en los derechos subjetivos invocados como amenazados de violación por el acto señalado como lesivo.

En todo caso, la causal de inadmisibilidad aplicada se refiere a inexistencia de procedimientos anteriores, es decir cuando el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales preexistentes y ello no parece guardar relación con el razonamiento del fallo.

Queda así expuesto el criterio de la Magistrada autora del presente voto salvado.

*Voto salvado de la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó*

La suscrita, Dra. Hildegard Rondón de Sansó salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede. En efecto, considera, tal como lo establece la sentencia, que no es admisible el amparo contra las facultades legislativas del Congreso, para impedirle el ejercicio de su voluntad soberana en la formulación de las normas y que, tampoco puede destinarse a inhibir las potestades del Poder Ejecutivo. Estima que la anterior tesis, es la base del voto salvado que formulara contra la sentencia que admitiera la acción autónoma del amparo constitucional ejercida por el candidato a la Presidencia de la República, Andrés Velásquez, contra el Congreso, a los fines de ordenarle negara su aprobación a una norma que consideraba violatoria a sus derechos. De lo anterior se evidencia que la Sala cambió de criterio en breve tiempo, sin manifestarlo expresamente en el fallo. Ahora bien, el motivo de la disidencia estriba en que se ha rechazado la legitimidad de los recurrentes en el caso presente, por estimar que no actúan en ejercicio de un interés personal, legítimo y directo, sino de "un supuesto interés general". Para la disidente, por el contrario, en casos con el presente, la legitimidad deriva de que los mismos actúan como tutores o representantes de un *interés difuso*, esto es, aquel que pertenece a un grupo de la colectividad que, en base a los elementos constitutivos de su situación, los afec-

ta particularmente en vista de las consecuencias de un acto u omisión que recaen sobre los mismos, como grupo, y no como elementos individualmente considerados. Al efecto, los titulares de intereses difusos se encuentren directamente involucrados en la situación contra la cual actúan y por ello, pueden ejercer la defensa de los intereses colectivos en nombre del grupo lesionado o amenazado de lesión. Si bien la legitimidad que deriva de la tutela de los intereses difusos es una tesis novedosa, sin embargo, cada día se suman a su acepción nuevas decisiones jurisprudenciales, así como la doctrina, a fin de superar el dogmatismo de los rígidos criterios en los cuales actualmente se fundamenta la legitimidad para actuar en juicios como el presente, que están vinculados a los intereses generales de la población.

CSJ-SPA (460)

27-8-93

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**Cualquier persona natural habitante de la República, o jurídica domiciliada en ella, puede solicitar el amparo constitucional (Art. 49 de la Constitución) cuando un acto, hecho u omisión, sea cual fuere su naturaleza, lesione o le cause directamente un menoscabo en el ámbito de sus derechos subjetivos consagrados en la Constitución.**

Al respecto, desde los mismos inicios del tratamiento jurisprudencial de la institución, este Alto Tribunal, al delinear sus aspectos esenciales, se ha referido al carácter eminentemente personal del amparo constitucional, exigiendo que para su admisibilidad es necesario, por tanto, un interés calificado en quien pretenda la restitución o el restablecimiento del derecho o garantía que considere vulnerados, es decir, que la lesión le esté dirigida, y en definitiva que sus efectos repercutan sobre él en forma directa e indiscutida, lesionando su ámbito de derechos subjetivos que la Carta Magna le confiere. Es únicamente, pues, la persona que se encuentra lesionada en forma directa y especial en sus derechos subjetivos fundamentales, por un acto, hecho u omisión determinados, quien puede acudir a los órganos judiciales competentes para que, mediante un proceso breve y sumario, el juez acuerde inmediatamente el total restablecimiento de la situación jurídica subjetiva infringida.

Este principio, consustancial con la naturaleza y finalidad de la acción contemplada en el artículo 49 de la Constitución, fue propugnado aun antes de la promulgación de ley especial sobre la materia, en la decisión de principios del 6-8-87 (caso: "Registro Automotor Permanente", N° 369) de la siguiente manera: "la acción de amparo es una acción personal, que procesalmente exige un interés legítimo y directo en quien pretenda la restitución o el restablecimiento del derecho o garantía constitucional que considere violado". Posteriormente, en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el legislador, reiterando este aspecto consagró, en el artículo 1º, que "*toda persona natural habitante de la República, o persona jurídica domiciliada en ésta, podrá solicitar ante los Tribunales competentes el amparo* previsto en el artículo 49 de la Constitución, *para el goce y 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 asemeja a ella" (subrayados añadidos); igualmente, en el artículo 13 se precisa que esta acción "puede ser interpuesta ante el juez competente por cualquier persona natural o jurídica, por representación o directamente, quedando a salvo las atribuciones del Ministerio Público, y de los Procuradores de Menores, Agrarios y del Trabajo, si fuere el caso".

De esta manera, debe concluirse, entonces, que en efecto, de forma amplia, cualquier persona natural habitante de la República, o jurídica domiciliada en ella, puede solicitar el amparo previsto en el artículo 49 de la Constitución cuando un acto, hecho u omisión, sea cual fuere su naturaleza, lesione o le cause directamente un menoscabo en el ámbito de sus derechos subjetivos consagrados en la Carta Magna, es decir, sólo la persona perjudicada especial y directamente por un acto contrario a los principios constitucionales es quien puede solicitar al juez, directamente o por representación, el restablecimiento del goce, disfrute y ejercicio de sus derechos o garantías fundamentales vulnerados.

Que el accionante en amparo sólo pueda actuar en defensa de su propia situación jurídica subjetiva por considerarla lesionada, acarrea la consecuencia de que los efectos de este medio procesal estarán dirigidos siempre a afectar, exclusivamente, a las personas intervinientes en el juicio; la lesionada en sus derechos subjetivos consagrados en la Constitución, y la agravante sin que sea posible que afecten directamente el ámbito subjetivo de personas distintas de éstas, que no hubieren sido parte en el juicio. Es por ello que, continuamente, se han desestimado solicitudes en las cuales el actor, sin tener cualidad, se atribuye la representación genérica de la colectividad, actuando en esos casos, más bien, como un "garante" de lo que a su parecer es el interés general.

En el caso concreto, teniendo en cuenta, entonces, el carácter personal de la acción de amparo —ya que nadie puede solicitar el restablecimiento de un derecho subjetivo de otro, salvo las excepciones previstas en la ley—, puede observarse claramente que el actor, ciudadano Kenneth Enrique Scope Leal, aun cuando dice actuar en su propio nombre y en defensa de sus propios derechos, no se encuentra en una situación especial frente a los supuestos actos lesivos del Congreso de la República, los cuales no lo afectan directa ni particularmente a él sino a otras personas. Forzada conclusión es, en su consecuencia la desestimación de la acción incoada por no ostentar el solicitante la cualidad requerida a los fines de cuestionar tales actos.

En efecto, las solicitudes que a la Sala hace el actor son, concretamente, que ordene al "Congreso de la República de Venezuela, para que haga efectiva la restitución del Presidente del Congreso Nacional, en la persona del ciudadano que en ese momento se encuentre desempeñando dicha función pública, al cargo de Presidente de la República suplente del Presidente Constitucional de la República suspendido", y que declare "que sería un acto político inconstitucional que El Congreso de la República de Venezuela pronunciara la falta absoluta del ciudadano Carlos Andrés Pérez, en el ejercicio de su actual cargo de Presidente Constitucional de la República de Venezuela", ya que considera, en relación con la primera petición, que el Presidente del Congreso, o alguno de los otros Altos funcionarios que en su defecto están llamados a llenar la vacante, conforme al artículo 187 de la Constitución, es a quien se debió designar, y no al Senador Ramón J. Velásquez, como Presidente de la República "suplente"; y con la segunda, que en el supuesto en que se encuentra el Presidente de la República suspendido, ciudadano Carlos Andrés Pérez, conforme con el ordinal 8º del artículo 150 Constitución, no resulta aplicable el artículo 188 *ejusdem* que permite a las Cámaras en sesión conjunta decidir, pasados noventa días desde la falta temporal, si debe considerarse que hay falta absoluta de tal funcionario.

Se evidencia así, que los supuestos actos lesivos del Congreso de la República están dirigidos a surtir efectos hacia personas distintas al presente solicitante del amparo, quienes por lo demás, verían modificada su situación subjetiva, en caso de ser procedente esta acción, sin que hubieren participado en el proceso de amparo cuya resultas lo afectarían. El accionante sólo posee pues un interés general y abstracto, igual al de toda la colectividad —como puede evidenciarse del escrito que encabeza estas actuaciones— en la resolución conforme a los principios contenidos en el ordenamiento constitucional, de la situación jurídica planteada.

Al carecer el ciudadano Keneth Enrique Scope Lcal, solicitante en la presente acción de amparo, la legitimación o cualidades para defender en juicio los supuestos derechos por los cuales aboga, esta Sala se pronuncia por la inadmisibilidad de la acción incoada, y así lo declara, expresamente.

*Voto salvado de la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó*

La suscrita, Dra. Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto respecto al fallo que antecede, reiterando como lo hiciera en votos anteriores, que se acogió a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que permite al Magistrado que disienta, consignar su voto salvado, aun cuando no verse sobre el dispositivo de la sentencia, exigencia esta que en forma general hace el artículo 246 del Código de Procedimiento Civil que, limita la facultad de expresar disidencias al contenido de la declaración.

Estima que en el texto de la decisión se hacen dos afirmaciones que el desarrollo de la materia de amparo constitucional ha ido superando. Al efecto, no puede afirmarse en forma tajante, como se señala expresamente, que el amparo tenga una finalidad esencialmente subjetiva destinada a proteger derechos e intereses y, por otra parte, que esté totalmente excluido del mismo la titularidad de un interés difuso.

Por lo que atañe a la limitación del amparo a los simples derechos y garantías de los solicitantes, lo que le otorgaría el señalado carácter subjetivo, estima la disidente que la evolución de la materia de amparo ha permitido la figura del llamado *amparo organizativo* en virtud del cual, los titulares de figuras subjetivas públicas (personas jurídicas, órganos) puedan a través del mismo, defender el ejercicio de potestades normativamente acordadas. Es así como una organización pública puede actuar por la vía del amparo cuando no posea otro medio idóneo para obtener la satisfacción de sus pretensiones, a fin de que se le posibilite el ejercicio de una atribución expresamente atribuida, o se remueva un obstáculo creado por el agravante para impedirlo. Esta Sala no ha sido ajena a la admisión de la figura del amparo organizativo y ejemplo de ello fue la sentencia de fecha 13 de julio de 1993. Exp. 9909, que admitiera el amparo interpuesto por los miembros del Tribunal Superior de Salvaguarda del Patrimonio Público, actuando no en forma personal, sino con tal investidura, esto es, en representación del órgano, a fin de que el Consejo de la Judicatura les acordara los recursos que el Congreso de la República había asignado presupuestariamente. Otros múltiples ejemplos están presentes en la jurisprudencia emanada de los tribunales contencioso-administrativos y ello no desvirtúa la naturaleza del amparo, sino que, por el contrario, lo refuerza y amplía, colocándolo como un instrumento de gran eficacia por su rapidez y efectividad. En el mismo sentido, la sentencia de esta misma Sala de fecha 15-6-93, Exp. 9777, en el complejo caso de avocamiento, de este órgano jurisdiccional al conocimiento de las acciones de amparo que crearon conflictos entre la Corte Marcial y dos tribunales de la jurisdicción penal. Queda con estos dos ejemplos demostrado que el criterio de la Sala se ha venido alejando de la concepción subjetiva del amparo para permitir su ejercicio en defensa de potestades y competencias.

El segundo elemento que la disidente estima ha sido tratado con excesiva rigidez, es el rechazo tajante de la legitimación derivada de la tutela de los *intereses difusos* en base a la cual, un ente institucional, e incluso, un sujeto, puede actuar jurisdiccionalmente en defensa del interés de un *grupo específico* cuando la satisfacción del interés individual constituye la de la totalidad de los sujetos que el mismo representa. En el caso de los intereses difusos, indudablemente que el que se presente como tutor de los mismos lo hace en relación con una esfera concreta, en la cual coinciden todos los representados, y por ello alude a la legitimidad para impugnar actos de la Administración.

La disidente estima que lo que se encuentra en juego en el caso presente es un elemento de distinta naturaleza, al efecto, el ejercicio de una potestad pública por parte de un ente soberano que, solamente puede ser controlado a través del acto que sea dictado al respecto, mediante los recursos de nulidad destinados a verificar su legitimidad.

Quedan así expresadas las razones por las cuales se disiente del fallo que antecede.

CPCA

18-11-93

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Varios vs. Gobernación del Estado Miranda.

**El amparo es una acción subjetiva —orientado a la protección exclusiva de verdaderos derechos subjetivos consagrados expresa o implícitamente en la Constitución—, por lo que sus efectos están dirigidos siempre hacia los particulares directamente afectados por el supuesto acto lesivo.**

En sentencia publicada el 27 de agosto de 1993 (caso José Antonio Cova Padrón) la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, reiterando fallos anteriores, hizo un claro análisis del carácter personal del amparo, dejando establecido el siguiente criterio que esta Corte comparte plenamente:

A) La acción de amparo constitucional no tiene efectos absolutos o *erga omnes*, como sí son de la esencia de la acción de inconstitucionalidad o de un recurso contencioso administrativo de nulidad, sino que los efectos que produce el amparo son siempre relativos, inter-partes, por lo que el mandamiento respectivo estará sólo dirigido a los sujetos intervinientes en el proceso, afectándolos a ellos únicamente, tal como en su momento lo sostuvo Angel Francisco Brice en su libro *El Decálogo del Amparo*, donde textualmente 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 casos ni que afecte a personas que no hayan tomado parte en la controversia”.

B) Esta característica, que pone de relieve la necesaria singularidad en la legitimación activa para incoar el proceso de amparo, queda puesta en evidencia —tal como lo ha advertido la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia desde los albores mismos de la institución—, cuando se piensa 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 la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia Nº 369 del 6-8-87, caso: “Registro Automotor Permanente”).

C) El hecho de que el amparo sirva exclusivamente para restablecer las lesiones a alguna persona natural o jurídica en sus verdaderos derechos subjetivos fundamentales —entendidos éstos como situaciones de intereses evidentemente privados, en servicio de los cuales el ordenamiento confiere un poder en favor de su titular con el cual puede imponer a otro, aun a la Administración, una conducta—, y no como un mecanismo abstracto de control de la constitucionalidad (vid. decisión Nº



22 de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 31-1-91. caso: Anselmo Natale), impide que los efectos del mandamiento del juez puedan extenderse a toda la colectividad o un grupo de ella, ya que —de así suceder— se estaría más bien “garantizando” o protegiendo un interés general o, en el mejor de los casos, un interés colectivo o difuso, consecuencia que se aparta de la finalidad de este medio judicial.

D) Esta apreciación de la jurisprudencia sobre el carácter subjetivo o inter-partes de la acción de amparo constitucional fue reforzada con la promulgación de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en la cual se estableció en los dos primeros numerales del artículo 18, entre los requisitos que debe expresar la solicitud, “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”, así como la ubicación de la “residencia, lugar y domicilio, tanto del agraviado como el agraviante”, e igualmente en el artículo 36, se dispone que “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 corresponden a las partes”.

E) No queda entonces duda alguna de que el amparo es una acción subjetiva y, por tanto, que siempre surte efectos inter-partes para la persona lesionada en sus derechos subjetivos consagrados en la Constitución, y para el agraviante. Por ello, resulta imposible que sea afectada toda la ciudadanía, o un sector de la misma, lo cual, además de atentar contra la propia naturaleza de este medio judicial, haría factible, debido a la mutabilidad de la decisión —por su procedimiento breve y sumario y conforme con el artículo 36 de la Ley Orgánica de Amparo— que se incurriera en la contradicción avizorada por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en la decisión citada del 6 de agosto de 1987, según la cual “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 judicial de amparo se hubiere ordenado restituir o indemnizar genéricamente a toda la ciudadanía o a un sector cuantificable importante de ella que no interviniera en el procedimiento de amparo, en un derecho a garantía que para el juez de amparo resulta violado”.

F) Siendo entonces indudable que el amparo se encuentra orientado a la protección exclusiva de verdaderos derechos subjetivos —aquellos consagrados expresa o implícitamente en la Constitución— sus efectos están dirigidos siempre hacia los particulares directamente afectados por el supuesto acto lesivo.

A la luz de tales criterios, se observa:

Las pretensiones deducidas por las accionantes son las siguientes:

“Por todos los razonamientos anteriores... acudimos... para solicitar... se sirva restablecer la situación infringida, como lo es el horario de trabajo de las denominadas Licorerías que hasta la fecha de publicación del mencionado Decreto era de 9 a.m. a 9 p.m. de lunes a sábado, ambos inclusive, que si no son protegidos mediante la acción de Amparo darían lugar a una situación irreparable... ordenando sin más demora a los fondos de comercio denominadas (sic) Licorerías, ubicadas en el territorio del Estado Miranda, a trabajar en el horario original autorizado de 9 a.m. a 9 p.m. de lunes a sábado, ambos inclusive”. (Subrayado de esta Corte).

Como se observa del texto transcrito, las actoras solicitaron el restablecimiento del horario de trabajo anterior al Decreto con respecto a —todas— las “denominadas Licorerías, ubicadas en el territorio del Estado Miranda”.

Se evidencia claramente, entonces, que la petición de las actoras debe ser desestimada de conformidad con las precisiones anteriores, ya que éstas no persiguen mediante la vía procesal extraordinaria del amparo el restablecimiento en el goce y disfrute de sus derechos subjetivos constitucionales violados —que es para lo cual está destinada esta acción— sino, por el contrario, mantener —según ellas lo entienden— la vigencia de las disposiciones normativas de una forma objetiva, debido a que es su violación por el Gobernador del Estado Miranda lo que según las actoras lesionará, indudablemente de forma abstracta y general, el derecho de todas las licorerías ubicadas en el Estado Miranda si no se mantiene su horario de expendio.

Ciertamente, una orden de esta especie al supuesto agravante equivaldría a otorgarle al mandamiento de amparo efectos *erga omnes*, es decir, involucraría a sujetos no intervinientes en el presente proceso, pues las apoderadas actoras no tienen la representación de la totalidad de las licorerías ubicadas en el Estado Miranda, por lo cual carecen de legitimación activa para formular el pedimento transcrito.

A lo antes expuesto debe añadirse que tampoco las apoderadas actoras ostentan la representación de los trabajadores de las licorerías, por lo que no podían denunciar la violación del derecho al trabajo cuando, al referirse a los nuevos horarios de tales establecimientos, afirman "...a ello también inevitablemente están inmersos en esta restricción los trabajadores de los establecimientos mercantiles, trabajadores estos que laboran en un horario preestablecido por el patrono..." (sic.).

**CSJ-SPA (766)**

**18-11-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

En muchas oportunidades este Máximo Tribunal ha sostenido, como rasgo característico del juicio de amparo, el carácter personal de la acción esto es, que ella ha de ser propuesta por quien vea lesionado o amenazado de violación su derecho constitucional.

Se ha exigido que para interponer la acción de amparo constitucional, ha de ostentarse un interés personal y directo o ha de estarse expresamente facultado para hacerlo en nombre del interesado, es decir, debe acreditarse la representación de la persona natural o jurídica cuyos derechos han sido menoscabados, ello, sin perjuicio de las atribuciones que le han sido reconocidas al Ministerio Público y a los Procuradores de Menores, Agrarios y del Trabajo.

En efecto, el criterio fue expuesto por esta Sala en sentencia del 6 de agosto de 1987 cuando decidió:

"...la posibilidad de ejercicio por parte de una o varias personas que se atribuyan la representación genérica de toda la ciudadanía, sería desvirtuar el objetivo fundamental del amparo, que es la restitución a un sujeto de derecho de una situación o garantía jurídica tutelada por la Constitución, otorgando así a la acción de amparo los efectos generales propios de una acción de nulidad, cuya competencia, procedencia y tramitación procesal, son radicalmente distintas".

Posteriormente, la Corte en Pleno, en sentencia del 30 de octubre de 1990, señaló:

"de la integración de los textos de los artículos 1º, 6º, numerales 4), 5); 10º, 13º y 18º, numerales 1) y 2), todos de la Ley Orgánica de Amparo sobre De-

rechos y Garantías Constitucionales, puede concluirse que para intentar una acción de este tipo es necesario tener un interés personal y directo”.

En virtud de lo anterior, los ciudadanos Rafael Rivero Muñoz y Rodolfo Schmidt Pech —accionantes— no pueden legítimamente interponer la acción de amparo sin invocar un interés personal y directo, o arrogarse legalmente la representación de todos los ciudadanos venezolanos y, así se declara.

Se ratifica también en esta oportunidad, el criterio de la Sala en el sentido de que la falta de legitimación para interponer la acción de amparo constitucional, constituye una causal de inadmisibilidad de la misma, y así se declara (sentencia de fecha 14-2-90).

b'. *Legitimación pasiva: agravante*

CPCA

13-7-93

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Fundación Eliodoro González Aso. Civ. vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones).

**Dado el carácter subjetivo de la acción de amparo, es requisito para su admisibilidad y procedencia que exista una relación de identidad entre la persona que sea el agente de la violación de los derechos y garantías constitucionales y aquella señalada como agraviada.**

Ahora bien, entre las características fundamentales de la acción de amparo, está la de ser eminentemente subjetiva, requiriéndose para su admisibilidad que la amenaza de violación de un derecho constitucional sea inmediata, posible y realizable por el imputado, lo que lleva a sostener que igualmente en el caso concreto de una violación materializada, ésta debe haber sido realizada directamente por el imputado, es decir, debe existir una relación directa entre la persona que solicita la protección de sus derechos y la persona señalada como supuesto agraviante, quien viene a ser el legitimado pasivo, sujeto contra el cual se ejerce la pretensión de amparo, lo que permite afirmar que para la admisibilidad y procedencia del amparo, es necesario que la persona señalada como agraviante sea la que en definitiva causó la supuesta lesión y la que estaría obligada a acatar el mandamiento de amparo, en el caso de que la acción intentada fuera declarada procedente.

El carácter eminentemente personal o subjetivo de la acción de amparo se evidencia de la lectura del numeral 3) artículo 18 de la ley de la materia el cual exige que la solicitud de amparo exprese suficientemente la identificación del agraviante, siempre que fuere posible. Igualmente se pone de manifiesto en el literal A) de su artículo 32, el cual plantea la necesidad de que la sentencia de amparo haga mención concreta “de la autoridad, del ente privado o persona *contra cuya resolución o acto u omisión se conceda el amparo*” (subrayado de la Corte), ya que de lo contrario podrían presentarse situaciones en las que se siguiesen procesos contra personas distintas a aquellas que supuestamente causaron violaciones a derechos o garantías constitucionales, lo cual es contrario al espíritu, propósito y razón de la Ley.

En el caso de autos, se aprecia que la acción fue intentada contra el Director General Sectorial de Comunicaciones del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, ingeniero Freddy Franco Mambel, mientras que los supuestos actos denuncia-

dos como lesivos a los derechos constitucionales fueron realizados por el Director de la emisora radial YVKE Mundial, señor José Luis Seijas Núñez, quien, como lo afirma la parte accionante, ordenó suspender la transmisión de los mensajes referidos a la Fundación Don Eliodoro González P. en el curso de los juegos ordinarios de beisbol profesional, circunstancia que configura el supuesto de inadmisibilidad de la acción de amparo previsto en el numeral 2) del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Las anteriores consideraciones permiten a esta Corte concluir que la presente acción debe ser declarada improcedente por no existir una relación de identidad entre la persona que fue el agente de la violación de los derechos y garantías constitucionales y aquélla señalada como agravante y así se declara.

CSJ-SPA (651)

30-11-93

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Varios vs. Alcalde del Municipio Sucre del Estado Miranda.

**La acción de amparo constitucional por su naturaleza especialísima, es una acción dirigida directamente contra la autoridad administrativa que lesiona o amenaza lesionar ese derecho constitucional.**

De lo anterior resulta que el Alcalde —autor del Decreto impugnado— no estuvo presente en el acto de consignación de informes.

En sentencia de 1º de agosto de 1991 (caso María Pérez Ramírez) la Sala precisó, reiterando su propia doctrina, “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”.

Ahora bien, según se desprende de lo anteriormente narrado, ni el Síndico Procurador Municipal ni el abogado asistente, acreditan su carácter de apoderado del Alcalde. Al Síndico, específicamente, no le corresponde la función de representar judicialmente al Alcalde (artículo 87 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal) y en cuanto al acto de presentación de los informes, en lo que a la asistencia se refiere, se precisa que con la ausencia del Alcalde en ese mismo acto, la presencia del asistente abogado Silfredo Vera-Soto es irrelevante desde el punto de vista procesal.

Por otra parte, en ningún momento el Síndico y el abogado asistente invocaron legitimación personal para actuar, ni acompañaron documentos que de alguna forma los acredite. Por lo cual ha de concluirse que el legitimado pasivo o presunto agravante (el Alcalde) en este especial procedimiento, no concurrió al presente juicio, y así se declara.

En tal virtud, el informe a que alude el artículo 23 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales se tiene como no presentado, lo cual acarrea la aceptación de los hechos incriminados, a tenor de lo previsto en esa misma disposición legal, y así también se declara.

**CPCA****28-9-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Varios vs. Universidad de Los Andes

**La circunstancia de que el titular del cargo señalado como agravante haya cambiado en nada altera la relación procesal que se origina con la acción de amparo.**

En la oportunidad de la audiencia constitucional el abogado Jesús Argenis Gómez, apoderado judicial de la parte accionada, presentó escrito donde formula diversos alegatos, el primero de ellos, que se reponga la causa al estado de que se practique nuevamente la notificación, pues desde el 29 de marzo de 1993 el Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas es el doctor Gelacio Cermeño Tapia.

Al efecto esta Corte observa:

La acción de amparo constitucional fue incoada el 3 de febrero de 1993 contra el Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas doctor Andrés Eloy León Rojas. Ahora bien, si desde el 29 de marzo de 1993 el Decano de dicha Facultad es el doctor Gelacio Cermeño Tapia tal hecho no es en modo alguno imputable a la accionante, quien interpuso su acción contra la persona que ocupaba el cargo de Decano para la oportunidad en que ejerce sus pretendidos derechos. *En este sentido esta Corte observa que la titularidad de un cargo no cambia la unidad orgánica del mismo. Si cambia el Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, se tratará siempre de la figura subjetiva que continuará en las funciones de su antecesor.* Por ello, en *sentencia del 11 de septiembre de 1990 esta Corte dejó sentado que la circunstancia de que el titular del cargo señalado como agravante haya cambiado en nada altera la relación procesal que se origina con la acción de amparo.* A ello debe añadir esta Corte —en esta oportunidad— que ningún sentido tendría sostener que la relación procesal debe continuar con la persona que ya no ocupa el cargo pues, en el supuesto de que fuese declarada con lugar la acción de amparo constitucional, el ex funcionario no se encontraría en la posibilidad de restituir la situación de hecho infringida por la violación constitucional. Cuando más, el anterior funcionario sería responsable por los daños y perjuicios causados pero, como se sabe, la acción de amparo tiene únicamente por objeto el restablecimiento de la situación jurídica lesionada y ello sólo puede realizarlo el funcionario actual. Así se declara.

**CSJ-SPA (505)****29-9-95**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Varios vs. República (Ministerio de la Defensa)

**Siendo el proceso de amparo constitucional de carácter subjetivo, cada una de las partes en conflicto tiene una oportunidad específica para presentar los alegatos pertinentes, o para contradecir los hechos que se les imputan, partiendo del principio de preclusividad de los actos procesales.**

Pero al respecto debe señalarse por una parte que, siendo el proceso de amparo constitucional de carácter subjetivo, cada una de las partes en conflicto tiene una

oportunidad específica para esgrimir los alegatos pertinentes, o para contradecir los hechos que se le imputan, partiendo del principio de preclusividad de los actos procesales.

En el ámbito del amparo constitucional, el momento en el cual puede el supuesto agravante contradecir los hechos planteados por el actor, se circunscribe a la presentación del informe previsto en el artículo 23 de la Ley Orgánica de Amparo ya que, como una forma de garantizar el derecho a la defensa de ambas partes, es a partir de ese acto procesal —el cual guarda similitud, sin desmedro de las necesarias diferencias conceptuales, con el de la contestación a la demanda en el proceso ordinario— cuando queda trabada la *litis* y determinados por tanto los hechos controvertidos.

*c'. Efectos subjetivos*

**CSJ-SPA (459)**

**27-8-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**El amparo es una acción subjetiva y por tanto siempre surte efectos inter-partes para la persona lesionada en sus derechos subjetivos consagrados en la Constitución y para el agravante.**

Al respecto, la jurisprudencia del Alto Tribunal ha venido delineando, aun con anterioridad a la existencia de ley sobre la materia, las características fundamentales de la acción de amparo constitucional. Entre éstas, una de especial importancia, porque revela el verdadero carácter de esta acción, es la relacionada con los posibles efectos de un mandamiento de amparo.

Ha sido constante nuestra jurisprudencia al mantener que la acción de amparo constitucional no tiene efectos absolutos o *erga omnes*, como sí son de la esencia de la acción de inconstitucionalidad o de un recurso contencioso-administrativo de nulidad por ilegalidad, sino que los efectos que produce el amparo son siempre relativos, inter-partes, por lo que el mandamiento respectivo estará sólo dirigido a los sujetos intervinientes en el proceso, afectándolos a ellos únicamente; tal como en su momento lo sostuvo Angel Francisco Brice en su libro *El Decálogo del Amparo*, donde textualmente 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 casos ni que afecte a personas que no hayan tomado parte en la controversia”.

Esta característica, que pone de relieve la necesaria singularidad en la legitimación activa para incoar el proceso de amparo, queda puesta en evidencia —tal como lo ha advertido la Sala desde los albores mismos de la institución—, cuando se piensa 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” (subrayados añadidos) (sentencia N° 369 del 6-8-87, caso: “Registro Automotor Permanente”).

Entonces, por la propia naturaleza y finalidad de este medio judicial el cual resulta útil para proteger a un particular de la violación de que sea objeto en sus

propios derechos subjetivos de rango constitucional por la existencia de cualquier hecho, acto u omisión que efectivamente los vulnere o amenace con vulnerarlos, pero no para controlar en forma general y abstracta el apego a las normas constitucionales de la actividad de los órganos del poder público o de los particulares, debe concluirse forzosamente en que sus efectos sólo pueden afectar a los sujetos intervinientes en el proceso, quienes serán aquellos especial y directamente perjudicados.

En efecto, el hecho de que el amparo sirva exclusivamente para restablecer las lesiones a algún ciudadano que se produzcan en sus verdaderos *derechos subjetivos fundamentales* —entendidos éstos como situaciones de intereses evidentemente privados, en servicio de los cuales el ordenamiento confiere un poder en favor de su titular con el cual puede imponer a otro, aun a la Administración, una conducta—, y no como un mecanismo abstracto de control de la constitucionalidad (vid. decisión N° 22 del 31-1-91, caso: Anselmo Natale), impide que los efectos del mandamiento del juez puedan extenderse a toda la colectividad, ya que —de así suceder— se estaría más bien “garantizando” o “protegiendo” un interés general o, en el mejor de los casos, un interés colectivo o difuso, consecuencia que se aparta de la finalidad de este medio judicial; a más de que para obtenerla existen en nuestro medio judicial consagrados en forma particularmente generosa, acciones *ad hoc*.

Esta apreciación de la jurisprudencia de Sala sobre el carácter subjetivo o interpartes de la acción de amparo constitucional fue reforzado con la promulgación de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, donde se estableció en los dos primeros numerales del artículo 18, entre los requisitos que debe expresar la solicitud, “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”, así como la ubicación de la “residencia, lugar y domicilio, tanto del *agraviado* como del *agraviante*”; e, igualmente en el artículo 36, se dispone que “la sentencia firme de amparo producirá efectos jurídicos respecto al derecho o garantía objeto del proceso, *sin perjuicio de las acciones o recursos que legalmente le correspondan a las partes*” (subrayados de la Sala).

No queda duda alguna, actualmente, de que el amparo es una acción subjetiva y por tanto que siempre surte efectos interpartes; para la persona lesionada en sus derechos subjetivos consagrados en la Constitución y para el agraviante. Por lo que resulta imposible que sea afectada toda la ciudadanía, lo cual, además de atentar —como se dijo— contra la propia naturaleza de este medio judicial, haría factible, debido a la mutabilidad de la decisión —por su procedimiento breve y sumario y conforme con el artículo 36 de la Ley Orgánica de Amparo—, que se incurriera en la contradicción avizorada por la Sala en la decisión citada del 6-8-87, según la cual “accionado en nulidad ante este Supremo Tribunal un acto general de 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 judicial 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”.

Siendo entonces indudable que el amparo se encuentra orientado a la protección exclusiva de verdaderos derechos subjetivos de los ciudadanos —aquellos consagrados expresa o implícitamente en la Constitución—, sus efectos están dirigidos siempre hacia los particulares directamente afectados por el supuesto acto lesivo, pasa la Sala a verificar la presente denuncia de violación.

Al respecto, se observa que en el presente caso el solicitante pretende, mediante un mandamiento de amparo, que se ordene al Congreso que dé cumplimiento a la “específica y precisa norma constitucional” contenida en el artículo 188 de

la Ley Originaria, ya que de lo contrario se violaría el “derecho de los residentes y ciudadanos venezolanos a ser gobernados por órganos e instituciones ajustados a las disposiciones expresas en la Constitución Nacional”, lo cual constituye, a su parecer, un derecho inherente a la persona humana.

Se evidencia claramente, entonces, que la petición del actor debe ser desestimada de conformidad con las precisiones anteriores, ya que éste no persigue mediante la vía procesal extraordinaria del amparo el restablecimiento en el goce y disfrute de sus derechos subjetivos constitucionales violados —que es para lo cual está destinada esta acción—, sino, por el contrario, a mantener —según él lo entiende— la vigencia de las disposiciones constitucionales de una forma objetiva, debido a que es la violación por el Congreso del artículo 188 de la Carta Magna lo que según el actor lesionará, indudablemente de forma abstracta y general, el derecho de los ciudadanos venezolanos “a ser gobernados por órganos e instituciones ajustados a las disposiciones expresas en la Constitución Nacional”.

Ciertamente, una orden de esta especie al supuesto agravante equivaldría a otorgarle al mandamiento de amparo efectos *erga omnes*, es decir, involucraría a sujetos no intervinientes en el presente proceso: a toda la ciudadanía. Indudablemente resulta entonces imposible que la satisfacción de tal pretensión sea dirigida única y exclusivamente a una persona, en este caso al solicitante, sin que afecte al resto de la colectividad no participante en la controversia.

Por tanto, con la presente petición el accionante está atribuyéndose —como lo indica reiteradamente en su solicitud, y tal como se ha transcrito— una representación genérica de toda la ciudadanía —“de los residentes y ciudadanos venezolanos”— lo cual, como se dejó establecido con anterioridad, contraría la propia esencia de la acción de amparo constitucional, porque no puede pretenderse por esta vía la protección de verdaderos derechos subjetivos fundamentales del solicitante —que es la propia médula de la institución— sino más bien lo que a su parecer constituye un interés general y abstracto.

Resulta concluyente, en su consecuencia, que la acción de amparo interpuesta por el ciudadano José Antonio Cova Padrón no puede ser admitida, ya que, además de no ostentar éste la cualidad que se atribuye en la presente acción —la representación de toda la colectividad—, existen para tales fines, como se dijo, recursos judiciales expresamente contemplados en nuestro ordenamiento jurídico, y así se declara.

*Voto salvado de la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó*

La suscrita, Dra. Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto respecto al fallo que antecede, reiterando como lo hiciera en votos anteriores, que se acoge a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que permite al Magistrado que disienta, consignar su voto salvado, aun cuando no verse sobre el dispositivo de la sentencia, exigencia esta que en forma general hace el artículo 246 del Código de Procedimiento Civil que, limita la facultad de expresar disidencias al contenido de la declaración.

Estima que en el texto de la decisión se hacen dos afirmaciones que el desarrollo de la materia de amparo constitucional ha ido superando. Al efecto, no puede afirmarse en forma tajante, como se señala expresamente, que el amparo tenga una finalidad esencialmente subjetiva destinada a proteger derechos e intereses y, por otra parte, que esté totalmente excluido del mismo la titularidad de un interés difuso.

Por lo que atañe a la limitación del amparo a los simples derechos y garantías de los solicitantes, lo que le otorgaría el señalado carácter subjetivo, estima la disidente que la evolución de la materia de amparo ha permitido la figura del llamado *amparo organizativo* en virtud del cual, los titulares de figuras subjetivas públicas



(personas jurídicas, órganos) pueden a través del mismo, defender el ejercicio de potestades normativamente acordadas. Es así como una organización pública puede actuar por la vía de amparo cuando no posea otro medio idóneo para obtener la satisfacción de sus pretensiones, a fin de que se posibilite el ejercicio de una atribución expresamente atribuida, o se remueva un obstáculo creado por el agravante para impedirlo. Esta Sala no ha sido ajena a la admisión de la figura del amparo organizativo y ejemplo de ello fue la sentencia de fecha 13 de julio de 1993, Exp 9909, que admitiera el amparo interpuesto por los miembros del Tribunal Superior de Salvaguarda del Patrimonio Público, actuando no en forma personal, sino con tal investidura, esto es, en representación del órgano, a fin de que el Consejo de la Judicatura les acordara los recursos que el Congreso de la República había asignado presupuestariamente. Otros múltiples ejemplos están presentes en la jurisprudencia emanada de los tribunales contencioso-administrativos y ello no desvirtúa la naturaleza del amparo, sino que, por el contrario, lo refuerza y amplía, colocándolo como un instrumento de gran eficacia por su rapidez y efectividad. En el mismo sentido, la sentencia de esta misma Sala de fecha 15-6-93, Exp 9777, en el complejo caso de avocamiento de este órgano jurisdiccional al conocimiento de las acciones de amparo que crearon conflictos entre la Corte Marcial y dos tribunales de la jurisdicción penal. Queda con estos dos ejemplos demostrado que el criterio de la Sala se ha venido alejando de la concepción subjetiva del amparo para permitir su ejercicio en defensa de potestades y competencias.

El segundo elemento que la disidente estima ha sido tratado con excesiva rigidez, es el rechazo tajante de la legitimación derivada de la tutela de los *intereses difusos* en base a la cual, un ente institucional, e incluso, un sujeto, puede actuar jurisdiccionalmente en defensa del interés de un *grupo específico* cuando la satisfacción del interés individual constituye la de la totalidad de los sujetos que el mismo representa. En el caso de los intereses difusos, indudablemente que el que se presente como tutor de los mismos lo hace en relación con una esfera concreta, en la cual coinciden todos los representados, y por ello alude a la legitimidad para impugnar actos de la Administración.

La disidente estima que lo que se encuentra en juego en el caso presente es un elemento de distinta naturaleza, al efecto, el ejercicio de una potestad pública por parte de un ente soberano que, solamente puede ser controlado a través del acto que sea dictado al respecto, mediante los recursos de nulidad destinados a verificar su legitimidad.

Quedan así expresadas las razones por las cuales se disiente del fallo que antecede.

**CPCA**

**29-11-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Varios vs. Concejo Municipal del Municipio Cristóbal Rojas del Estado Miranda.

**La acción de amparo tiene carácter intersubjetivo y sus efectos son en consecuencia inter-partes.**

Los accionantes solicitan en su propio nombre y especialmente en beneficio de la colectividad de propietarios y residentes de la Urbanización Los Anaucos e, incluso, de las comunidades aledañas, que, en virtud de la violación constitucional denunciadas, se ordene a los agraviantes Rivero-Rodríguez Ingenieros, S.A. "y/o" De-

sarrollos Caiza, C.A. traspasarle a la también agravante “Municipalidad del Distrito Cristóbal Rojas” un acueducto y que se le imponga la obligación a esta última de recibirlo en el estado en que se encuentra.

Los accionantes en el presente proceso de amparo constitucional manifiestan que la acción propuesta sólo la impulsa un sentimiento y motivación meramente altruista de utilidad y solidaridad social.

Exponen que la solicitud de amparo puede equipararse a una especialísima “acción pública” destinada a procurar una utilidad y un beneficio para la colectividad específica, es decir que la solicitud propuesta se sustenta en la lesión inmediata y grave de derechos y garantías en perjuicio de un conglomerado social. En fin, que la acción de amparo pretende beneficiar no sólo a los peticionarios, sino a todos los habitantes de la comunidad, y que las normas de los artículos 1, 13, 14 y 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales le confieren a la acción carácter público, general y de “actividad colectiva”.

Esta Corte para decidir observa que tanto la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, como la de esta Corte, tiene decidido que la acción amparo tiene carácter intersubjetivo y sus efectos son en consecuencia inter-partes.

En tal sentido, nuestro Máximo Tribunal en Sala Político-Administrativa en sentencia de fecha 27 de agosto de 1993 (caso José Antonio Cova Padrón) sostuvo:

“Ha sido constante nuestra jurisprudencia al mantener que la acción de amparo constitucional no tiene efectos absolutos o *erga omnes*, como sí son de la esencia de la acción de inconstitucionalidad o de un recurso contencioso-administrativo de nulidad por ilegalidad, sino que los efectos que produce el amparo son siempre relativos, inter-partes, por lo que el mandamiento respectivo estará sólo dirigido a los sujetos intervinientes en el proceso, afectándolos a ellos únicamente; tal como en su momento lo sostuvo Angel Francisco Brice en su libro *El Decálogo del Amparo*, donde textualmente 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 casos ni que afecte a personas que no hayan tomado parte en la controversia».

“Esta característica, que pone de relieve la necesaria singularidad en la legitimación activa para incoar el proceso de amparo, queda puesta en evidencia —tal como lo ha advertido la Sala desde los albores mismos de la institución— cuando se piensa 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» (subrayados añadidos) (sentencia N° 369 del 6-8-87, caso: «Registro Automotor Permanente»).

En efecto, el hecho de que el amparo sirva exclusivamente para restablecer las lesiones a algún ciudadano que se produzcan en sus verdaderos *derechos subjetivos fundamentales* —entendidos éstos como situaciones de interés evidentemente privados, en servicio de los cuales el ordenamiento confiere un poder en favor de su titular con el cual puede imponer a otro, aun a la Administración, una conducta—, y no como un mecanismo abstracto de control de la constitucionalidad (vid. decisión N° 22 del 31-1-91, caso Anselmo Natale), impide que los efectos del mandamiento del juez puedan extenderse a toda la colectividad, ya que —de así suceder— se estaría más bien “garantizando” o

"protegiendo" un interés general o, en el mejor de los casos, un interés colectivo o difuso, consecuencia que aparta de la finalidad de este medio judicial; a más de que para obtenerla existen en nuestro medio judicial consagrados en forma particularmente generosa, acciones *ad hoc*".

Este criterio fue ratificado por la sentencia de la misma Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en fecha 27 de agosto de 1993 (caso Keneth Enrique Scope Leal):

"Que el accionante en amparo sólo pueda actuar en defensa de su propia situación jurídica subjetiva por considerarla lesionada, acarrea la consecuencia de que los efectos de este medio procesal estarán dirigidos siempre a afectar, exclusivamente, a las personas intervinientes en el juicio: la lesionada en sus derechos subjetivos consagrados en la Constitución, y la agravante sin que sea posible que afecten directamente el ámbito subjetivo de personas distintas de éstas, que no hubieren sido parte en el juicio. Es por ello que continuamente, se han desestimado solicitudes en las cuales el actor, sin tener cualidad, se atribuye la representación genérica de la colectividad, actuando en esos casos, más bien, como un garante de lo que a su parecer es el interés general".

Aplicando los anteriores conceptos al caso de autos esta Corte observa que los accionantes, tanto en la solicitud de amparo constitucional como en el escrito presentado posteriormente, sostienen que actúan en virtud del interés de la colectividad, del interés general, motivados por un sentimiento altruista y de solidaridad social, por lo que la acción interpuesta se equipara a una acción popular que persigue el interés general, el beneficio de un conglomerado social.

Por lo tanto, es evidente que la petición de los accionantes persigue que la acción de amparo surta efectos hacia personas distintas a ellos, quienes verían modificada su situación jurídica subjetiva en el caso de ser procedente esta acción, sin que hubieren participado en el proceso. En consecuencia, establecer una obligación como la solicitada a los presuntos agravantes equivaldría a otorgarle al mandamiento de amparo efectos *erga omnes*, involucrando a sujetos no intervinientes en el presente proceso.

En tal virtud considera esta Corte que los accionantes no ostentan la legitimación o cualidad para ejercer la presente acción, pues carecen de la representación de la colectividad constituida por los propietarios y residentes de la Urbanización Los Anaucos.

En consecuencia, la presente acción de amparo constitucional es inadmisibile por falta de cualidad de los accionantes y así se declara.

**CPCA**

**23-11-93**

Magistrado Ponente: José Agustín Catalá

Caso: Ascander Contreras vs. Universidad de Carabobo

Una vez examinado el libelo de la acción, observa esta Corte que el accionante ha interpuesto la solicitud de amparo en su condición de Presidente de la Asociación de Profesores Jubilados o Pensionados de la Universidad de Carabobo, y en su petitorio solicita se decrete amparo constitucional, en forma genérica, a favor de los Profesores Jubilados de la Universidad de Carabobo, y se restituya la situación jurídica infringida para "poder ser elegidos y electores en el proceso de elección de los Profesores ante el Consejo Universitario" (sic.). Tal situación plantea a esta

Corte la necesidad de ratificar una vez más los criterios que ha venido manteniendo en reiterada jurisprudencia, la más reciente de ellas contenida en el fallo dictado el día 17 de noviembre de 1993 (Exp. 93-14.607)), donde se expresara lo siguiente:

“...En sentencia publicada el 27 de agosto de 1993 (caso José Antonio Cova Padrón) la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, reiterando fallos anteriores hizo un claro análisis del carácter personal del amparo, dejando establecido el siguiente criterio que esta Corte comparte plenamente:

A. La acción de amparo constitucional no tiene efectos absolutos *erga omnes*, como sí son de la esencia de la acción de inconstitucionalidad o de un recurso contencioso-administrativo de nulidad por ilegalidad, sino que los efectos que produce el amparo son siempre relativos, inter-partes, por lo que el mandamiento respectivo estará solo dirigido a los sujetos intervinientes en el proceso, afectándolos a ellos únicamente, tal como en su momento lo sostuvo Angel Francisco Brice en su libro *El Decálogo del Amparo*, donde textualmente 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 casos ni que afecte a personas que no hayan tomado parte en la controversia».

B. Esta característica, que pone de relieve la necesaria singularidad en la legitimación activa para incoar el proceso de amparo, queda puesta en evidencia —tal como lo ha advertido la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia desde los albores mismos de la institución—, cuando se piensa 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 la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia N° 369 del 6-8-87, caso: «Registro Automotor Permanente»).

C. El hecho de que el amparo sirva exclusivamente para restablecer las lesiones a alguna persona natural o jurídica en sus verdaderos derechos subjetivos fundamentales —entendidos éstos como situaciones de intereses evidentemente privados, en servicio de los cuales el ordenamiento confiere un poder en favor de su titular con el cual puede imponer a otro, aun a la Administración, una conducta—, y no como un mecanismo abstracto de control de la constitucionalidad (Vid decisión N° 22 de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 31-1-91, caso: Anselmo Natale), impide que los efectos del mandamiento del juez puedan extenderse a toda la colectividad o a un grupo de ella, ya que —de así suceder— se estaría más bien «garantizando» o «protegiendo» un interés general o, en el mejor de los casos, un interés colectivo o difuso, consecuencia que se aparta de la finalidad de este medio judicial.

D. Esta apreciación de la jurisprudencia sobre el carácter subjetivo o inter-partes de la acción de amparo constitucional fue reforzada con la promulgación de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en la cual se estableció en los dos primeros numerales del artículo 18, entre los requisitos que debe expresar la solicitud, «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», así como la ubicación de la «residencia, lugar y domicilio, tanto agraviado como del agraviante», e igualmente en el artículo 36, se dispone que «la sentencia firme de amparo producirá efectos jurídicos res-

pecto al derecho o garantía objetos del proceso, sin perjuicio de las acciones o recursos que legalmente le corresponden a las partes».

E. No queda entonces duda alguna de que el amparo es una acción subjetiva y, por tanto, que siempre surte efectos interpartes para la persona lesionada en sus derechos subjetivos consagrados en la Constitución, y para el agravante. Por ello, resulta imposible que sea afectada toda la ciudadanía, o un sector de la misma, lo cual, además de atentar contra la propia naturaleza de este medio judicial, haría factible, debido a la mutabilidad de la decisión —por su procedimiento breve y sumario y conforme con el artículo 36 de la Ley Orgánica de Amparo— que se incurriera en la contradicción avizorada por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en la decisión del 6 de agosto de 1987, según la cual «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 judicial 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».

De lo anterior se evidencia que habiendo sido propuesta la acción de amparo contra una decisión genérica del Consejo Universitario de la Universidad de Carabobo, contenida en el Oficio CU-4959 del 16 de septiembre de 1993, que denegó la inclusión de los Profesores Jubilados en el Registro Electoral y el reconocimiento del derecho a elegir o ser elegidos como representantes profesoriales ante el Consejo Universitario, con fundamento en las disposiciones contenidas en la Ley de Universidades (folio 10), y habiendo sido asumida por el accionante la pretendida representación de un grupo de profesionales en tal condición de jubilados por el solo hecho de ejercer la Presidencia de la Asociación que los agrupa, resulta inadmisibles la acción por carecer la parte accionante de la legitimación requerida por los artículos 1 y 13 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

CSJ-SPA (505)

29-9-93

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Varios vs. República (Ministerio de la Defensa)

**Siempre que mediante el amparo constitucional no pretenda el accionante la creación o modificación de algún derecho, sino el restablecimiento o la restitución de aquel que ostentaba antes, de producirse el hecho, acto, u omisión y siempre que se cumplan además los otros requisitos necesarios para su admisibilidad y procedencia, resulta apropiada la interposición.**

Al respecto debe la Sala aclarar, reafirmando su doctrina, que los efectos de un mandamiento de amparo, cuando la acción es interpuesta en forma autónoma e independiente, serán siempre restablecedores o restitutorios de la situación jurídica lesionada, existente con anterioridad al momento en que se realizó la lesión o amenaza de lesión de derechos o garantías fundamentales; es decir, que, consecuentemente, también los efectos de la sentencia son siempre declarativos, en el sentido de limitarse a reconocer al solicitante como titular de un derecho subjetivo de rango

constitucional, que le ha sido lesionado. Sin que resulte viable, por tanto, crear o modificar mediante esta vía procesal algún derecho que no estuviere vigente antes de producirse el agente perturbador. Todo lo cual se declara y reafirma una vez más.

En efecto: el carácter restablecedor del amparo constitucional que a éste le reconociera la Sala en su jurisprudencia originaria, se vio reforzado con la promulgación de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, donde se estableció como causal de inadmisibilidad de la acción los casos en que la lesión fuere irreparable (ordinal 3º del artículo 6), lo cual inhabilita al juez constitucional para crear situaciones jurídicas nuevas, ya que no puede restablecerse lo que nunca ha existido (vid. decisión Nº 345 del 11-7-90, caso: "Francisco Ortiz").

Como consecuencia de lo expuesto, se ha visto compelida la Sala a desestimar acciones de amparo constitucional encaminadas a satisfacer pretensiones pecuniarias mediante el pago de indemnizaciones o pagos similares (vid. decisión Nº 275 del 6-6-91, caso: "Rodolfo Santini"). Lo que sin embargo no puede ser entendido como prescripción absoluta de este medio procesal extraordinario para dilucidar aspectos —tal como los debatidos en autos— donde es precisamente la suspensión del pago de los sueldos de los actores, el hecho mismo que los accionantes consideran lesivo de derechos y garantías constitucionales.

En efecto: siempre que mediante el amparo constitucional no pretenda el accionante la creación o modificación de algún derecho —como sería el de que se les acordara una indemnización, por ejemplo—, sino el restablecimiento o la restitución de aquel que ostentaban antes de producirse el hecho, acto u omisión dañoso, y siempre que se cumplieren además los otros requisitos necesarios para su admisibilidad y procedencia, resultará idóneo —en criterio de la Sala— este preciso medio judicial. Tal como sucede en el caso concreto, donde los accionantes solicitan se les restablezca el suspendido pago de sus sueldos o salarios como miembros de la institución castrense aun cuando se encuentran en la República del Perú, ya que antes de la emisión del acto supuestamente inconstitucional —que, denuncian, es la suspensión de tales pagos— percibían esa remuneración.

No puede entonces rechazarse de antemano, al menos *in limine litis* —como lo requieren de la Sala los apoderados de la accionada—, la solicitud de amparo, en base al argumento de que este medio no es el apropiado para satisfacer pretensiones sobre "el cobro de sueldos", porque es necesario dilucidar previamente si tal suspensión de sueldos lesiona algún derecho constitucional, lo cual constituye el fondo del presente asunto. Cuestión muy distinta a la planteada, fue la decidida el 18-5-93 en el caso invocado, donde la solicitud de la accionante versaba sobre una destitución de que fuera objeto cuando se encontraba en estado de gravidez, solicitud en la cual, las pretensiones de reincorporación al cargo, el pago de los sueldos dejados de percibir y el del bono vacacional, eran peticiones distintas del pedimento principal y en rigor, deducibles —en ese caso concreto— mediante otro tipo de recursos.

Por tanto, no es procedente el señalado requerimiento del supuesto agravante, formulado en el sentido de que debe desestimarse de plano la acción interpuesta por resultar imposible que esta Alta Jurisdicción satisfaga la pretensión de los actores, ya que para llegar a esa conclusión —se insiste— será necesario previamente determinar si en realidad éstos tienen derecho al pago de sus sueldos mensuales aun encontrándose como asilados políticos, lo cual constituye precisamente el fondo de la pretensión. Así se declara en relación al caso de autos.

c. *Carácter restablecedor*

CSJ-SPA (462)

27-10-93

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Ana Drossos M. vs. Banco Industrial de Venezuela

**Los efectos de una sentencia de amparo son siempre declarativos, en el sentido de reconocer al solicitante como titular de un derecho de rango constitucional que ha sido lesionado.**

3. La tercera característica de la acción de amparo a que se ha hecho referencia es que, por su naturaleza breve y sumaria, la declaratoria con lugar debe limitarse a restablecer las cosas al estado en que se encontraban para el momento de la lesión, haciendo desaparecer el hecho o acto invocado y, especialmente, demostrado por el accionante como lesivo o perturbador de un derecho o garantía consagrado en la Constitución; es decir, que los efectos de la sentencia de amparo han de ser siempre restitutorios. De manera que resulta imposible crear o modificar alguna situación jurídica a través de esta vía.

En otras palabras, los efectos de una sentencia de amparo serán declarativos, en el sentido de reconocer al solicitante como titular de un derecho de rango constitucional que ha sido lesionado. Este principio se vio reforzado, además, con la promulgación de la ley de la materia donde se establece como causal de inadmisibilidad de la acción, en el ordinal 3º del artículo 6, los casos en que la situación es irreparable (vid., en relación a la interpretación jurisprudencial de este ordinal, la decisión de Sala Nº 345 del 11-7-90, caso: "Francisco Ortiz").

La anterior y sucinta reseña de la evolución y significación de algunos de los requisitos necesarios para la procedencia de la acción de amparo constitucional, resulta pertinente para el caso concreto debido a las deficiencias que presenta la solicitud formulada por la ciudadana Ana Drossos Mangos.

Y como consecuencia, resulta evidente que la acción de amparo incoada no debe ser admitida, porque, en primer lugar, el juez constitucional en la materia, se encuentra imposibilitado —por el artículo 6, ordinal 3º, de la Ley Orgánica de Amparo— de satisfacer las pretensiones del actor dirigidas a crear situaciones jurídicas nuevas o a modificar las existentes, tales como la solicitud de anulación de la cláusula contractual que remite expresamente a la jurisdicción y a la Ley del Estado de Nueva York la resolución de los conflictos laborales que se puedan plantear; o la de reconocer que el contrato laboral firmado entre la actora y el Banco Industrial de Venezuela, C.A. debe ser considerado como celebrado por tiempo indeterminado —según lo establece el artículo 74 de la Ley Orgánica del Trabajo—, aun cuando originariamente fuera suscrito por tiempo determinado.

Por otra parte, la pretensión de la actora resulta asimismo ajena al restablecimiento de derechos o garantías consagrados en la Constitución, ya que se encuentra más bien destinada a impedir una rescisión o terminación de la relación contractual. En efecto, debido a que el hecho que motiva la presente acción reposa sobre la existencia de un convenio laboral vigente desde el 1º de julio de 1989, la Sala —a los fines de poder declarar la violación de derechos o garantías constitucionales— se vería obligada a realizar previamente un análisis detenido de las cláusulas que conforman éste, para poder entonces determinar si aquél estuvo ajustado o no a las disposiciones convenidas, lo cual —como se dejó sentado precedentemente— escapa del ámbito de protección de un medio procesal que como el amparo —se reitera— ha sido concebido por nuestro Derecho positivo para resguardar la vigencia de libertades de rango constitucional.

CSJ-SPA (561)

27-10-93

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Silio Romero vs. República (Ministerio de Hacienda)

**Los efectos de una sentencia de amparo son siempre declarativos en el sentido de reconocer al solicitante como titular de un derecho de rango constitucional que ha sido lesionado.**

Ciertamente, es inadmisibles este medio procesal cuando las pretensiones del actor estén dirigidas a crear situaciones jurídicas nuevas o modificar las existentes, por cuanto la finalidad del amparo consiste únicamente en establecer la situación jurídica infringida, como expresamente lo establecen los artículos 49 de la Constitución y 1º de la Ley que rige la materia.

Estos aspectos esenciales del amparo constitucional permiten mantener este medio de protección constitucional en su justo sentido, ya que circunscriben su ámbito de aplicación a la estricta protección, resguardo y restablecimiento de verdaderos derechos o garantías de rango fundamental que a algún sujeto de derecho le puedan ser violados por cualquier acto, hecho u omisión, lo cual constituye, precisamente, el motivo o la justificación de la existencia del procedimiento breve y sumario que permite un restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida, en detrimento o sacrificando el conocimiento pleno del asunto necesario para el juzgador para decidir con fuerza de verdad legal.

Precisado lo anterior, en el caso concreto el actor pretende que esta Sala Político-Administrativa ordene al Ministro de Hacienda que efectúe los trámites inherentes al crédito adicional que —en su consideración— le corresponde al Estado Zulia como parte del Situado Constitucional de 1993 debido a los incrementos de los ingresos ordinarios que la República ha obtenido.

Al respecto, observa la Sala que ninguno de los referidos elementos esenciales del amparo, los cuales —como se dijo— constituyen requisitos o condiciones para su admisibilidad, se encuentran presentes en la denuncia de autos, por cuanto, en primer lugar, existen para resolver este tipo de controversias mecanismos judiciales específicamente destinados para ello y, en segundo término, resulta imposible para el juez satisfacer la pretensión del actor sin otorgarle a su decisión efectos eminentemente constitutivos.

En efecto, resulta concluyente, y así expresamente se declara, que, además de ser inadecuada e inconveniente la utilización del procedimiento breve y sumario del amparo constitucional, para solucionar el conflicto planteado entre el Estado Zulia y la República de Venezuela existen vías judiciales ordinarias que deben ser las utilizadas por el demandante, específicamente la contenida en el artículo 42, ordinal 13, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, donde se le asigna competencia al más Alto Tribunal de la República para “dirimir las controversias en que una de las partes sea la República o algún Estado o Municipio, cuando la contraparte sea otra de esas mismas autoridades, en conformidad con lo dispuesto en el ordinal 8º del artículo 215 de la Constitución”; lo cual, de conformidad con los artículos 5º y 6º, numeral 5, de la Ley Orgánica de Amparo, impide la admisibilidad de la acción incoada.

Igualmente y en todo caso, está la Sala imposibilitada de admitir la acción de amparo propuesta de acuerdo con lo previsto en el numeral 3 del mismo artículo 6º, al tender o procurar la pretensión del actor a restablecer una evidente situación



irreparable, es decir, a la creación de una nueva situación jurídica inexistente: que el Ministro de Hacienda tramite un crédito adicional —el cual deberá financiar con los recursos adicionales que se han venido produciendo por el mayor rendimiento de los ingresos ordinarios no petroleros y de los ingresos ordinarios de origen petrolero—, y que le sea asignado al Estado Zulia como la nueva cuotaparte que le corresponde por el incremento, durante el período presupuestario de 1993, de los ingresos ordinarios.

**CSJ-SPA (582)****4-11-93**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Partido Nacional Convergencia vs. Consejo Supremo Electoral

De otra parte y a mayor abundamiento, insistentemente ha establecido la Sala, en cuanto a los efectos que persigue la acción de amparo constitucional, que éstos serán siempre restablecedores y, por tanto, declarativos, en el sentido de que el Juez debe limitarse a reconocer al solicitante como titular de un derecho subjetivo fundamental que le ha sido lesionado, sin que le resulte viable crear o modificar la situación jurídica subjetiva que estuviere vigente antes de producirse el pretendido hecho perturbador.

El carácter restablecedor de esta vía judicial extraordinaria, reconocido por la jurisprudencia originaria de este Alto Tribunal, se ha visto reforzado con la promulgación de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, donde se estableció, como causal de inadmisibilidad, los casos en que la lesión fuere irreparable, es decir, en los que "... mediante el amparo no puedan volver las cosas al estado que tenían antes de la violación..." (numeral 3 del artículo 6º), lo cual inhabilita al Juez para crear situaciones jurídicas nuevas, ya que no puede ser restablecido aquello que nunca ha existido (vid. decisión Nº 345 de fecha 11 de julio de 1990, caso Francisco Ortiz).

**CPCA****11-11-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Varios vs. UCLA

**El efecto restitutorio del amparo no produce la anulación del acto violatorio, sino por el contrario; cuando se pretende la anulación del acto, el efecto restitutorio definitivo del amparo se sustituye por uno suspensivo cautelar.**

Del estudio del libelo, se observa que dentro del *petitum* se encuentran, básicamente, dos solicitudes. Una de ellas es la propia y específica de la acción de amparo autónoma: la restitución definitiva del derecho o garantía constitucional violados; y otra, la propia de los recursos contencioso-administrativos de anulación, sea por razones de ilegalidad o inconstitucionalidad; la declaratoria de nulidad del acto impugnado.

Tal y como lo ha precisado la jurisprudencia, la pretensión de amparo y, por consiguiente, su efecto propio, es la restitución del derecho o garantía constitucional violado, restitución que no requiere de la anulación del acto violatorio. Por el contrario, la vía de amparo, propiamente, es incompatible con la pretensión anulatoria. En efecto, tal y como se infiere del artículo 1 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el propósito y efecto de la acción de amparo es "que se restablezca inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella". Por el contrario, cuando lo que se pretende es la *anulación* de un acto, sea por razones de ilegalidad, inconstitucional o ambas, el medio procesal idóneo es el recurso contencioso-administrativo.

Estos señalamientos se corroboran más aún a propósito de la llamada "acción de amparo conjunta", regulada en el artículo 5 de la Ley de la materia. En el único aparte de la mencionada disposición, se dispone que cuando la acción de amparo se ejerza contra actuaciones de la Administración, podrá formularse conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación y, en estos casos, el Juez, si lo considera procedente para la protección constitucional, *suspenderá los efectos del acto recurrido*, suspensión esta que es el efecto propio de la acción de amparo conjunta, tal y como lo ha precisado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, cuya sentencia líder es la ya famosa del 10 de julio de 1991 (Caso Banvenez).

Se observa, pues, que no sólo el efecto restitutorio del amparo no produce, a su vez, la anulación del acto violatorio; sino que por el contrario, cuando esta última es pretendida, el efecto restitutorio definitivo del amparo se sustituye por uno suspensivo cautelar. En otras palabras, el efecto restitutorio, propio de la acción autónoma de amparo y el anulatorio, propio de los recursos contenciosos, son totalmente incompatibles entre sí; al menos en una misma acción o recurso.

Hecha tales consideraciones, observa la Corte que, puesto que los solicitantes piden en su solicitud las dos pretensiones (restitutoria y anulatoria) sin precisar que de la misma solicitud pueda deducirse con claridad si se trata de la interposición de una solicitud de amparo conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación, debe considerarse que su solicitud es oscura, toda vez que impide a esta Corte pronunciarse respecto a la admisibilidad y competencia de la acción interpuesta, cuestiones estas que dependen de la calificación que se dé a la acción interpuesta.

**CPCA**

**18-11-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Asociación de Vecinos del Parcelamiento Rural Parques del Sur vs. Concejo del Municipio Guaicaipuro del Estado Miranda.

**Los efectos de la acción de amparo son siempre restitutorios de la situación jurídica infringida por la lesión constitucional, pero no creadores de derecho.**

Tal como lo tiene decidido la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en diversos fallos, los efectos de la acción de amparo son siempre restitutorios de la situación jurídica infringida por la lesión constitucional, mas en modo alguno creadores de derechos. Por ello, resulta improcedente la acción de amparo

para decidir la titularidad de un derecho, pues en tal supuesto la sentencia de amparo sería constitutiva del mismo.

Aplicando lo antes expuesto al caso de autos se observa que el accionante ha denunciado la violación de una cláusula de un contrato, pero la parte accionada ha sostenido que se trata de un contrato administrativo en una de cuyas cláusulas se prevé que la Administración puede rescindir unilateralmente dicho contrato. Obviamente, tal asunto escapa a la consideración del Juez Constitucional en materia de amparo, pues no es esta la acción idónea para discutir el alcance, validez, eficacia y consecuencias de las cláusulas de un contrato celebrado por la Administración, sea cual fuere la calificación que las partes le confieran. Ante la controversia planteada en el caso *sub examine*, en la cual una parte sostiene que se ha procedido inconstitucionalmente a rescindir un contrato, y la otra que estaba facultada para ello por otra cláusula del contrato calificada de exorbitante, el *a quo*, sin mediar consideración alguna acerca de la validez de tales cláusulas que tradicionalmente han calificado a los contratos denominados administrativos, ha procedido a crear un derecho a la accionante, derecho que precisamente encuentra su cuestionamiento en el alegato del Municipio accionado conforme al cual la cláusula de rescisión constituye una prerrogativa de la Administración. Ante tales posiciones controvertidas, vinculadas ambas con la aplicación de cláusulas contractuales de las cuales no emerge diáfana-mente el derecho que dice ostentar la accionante, debe insistir esta Corte en que la acción de amparo constitucional no es el medio idóneo para dirimir controversias derivadas de cláusulas contractuales y así se declara. Por tanto, al no poderse reparar el supuesto daño que se alega a través de la presente acción de amparo, por ser ineficaz para satisfacer la pretensión de la actora, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, revoca la sentencia objeto de la consulta y declara inadmisibel la acción a tenor de lo dispuesto en el artículo 6, numeral 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

CSJ-SPA (637)

24-11-93

Magistrado Ponente: Luis H. Fariás Mata

Caso: Varios vs. Partido Político Unión Patriótica

**Los efectos de una acción de amparo son restablecedores de la situación jurídica infringida y nunca anulatorios.**

Lo observado anteriormente surge también de la propia solicitud de los accionantes, quienes piden a esta Sala que "el acto administrativo celebrado en la Dirección General Sectorial de Partidos Políticos del Consejo Supremo Electoral, en fecha 16 de septiembre de 1993, sea declarado nulo, para que de esta forma se restablezca la situación jurídica infringida o lesionada por la autoridad administrativa".

Respecto de solicitud como la de autos ha expresado este Supremo Tribunal que "... tal planteamiento resulta a todas luces inadmisibile, habida cuenta, como lo ha sostenido reiteradamente esta Sala, que los efectos de una acción de amparo son restablecedores de la situación jurídica infringida y nunca anulatorios, para lo cual existen otras vías de derecho en nuestro ordenamiento jurídico, como sería específicamente la acción de nulidad ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, para lograr satisfacción completa a las pretensiones del actor" (sentencia del 11-5-92, caso: "Manuel Sosa Deneaux").

Admitir la tesis contraria implicaría, además de relajar el carácter extraordinario o especial de esta acción, el desconocer la mutabilidad y los efectos interpartes de la sentencia de amparo.

En efecto: el hecho mismo de que la decisión de amparo sea mutable —entre otras razones porque por lo breve y sumario del procedimiento, obra a menudo en contra del cabal conocimiento del asunto por el juez—, se erige en obstáculo para que a la decisión del juez se le reconozcan efectos anulatorios; ya que ésto haría imposible —al perder el acto cuestionado su validez— la interposición futura de las acciones o recursos que legalmente pudieren corresponder a las partes” (artículo 36 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales).

Además, permitir que la decisión de amparo culmine en la anulación de actos del Poder Público, podría conducir en algunos casos a que resultaren indiscriminadamente afectadas personas distintas de las intervinientes en el proceso, lo que equivaldría a un desconocimiento del carácter eminentemente subjetivo o interpartes, que corresponde al amparo (véanse sentencias: del 6-8-87, caso “Registro Automotor Permanente”, y “José A. Cova”, del 27-8-93).

**CSJ-SPA (656)****2-12-93**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Varios vs. Consejo de la Judicatura

Al respecto, debe la Sala reiterar su criterio acerca de que la propia naturaleza de la acción de amparo determina que este medio judicial esté destinado exclusivamente para restablecer las lesiones que se produzcan en los derechos fundamentales de los ciudadanos y no como una forma de control jurisdiccional objetivo o abstracto de la constitucionalidad de los actos estatales de declarar su nulidad.

**CSJ-SPA (686)****2-12-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Irama J. Rausseo vs Fiscalía General de la República

El amparo constitucional, figura 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 tiene por esencia efectos restablecedores, por lo que resulta el medio judicial adecuado para reparar de inmediato la situación jurídica existente con anterioridad a las actuaciones, omisiones o vías de hecho violatorias, o que amenacen violar derechos y garantías constitucionales.

Esta circunstancia se refleja en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales donde se establecen como causales de inadmisibilidad de esta acción los casos en que la lesión haya cesado o en los que sea imposible mediante este medio volver las cosas al estado que tenían antes de la lesión (artículo 6º, numerales 1 y 3).

E. *Libelo***CPCA****11-11-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Aura Loreto de Rangel vs. Partido Acción Democrática

Como se dijo *supra*, la accionante denunció, en el acto de exposición oral de las partes, la violación de estos otros dos derechos constitucionales. Al respecto advierte esta Corte que, tal como lo ha decidido en oportunidades anteriores, no se puede admitir en principio que el accionante en amparo formule nuevas denuncias diferentes a las del libelo, una vez que la acción ha sido admitida y que se ha puesto en conocimiento del accionado las imputaciones que se le hacen, pues lo contrario lo dejaría en indefensión.

F. *Inadmisibilidad*a. *Fundamentación legal***CSJ-SPA (463)****8-9-93**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: José R. Núñez vs. Consejo Supremo Electoral

**El contenido del Art. 341 del Código de Procedimiento Civil, que se refiere a las causales por las cuales se puede negar la admisión de la demanda, es de obligatoria observancia en los procedimientos de amparo.**

I. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, todas las normas de carácter adjetivo que conforman nuestro ordenamiento jurídico se aplican a los procesos de amparo de manera supletoria y esa supletoriedad, en lo que atañe a los procesos que se adelantan en este Alto Tribunal, también es consagrada por el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en lo que respecta a las reglas adjetivas contenidas en el Código de Procedimiento Civil.

En ejecución de las normas a que nos venimos refiriendo, obligado es concluir que el dispositivo del artículo 341 del Código de Procedimiento Civil, que se refiere a las causas por las cuales se puede negar la admisión de la demanda, es de obligatorio acatamiento en los procesos de amparo, y en tal sentido la Corte observa que en la oportunidad de la admisibilidad de la acción de amparo constitucional, no sólo se deben analizar, en relación con el caso concreto, las causales de inadmisibilidad contenidas en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, sino cualquier otra que cumpla con el requisito de tener la consagración legal a que se refiere el artículo 341 del Código de Procedimiento Civil. En este sentido observa la Corte que la disposición contenida en el artículo 133 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia opera —en caso de que se incurra ese supuesto— como una verdadera causal de inadmisibilidad de la acción propuesta, por carecer la misma, en esa situación, de la debida fundamentación legal, que, a su vez requiere el numeral 5 del artículo 340 del Código de Procedimiento Civil. El artículo 133 comentado dispone:

“...La infracción del artículo 117 de la Constitución no podrá invocarse como fundamento de la acción o del recurso a que se refieren los artículos 112 y 121 de esta Ley, sino cuando otra disposición de aquélla haya sido directamente infringida por el acto cuya nulidad se solicita...”.

En criterio de la Corte, esta disposición, basada en la naturaleza genérica del artículo 117 de la Constitución Nacional, es igualmente aplicable a los juicios de amparo constitucional.

II. En el presente caso, se le ha atribuido a una presunta “omisión” o “indefinición” del Consejo Supremo Electoral para admitir la postulación realizada por algunos grupos políticos de la candidatura a la Presidencia de la República del Dr. Rafael Caldera, violación sólo del artículo 117 de la Constitución Nacional, lo cual en orden a lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, origina el que la solicitud de amparo carezca de fundamentación jurídica y sea por tanto inadmisibile, lo cual expresamente se declara.

III. Por las razones expuestas la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley declara inadmisibile la acción de amparo constitucional intentada por el ciudadano José Rafael Ramírez, en su condición de Presidente del Partido Político El Pueblo al Poder (EPAP), contra el Consejo Supremo Electoral.

b. *Caducidad*

CSJ-SPA (450)

13-8-93

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Noris R. Liscano vs. Consejo de la Judicatura

**En la acción de amparo, cuando se trata de violaciones a derechos que infrinjan el orden público o las buenas costumbres, no opera la inadmisibilidat.**

La acción extraordinaria de amparo tiene por finalidad el restablecimiento inmediato de los derechos o garantías de rango constitucional vulnerados por actos, hechos u omisiones provenientes de autoridades públicas, personas naturales o jurídicas, así como de grupos u organizaciones privadas.

Aun con anterioridad al desarrollo legal de la acción de amparo, esta Corte Suprema de Justicia había precisado como una de sus fundamentales características la actualidad o inminencia de la lesión. La Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, consecuente con la doctrina de la Sala, consagra en el ordinal 4º del artículo 6, como causal de inadmisibilidat de la acción de amparo, lo siguiente:

“Cuando la acción u omisión, el acto o la resolución que violen el derecho o las garantías constitucionales hayan sido consentidos expresa o tácitamente, por el agraviado, a menos que se trate de violaciones que infrinjan el orden público o las buenas costumbres.

Se entenderá que hay consentimiento expreso, cuando hubieren transcurrido los lapsos de prescripción establecidos en leyes especiales o en su defecto seis meses después de la violación o la amenaza al derecho protegido.

El consentimiento tácito es aquel que entraña signos inequívocos de aceptación”.

De esta manera el legislador entiende que el transcurso de seis meses después de ocurrido el hecho perturbador, ocasiona una pérdida de la urgencia, de la necesidad del restablecimiento inmediato del derecho o la garantía vulnerado o amenazada de violación, que el amparo constitucional, por ser un proceso breve y sumario, puede lograr. En el mismo artículo se consagra como única excepción al transcurso del lapso de (tiempo) señalado, la existencia de vulneraciones al orden público o las buenas costumbres, de manera que, como lo ha mantenido esta Sala, “cuando se trate de violaciones a derechos que infrinjan el orden público o las buenas costumbres, no opera esta causal de inadmisibilidad” (sentencia del 8 de marzo de 1990; caso: Luz Magaly Serna Rugeles).

Otra causal de inadmisibilidad contemplada en la Ley Orgánica de Amparo (artículo 6, ordinal 5º), que está muy relacionada con la anteriormente descrita, es que el accionante haya “optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes”.

En efecto, por ser el amparo constitucional un medio de protección constitucional esencialmente extraordinario —que no procede cuando otras vías judiciales sean operantes para el restablecimiento de la situación jurídica infringida—, el legislador ha entendido que cuando el solicitante no opta inicialmente —al momento de producirse la lesión— por esta protección eficaz es porque existe algún otro medio jurisdiccional capaz de restituirle sus derechos.

Ambas causales de inadmisibilidad, se observa, son aplicables al caso concreto. Así, se verifica en el expediente que los hechos calificados por la accionante como lesivos a los derechos denunciados se produjeron hace más de 11 meses: entre el 26 de diciembre de 1991 y el 9 de febrero de 1992, fechas respectivas en que recibió el telegrama del Consejo de la Judicatura por la que es designada Primer Suplente del Juzgado Primero de Menores del Estado Portuguesa, y en que es sustituida de su cargo como Juez Duodécimo de Primera Instancia en lo Penal y de Salvaguarda del Patrimonio Público de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda por el nombramiento de la abogada Omaira Pérez. Igualmente, y como ella misma lo manifiesta, interpuso un recurso contencioso-administrativo de nulidad —expediente N° 8.642— contra los mismos actos objeto de la presente acción.

De manera que la acción de autos no puede ser admitida por este Alto Tribunal, por disposición expresa de los ordinales 4º y 6º del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, y así se declara.

*c. Acción de amparo pendiente*

**CSJ-SPA**

**13-10-93**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Escuela Básica “Juan Lovera” vs. República (Ministerio de Educación).

Al respecto se observa, que el 14 de abril de 1993, se dio cuenta en Sala del expediente N° 9.682, contentivo de la declinatoria de competencia que le hiciera a esta Sala el Tribunal de la Carrera Administrativa, para conocer de la acción de amparo constitucional interpuesta por el ciudadano Casto Ramón Blandín Salazar

contra "las acciones, decisiones y actuaciones del Ministerio de Educación". Ahora bien, la presente acción de amparo versa sobre los mismos hechos que se narran en el expediente antes aludido. De allí que para el momento en que el ciudadano Casto Ramón Blandín Salazar interpuso ante esta Sala la presente acción de amparo constitucional (30-4-93), ya estaba pendiente de decisión la declinatoria de competencia para conocer de otra acción de amparo interpuesta por el mismo ciudadano y sobre los mismos hechos. En consecuencia, se ha producido el supuesto previsto en el numeral 8) del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en virtud de la existencia de una cuestión prejudicial de amparo.

d. *Otros medios procesales*

**CPCA**

**29-7-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Víctor R. Pérez vs. INOS

**La acción de amparo interpuesta con el recurso de nulidad, es improcedente de existir un medio procesal suficientemente eficaz para proteger el derecho o la garantía constitucional presuntamente violados.**

Ahora bien, se observa de la parte motiva de la sentencia apelada, que el Tribunal de la Carrera Administrativa fundamenta su decisión de inadmisibilidad en la disposición contenida en el artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo, que reza textualmente: "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 garantía constitucionales, *cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional*". De esta disposición se deduce que el hecho de existir un medio procesal suficientemente eficaz para proteger el derecho o la garantía constitucionales presuntamente violados, sería una causal de improcedencia de la acción cuando ésta se interpone conjuntamente con el recurso de nulidad.

Al respecto, observa esta Corte, que el Tribunal de la Carrera Administrativa, al declarar inadmisibile la acción por la causal antes señalada, indica, como medio procesal eficaz, el recurso contencioso-administrativo de anulación, previsto en la Ley de Carrera Administrativa, a la cual hace referencia de manera expresa. Tal recurso de nulidad se halla previsto en el artículo 64 de la señalada ley. Ahora bien, el recurso contencioso de nulidad, a juicio de esta Corte, no podría en modo alguno constituir un medio procesal breve para la protección constitucional, salvo que se suspendiesen los efectos del acto administrativo impugnado, de conformidad con el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que dispone:

"A instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, *cuando así lo permita la Ley* o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso (...)" (Subrayado de la Corte).

Observa esta Corte que la acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación, constituye, en efecto, un medio de



suspensión de efectos específicos, previsto en la ley, y por lo tanto comprendido en la disposición antes citada. Ahora bien, si el accionante en el presente caso, efectivamente ejerció la acción de amparo constitucional conjuntamente con recurso de nulidad, al hacerse la acotación de que existe otro medio procesal breve y eficaz acorde con la protección constitucional, se le estaría señalando como tal al recurso contencioso de anulación, pero interponiéndose éste sin pretensión provisoria de suspensión de efectos —puesto que se le niega la posibilidad de ésta al declarar inadmisibles la acción de amparo cautelar—, y como ya lo ha precisado esta Corte, el recurso contencioso de anulación, sin posibilidad de suspensión de efectos, no constituye un medio procesal breve, acorde con la protección constitucional. Por estas razones, considera esta Corte que, en el presente caso, no puede declararse improcedente la acción de amparo conjunta interpuesta por la causal prevista en el artículo 5º de la Ley de la materia.

**CSJ-SPA (384)**

**29-7-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Pablo Segundo P. vs. Consejo de la Judicatura

**En el caso que el accionante del amparo disponga de un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional, el amparo interpuesto será declarado inadmisibles.**

Le corresponde a esta Sala el conocimiento de la acción de amparo propuesta, de acuerdo a la jurisprudencia (caso entre otros: Cristina Omaña de Contreras contra el Consejo de la Judicatura del 1º de junio de 1993), por lo que entra a conocer del mismo y a tal fin examina la admisión.

Los derechos invocados como conculcados, como son el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad, el derecho al trabajo, la libertad de trabajo no sujeta a otras restricciones que las que establezca la Ley, y los derechos inherentes a la persona humana más allá de los enunciados en la Constitución, considera esta Sala que deben contrastarse con el acto del Consejo de la Judicatura en el cual mediante aviso de prensa publicado el 11 de junio, enumera los admitidos para el Concurso del Juzgado Cuarto de Primera Instancia del Trabajo y Estabilidad Laboral del Distrito Federal, y en el cual no figura el accionante, mientras sí aparecía en el aviso anterior (25 de mayo), en el cual el Consejo de la Judicatura publicó la lista de inscritos para el mismo concurso de oposición.

Ahora bien, la Ley Orgánica de Amparo exige correspondencia entre el hecho, acto u omisión, en este caso del Consejo de la Judicatura, y los derechos invocados como conculcados, sea porque el mismo amenace, o viole las garantías o derechos amparados por dicha Ley (artículo 2).

En este caso se ha invocado el artículo 5 de la Ley de Amparo, y por tanto se refiere al acto administrativo que viole un derecho o garantía constitucional, pero en cuyo supuesto el artículo agrega, "cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional".

Resulta a juicio de la Sala, que el accionante disponía de un medio de tal naturaleza como es la solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo conformado por el aviso de prensa, al excluirse de la lista de admitidos, por lo que inmediatamente ha debido dirigirse al propio Consejo de la Judicatura solicitando la suspensión del acto administrativo de admisión, por las razones legales que considerara oportunas y procedentes, de acuerdo a lo establecido en el artículo 87 de la Ley

Orgánica de Procedimientos Administrativos, dado que tal acto podría calificarse de aquellos que le causaran indefensión de acuerdo al artículo 85 *ejusdem*.

De lo que no hay duda para esta Sala, es que el accionante estaba inscrito en el concurso y luego no aparece entre los admitidos. La explicación de tal proceder por el Consejo de la Judicatura pudo ser procesada por el mismo organismo y por ello a juicio de la Sala, existía un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional.

#### G. Partes

##### a. Alegatos de las partes

**CPCA**

**22-10-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Reinaldo Arias H. vs. CGDLR

Con respecto al punto previo indicado en último término, debe tenerse presente que ya esta Corte se ha pronunciado en anteriores oportunidades acerca del límite temporal impuesto a las partes para actuar y presentar alegatos en el procedimiento de amparo. Así, en sentencia del 27 de septiembre de 1993 (caso Lilita Sofía Marcano Pereira y otros vs. ULA), señaló lo siguiente:

“El artículo 26 *in fine* de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales dispone que, efectuada la audiencia constitucional, el Juez dispondrá de un término improrrogable de veinticuatro horas para decidir la solicitud de amparo constitucional. A juicio de esta Corte, de la norma en referencia se infiere, además, un límite preciso al que deben sujetarse las partes en su actuación procesal para presentar sus alegatos y conclusiones, ello, independientemente de que, el órgano jurisdiccional pueda cumplirlo, sea debido a la complejidad del caso o al congestionamiento del tribunal, sobre todo, ante el número considerable de acciones de amparo constitucional que en la actualidad se interponen.

“En efecto, admitir nuevos alegatos —y lo que es más grave aún, la denuncia de otros derechos constitucionales no señalados en el libelo, como ocurre en el caso en examen fuera del término taxativamente impuesto por la ley, atentaría contra la naturaleza urgente del procedimiento de amparo, al dar cabida a incidencias y pronunciamientos que retrasarían inevitablemente lo que por su naturaleza debe ser un trámite breve, sumario y eficaz.

“Aplicando los razonamientos expuestos al caso de autos, esta Corte observa que en el presente procedimiento el término para decidir —de veinticuatro horas— empezó a correr a partir del 29 de julio de 1993 al concluir la audiencia constitucional. Asimismo consta de autos que el escrito consignado por el abogado Edilberto Natera, apoderado judicial de los accionantes, fue consignado el 30 de agosto de 1993, fecha para la cual había fenecido por completo el lapso de veinticuatro horas establecido en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales para decidir la acción interpuesta y, por ende, el plazo dentro del cual podían las partes presentar sus conclusiones y realizar actividad procesal susceptible de ser valorada por el Juez” (subrayado de este fallo).

Al aplicar el criterio anterior —que esta Corte ratifica— al caso de autos, se observa que el escrito de fecha 17 de febrero de 1993, firmado por la abo-

gada representante de la Contraloría General de la República, fue consignado por ella en el mismo acto de exposición oral de las partes; y que la diligencia suscrita por el apoderado actor el día 18 de febrero de 1993 —contentivo, por lo demás, de una simple ratificación de los alegatos expuestos oralmente en la audiencia constitucional— lo fue dentro del lapso de veinticuatro horas posteriores a dicho acto, es decir, el lapso legalmente previsto para decidir, constitutivo, por tanto, del límite temporal acordado a las partes para “presentar sus conclusiones y realizar actividad procesal susceptible de ser valorada por el Juez”. Ambas actuaciones deben ser consideradas, por consiguiente, como oportunamente realizadas. Así se declara.

En cambio, el escrito consignado por la abogada representante de la Contraloría General de la República en fecha 10 de marzo de 1993 lo fue extemporáneamente, conforme al antes expresado criterio, por lo que esta Corte lo considera irrelevante.

**CPCA**

**28-9-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Varios vs. Universidad de Los Andes

Sentado lo anterior, pasa entonces esta Corte a decidir la solicitud formulada por la ciudadana Liliana Sofía Marcano Pereira y al efecto observa:

El artículo 26 *in fine* de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales dispone que, efectuada la audiencia constitucional, el Juez dispondrá de un término improrrogable de veinticuatro horas para decidir la solicitud de amparo constitucional. A juicio de esta Corte, de la norma en referencia se infiere, además, un límite preciso al que deben sujetarse las partes en su actuación procesal para presentar sus alegatos y conclusiones, ello, independientemente de que el órgano jurisdiccional pueda cumplirlo, sea debido a la complejidad del caso o al congestionamiento del tribunal, sobre todo, ante el número considerable de acciones de amparo constitucional que en la actualidad se interponen.

En efecto, admitir nuevos alegatos —y lo que es más grave aún, la denuncia de otros derechos constitucionales no señalados en el libelo —como ocurre en el caso en examen—, fuera del término taxativamente impuesto por la ley, atentaría contra la naturaleza urgente del procedimiento de amparo, al dar cabida a incidencias y pronunciamientos que retrasarían inevitablemente lo que por su naturaleza debe ser un trámite breve, sumario y eficaz.

Aplicando los razonamientos expuestos al caso de autos esta Corte observa que en el presente procedimiento el término para decidir —de veinticuatro horas— empezó a correr a partir del 29 de julio de 1993 al concluir la audiencia constitucional. Asimismo consta de autos que el escrito consignado por el abogado Edilberto Natera, apoderado judicial de los accionantes, fue consignado el 30 de agosto de 1993, fecha para la cual había fenecido por completo el lapso de veinticuatro horas establecido en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales para decidir la acción interpuesta y, por ende, el plazo dentro del cual podían las partes presentar sus conclusiones y realizar actividad procesal susceptible de ser valorada por el Juez.

Por lo expuesto, resulta evidentemente extemporáneo el aludido escrito consignado el 30 de agosto de 1993 por el abogado Edilberto Natera, apoderado judicial de los accionantes, razón por la cual esta Corte se abstendrá de pronunciarse sobre el mismo. Así se declara.

b. *Representación*

CPCA

18-11-93

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Carlos G. Pérez vs. Universidad Central de Venezuela

**El artículo 4 de la Ley de Abogados es aplicable en los juicios de amparo, menos en lo que respecta al amparo de la libertad y seguridad personales "hábeas corpus" (título V de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales).**

Pasa ahora la Corte a pronunciarse respecto de la admisibilidad de la acción de amparo constitucional interpuesta. Al respecto observa que el escrito que dio origen al presente juicio fue presentado personalmente por el accionante, ciudadano Carlos Gustavo Pérez, quien no es abogado ni estuvo asistido en ese acto por un abogado.

Ahora bien, la Ley de Abogados, en el encabezamiento del artículo 4º, dispone lo siguiente:

"Toda persona puede utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses. Sin embargo, quien sin ser abogado deba estar en juicio como actor, como demandado o cuando se trate de quien ejerza la representación por disposición de la Ley o en virtud de contrato, deberá nombrar abogado, para que lo represente o asista en todo el proceso".

A juicio de esta Corte, la anterior disposición es aplicable en los juicios de amparo, salvo por lo que respecta al amparo de la libertad y seguridad personales, denominado *hábeas corpus*, en cuya regulación especial —contenida en el Título V de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales— está prevista, en forma expresa, una excepción a la exigencia contenida en el transcrito artículo 4º de la Ley de Abogados. En efecto, el artículo 41 de la ley que regula el amparo dispone expresamente que la solicitud de *hábeas corpus* puede ser hecha:

"por el agraviado o por cualquier persona que gestione en favor de aquél, por escrito, verbalmente o por vía telegráfica, *sin necesidad de asistencia de abogado* (...). (El resaltado es de esta Corte).

En cambio, la regla general —aplicable a todos los demás casos de acciones de amparo— no contempla una excepción similar. En el artículo 13 *ejusdem* se prevé que la acción puede ser interpuesta:

"por cualquier persona natural o jurídica, por representación o directamente"

pero en ningún momento se señala que el accionante o su representante, de no ser abogados, están exceptuados de la obligación de hacerse asistir de un profesional del Derecho, o de designar como apoderado en el juicio.

Es cierto que, dando muestras de una gran informalidad, la misma ley que rige el amparo prevé que, en caso de urgencia, la acción puede interponerse por vía telegráfica e igualmente permite hacerlo en forma verbal; en este caso, el Juez deberá recoger la demanda en un acto y, en el primero, deberá ser ratificada personalmente o mediante apoderado, dentro de los tres días siguientes. Pero —se insiste— nada en la redacción de tal disposición permite colegir que el legislador quiso dispensar al

accionante en amparo de la antes referida exigencia, establecida en la Ley de Abogados; tanto en la interposición verbal como en la ratificación, si la acción se hizo por vía telegráfica, deberá el accionante actuar asistido de abogado o mediante apoderado que estente tal condición.

En el sentido antes expresado, se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia, tanto en su Sala de Casación Civil (sentencia de fecha 5 de mayo de 1992), como en la Sala Político-Administrativa (sentencia del 25 de marzo de 1993, caso Hilario Beuses Olivares). En igual sentido, esta misma Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo declaró inadmisibles una acción de amparo interpuesta por una persona —actuando como apoderada del pretendido agraviado— que era de profesión economista, pero no abogado (sentencia del 4 de febrero de 1993, caso Manuel Vicente Pérez Rojas).

Con base en todos estos razonamientos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de Abogados, no puede esta Corte admitir la acción de amparo interpuesta.

**CSJ-SPA (336)**

**7-7-93**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Luis A. Ortiz vs. Consejo de la Judicatura

**La interposición de la acción autónoma de amparo debe realizarse directamente por el agraviado o mediante un representante de éste.**

Artículo 13. La acción de amparo constitucional puede ser interpuesta ante el Juez competente por cualquier persona natural o jurídica, por representación o directamente, quedando a salvo las atribuciones del Ministerio Público, y de los Procuradores de Menores, Agrarios y del Trabajo, si fuere el caso.

Se observa, inicialmente, que al referirse el artículo transcrito a la interposición de la acción de amparo se confirman los señalamientos expuestos en la presente decisión, en el sentido de no resultar aplicable al caso concreto, en todo caso, esta disposición no permite que cualquier persona pueda interponer una acción de amparo constitucional autónoma en favor de otra, sino que por el contrario obliga que la interposición de la acción se realice directamente por el agraviado o mediante un representante de éste.

En efecto, al señalar al indicado artículo 13 que “la acción de amparo constitucional puede ser interpuesta ante el Juez competente por cualquier persona natural o jurídica” se entiende que efectivamente es cualquier persona sin distinción alguna la que puede ejercer esta acción, pero siempre que se vean lesionados sus derechos o garantías fundamentales, y que, además, esa interposición puede hacerse “por representación o directamente”, entendiéndose en el primer caso que el representante del agraviado debe estar perfectamente identificado mediante poder que así lo autentique, como lo exige igualmente el artículo 18 de la misma ley. De manera que la norma invocada por el abogado Luis A. Ortiz Verhools para interponer el presente recurso contencioso-administrativo conjuntamente con un amparo cautelar, no resulta aplicable al caso concreto.

Hecha la aclaración anterior, y siendo declarado inadmisibles el recurso principal conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esta Sala considera conveniente transcribir el artículo 13 de la Ley Orgánica

nica de Amparo, el cual es invocado por el accionante como justificación de su actuación, para luego analizar su contenido.

**CSJ-SPA (480)**

**22-9-93**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Rafael A. Pineda vs. República (Ministerio del Trabajo)

**El término “representación” usado en el Art. 13 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales debe ser interpretado en la forma más amplia posible.**

Alcga el presunto agravante como defensa previa, que el amparo fue solicitado por el antes identificado Rafael Antonio Pineda Piña, atribuyéndose la representación del profesor William Ruiz López, con fundamento en el artículo 176 de la derogada Ley del Trabajo. Estima que la persona que interpuso el amparo carecía de legitimidad para hacerlo porque el hecho de que fuese el Presidente del Sindicato de Profesores no lo autorizaba para ejercer una acción que tiene un carácter esencialmente personal como es la de amparo, ya que la ley que rige la materia “limita el derecho que tiene cualquier ciudadano de pedirlo en nombre de otro”.

Al efecto, el recurso fue interpuesto el 5 de junio de 1990, fundamentándose la representación que ejerciera el Presidente del Sindicato de Profesores en lo dispuesto en el artículo 176 de la Ley de Trabajo. Se observa que, la alusión de la indicada ley resulta correcta por lo que atañe a su vigencia, ya que la Ley Orgánica del Trabajo que la derogara, entró en vigencia, según lo establece su artículo 666, el 19 de mayo de 1991. Ahora bien, corresponde a esta Sala determinar en primer lugar, si el artículo 176 exhortado por el actor, lo facultaba efectivamente para ejercer la acción o no.

En efecto, el mencionado artículo señala lo siguiente:

“Los sindicatos tendrán las siguientes finalidades: a) Representar a sus miembros para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y de sus Reglamentos; denunciar a los funcionarios competentes del Trabajo, las irregularidades observadas en la aplicación de las referidas disposiciones legales; y *representar a sus miembros por ante los Tribunales del Trabajo*, de acuerdo con los preceptos legales concernientes a la representación judicial”; (subrayado de la Sala).

Es indudable que el amparo fue ejercido ante la jurisdicción laboral; pero no basta con tal circunstancia sino que la norma exige que la actuación a nombre del afiliado, se realice de “acuerdo con los preceptos legales concernientes a la representación”.

Observa esta Sala que, según el artículo 13 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la legitimidad para accionar corresponde al agraviado, persona natural o jurídica, “por representación o directamente, quedando a salvo la representación del Ministerio Público, y de los Procuradores de Menores, Agrarios y del Trabajo, si fuere el caso”. Por tratarse de una acción de orden público destinada a la defensa de los derechos constitucionales, el término “representación” usado por dicho artículo debe interpretarse en la forma más amplia posible sobre todo en un caso como el presente, en el cual el presunto agravante estaba sometido a un auto de detención y por ello, la situación era análoga a la pre-

vista en el artículo 41 de la misma ley, en materia de solicitud de amparo a la libertad y seguridad personales, que faculta a cualquier persona a "que gestione en favor de aquél el ejercicio de la acción". Por todas las anteriores razones, se rechaza la solicitud de que sea considerada como inadmisibile la acción y, en consecuencia, se estima que fue legítimamente interpuesta y así se declara.

c. *Tercería adhesiva*

**CPCA**

**15-10-93**

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: María J. Peñuela vs. Hospital Universitario de los Andes.

Planteado en los términos anteriores el amparo objeto de la presente consulta, esta Corte pasa a pronunciarse, en primer lugar, sobre la declaratoria con lugar de la "acción de tercería adhesiva" intentada por la Universidad de Los Andes y al respecto observa, que la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales no regula —en forma expresa— la intervención de terceros en las acciones de amparo. No es menos cierto, sin embargo, que el artículo 48 de la citada Ley permite la aplicación supletoria de las normas procesales vigentes, por lo que tal intervención adhesiva sería posible si se dan los presupuestos procesales para ello.

En el caso de autos se observa que la Universidad de Los Andes, tercero adhesivo en el proceso, intervino en éste en base a lo establecido en el artículo 370, ordinal 3 del Código de Procedimiento Civil, interesada como estaba en defender la legalidad del acto emanado del Consejo Universitario en fecha 8-1-92, mediante el cual declaró con lugar el recurso de reconsideración ejercido por los Dres. Mauricio Vargas y Germán Chacón, miembros del Jurado que conoció del Concurso para optar a Residencias de Postgrado en Obstetricia y Ginecología y presuntos agraviantes en esta acción de amparo y, en consecuencia, nula la decisión emanada del mismo Consejo Universitario de fecha 23-10-91, por la cual ordenaba "la reposición de dicho Concurso al estado de la revisión de las credenciales (de la accionante) para que corrija el error señalado"; de donde resulta evidente el interés actual de la Universidad de Los Andes de intervenir en el proceso a fin de sostener las razones esgrimidas por los presuntos agraviantes y ayudarlos a vencer en el mismo.

Se observa —de igual manera— que pudiendo intervenir el tercero adhesivo en cualquier grado y estado de la causa mediante diligencia o escrito al cual deberá acompañar prueba fehaciente que demuestre el interés que tenga en el asunto, tal como lo pauta el artículo 379 del Código de Procedimiento Civil; la intervención de la Universidad de Los Andes estuvo ajustada a derecho pues, tal como cursa en autos, al escrito presentado en la oportunidad de realizarse la audiencia pública y oral de las partes en el juicio de amparo, acompañó copia certificada de la decisión del Consejo Universitario cuya legalidad tenía interés en defender, por lo que estima esta Corte que ciertamente la Universidad de Los Andes podía actuar como tercero interesado en la presente causa.

d. *Intervención del Fiscal General de la República***CPCA****1-7-93**

Magistrado Ponente: Teresã García de Cornet

De las normas transcritas (Art. 35 LO Amparo; Art. 218 Constitución; y Art. LO Ministerio Público) se desprende con toda claridad, que el Ministerio Público puede ejercer sus atribuciones a través de uno cualquiera de los Fiscales a que se refiere su Ley Orgánica, en consecuencia pueden interponer los recursos que estimen procedentes contra las decisiones judiciales que —a su juicio— afecten la "exacta observancia de la Constitución y de las leyes", sin que requieran estar expresamente comisionados por el ciudadano Fiscal General de la República, así se decide.

**CPCA****27-9-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

**La notificación al Fiscal General de la República no debe ser tomada en cuenta para comenzar a computar el lapso para interponer el recurso de apelación.**

A este respecto, cabe destacar que, en reiterada jurisprudencia, esta Corte ha indicado que la notificación ordenada al Fiscal General de la República no debe ser tomada en cuenta para comenzar a computar el lapso para interponer el recurso de apelación, por cuanto la intervención del Ministerio Público en el juicio no lo hace verdaderamente parte en el mismo, en el sentido procesal del término, pues sólo interviene como parte de buena fe, en tanto que garante de la observancia de la Constitución y las leyes, así como del respeto a los derechos y garantías constitucionales. Es cierto, como alega el recurrente, que el lapso para interponer la apelación comienza a computarse a partir de la última de las notificaciones, pero ello se refiere sólo a la notificación de las partes, condición que no tiene en este juicio el Ministerio Público. En virtud de ello, esta Corte debe desestimar el alegato de la representación judicial del Municipio Libertador.

H. *Pruebas***CPCA****5-8-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Varios vs. Universidad de Oriente

Por otra parte, debe la Corte pronunciarse acerca de la solicitud hecha por los accionantes en el sentido de que se ordene la evacuación de la prueba de informes. A tal respecto, se observa que el artículo 17 de la Ley Orgánica de Amparo confiere al juez de amparo la posibilidad de ordenar la evacuación de las pruebas que juzgue necesarias para el esclarecimiento de hechos que aparezcan dudosos u oscuros, siempre que ello no signifique perjuicio irreparable para el actor.



I. *Poderes del Juez*

CPCA

9-9-93

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Gisela Rangel de Totesaut vs. República (Ministerio de Justicia).

**La sentencia que decide la acción de amparo constitucional deja sin efecto la medida cautelar dictada en forma previa, tanto en el caso de que el amparo solicitado sea declarado con lugar, como en el de que fuese declarado improcedente o inadmisibles, porque, en cualquier caso, pierde su basamento jurídico.**

Sentado lo anterior, esta Corte observa que al haberse declarado inadmisibles la acción de amparo, no existe materia principal de ejecución. Sin embargo, el primero de los dos puntos a los que se refiere la solicitud de las accionadas se encuentra vinculado a la ejecución accesoria del fallo dictado por esta Corte el 15 de julio de 1993, pues se trata de un aspecto que podría resultar consecuencia de dicho fallo. Por ello, esta Corte pasa a pronunciarse sobre el mismo y al efecto observa:

La solicitud formulada por las accionadas tiene por objeto que se oficie al Ministerio de Justicia para que se continúe la averiguación administrativa.

Al respecto esta Corte observa que en fecha 28 de mayo de 1993 acordó la medida precauteladora innominada que declaró procedente la suspensión de la averiguación administrativa de carácter disciplinario seguida en contra de la ciudadana Gisela Rangel de Totesaut "hasta tanto esta Corte se pronuncie acerca de la acción de amparo constitucional propuesta".

En consecuencia, la medida acordada a la accionante no fue una acción principal ni autónoma; se trató de una medida preventiva y, por tanto, subordinada, accesoria a la acción principal, que es la acción de amparo constitucional. Los efectos de la medida innominada cesan con la sentencia que pone fin al proceso de amparo, es decir, su destino es temporal, provisorio, sometido a la sentencia de la acción principal.

La decisión de la suspensión del procedimiento de averiguación administrativa tuvo así efectos cautelares, suspensivos de la continuación del procedimiento administrativo "mientras dure el juicio". La sentencia definitiva abarca entonces la medida cautelar que inevitablemente peca con el pronunciamiento acerca de la acción de amparo incoada.

La sentencia que decide la acción de amparo constitucional deja sin efecto la medida cautelar dictada en forma previa, tanto en el caso de que el amparo solicitado sea declarado con lugar, como en el de que fuese declarado improcedente o inadmisibles, porque, en cualquier caso, pierde su basamento jurídico.

Al haberse declarado inadmisibles la acción de amparo en la sentencia definitiva de fecha 15 de julio de 1993, por vía de consecuencia desaparecen los efectos de la decisión que acordó la suspensión de la averiguación administrativa, pues los efectos de ésta estaban irremediablemente sujetos al pronunciamiento sobre la acción de amparo constitucional.

Por tal razón, y en virtud de la lógica implícita en el razonamiento anterior, esta Corte estima innecesario oficiar al Ministerio de Justicia para ordenar que se continúe la averiguación administrativa a que aluden las accionadas.

a. *Medidas cautelares***CPCA****28-10-93**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Santos Erminy C. vs. Federación Médica Venezolana

Por otra parte, en el segundo de los casos, es decir, cuando la acción de amparo se plantea en forma autónoma —que no es la situación de autos— puede también peticionarse una providencia cautelar dirigida a obtener temporalmente la cesación de una situación que aparentemente vulnera una norma constitucional, mientras se produzca la sentencia definitiva. Así lo ha venido admitiendo esta Corte mediante el pronunciamiento correspondiente a través de una cautelar genérica o innominada, conforme a las previsiones contenidas en los artículos 585 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. (Vid. entre otras, sentencias recientes del 20 y 28 de mayo de 1993 y del 25 de octubre de 1993, —Expedientes 14.339, 14.390 y 14.677—). En estos casos, ha indicado esta Corte que "...la procedencia de una medida cautelar de tal naturaleza exige la concurrencia de dos requisitos, a saber: el llamado *periculum in mora*, esto es, que exista riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución de fallo; y que la solicitud hubiera sido acompañada de un medio de prueba que constituya una presunción grave de esta circunstancia y del derecho que se reclama. El párrafo primero del artículo 588 *ejusdem*, por su parte, establece que puede el Tribunal acordar —con estricta sujeción a los requisitos antes señalados— las providencias cautelares que considere adecuadas, cuando hubiere fundado temor de que una de las partes pueda causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de la otra...".

**CPCA****3-11-93**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Ahora bien, declarada como ha sido la competencia de esta Corte, y examinados los correspondientes requisitos de admisibilidad a los cuales alude el artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, considera esta Corte que procede la admisión de la acción, y así igualmente se declara. Sin embargo, esta Corte considera conveniente en atención a lo dispuesto en el artículo 21 de la misma, que consagra la bilateralidad del juicio de amparo, así como el derecho a la defensa de los presuntos agraviantes, establecido en el artículo 68 de la Constitución, proceder a resolver la presente causa mediante la aplicación del procedimiento contemplado en el artículo 23 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Empero, no deja de apreciar esta Corte que la aplicación de tal procedimiento, dada la inminencia del referido proceso electoral, podría hacer nugatoria la acción de amparo propuesta, pudiéndose eventualmente producir al agraviado gravámenes irreparables en el caso de que la decisión del amparo se produjera después de realizado el proceso electoral —como es lo seguro— ya que lo que se pretende es, justamente, que se le ampare su derecho a la participación en tal proceso. En tales circunstancias —ha asentado nuestra jurisprudencia—, se pone de relieve el poder cautelar del cual están investidos los jueces, y con mayor razón el Juez Constitucional que conoce del recurso, pues dada la naturaleza del mismo, puede adoptar las providencias cautelares que estime adecuadas a fin de evitar que se causen daños

irreparables al accionante, siempre que se acompañe un medio de prueba que constituya presunción grave de esa circunstancia y del derecho que se reclama. En el caso de autos, tales extremos se hacen presentes y resulta evidente la situación del accionante como Profesor Jubilado en el escalafón de Titular, y dada la situación personalísima que comporta la acción de amparo, esta Corte como medida cautelar general y en base a lo dispuesto en el Parágrafo Primero del Artículo 588 del Código de Procedimiento Civil autoriza al accionante para que ejercite su derecho como elector y como posible elegido, en el proceso electoral que actualmente se desarrolla en la Universidad de Carabobo para la elección de representantes profesoraes ante el Consejo Universitario de dicha casa de estudios. En consecuencia, se ordena a la Comisión Electoral de la indicada Universidad procurar al accionante los medios que le permitan el ejercicio de tales derechos. Así se declara.

**CPCA**

**11-11-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Nelson E. Castillo vs. UNET

Corresponde a esta Corte pronunciarse respecto de la procedencia del amparo incoado, para lo cual —observando el criterio sustentado en fallos anteriores (caso: Bingo Reina Monagas, Unidad Educativa Parasistema Virgen del Valle; Unidad Educativa Parasistema Francisco de Miranda; Automóviles de Stuttgart; Amador Arenas Sesmero, entre otros) y en atención a lo sustentado por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 4 de marzo de 1993 (caso: Lenín Romero Lira)— no revisará las posibles causas de inadmisibilidad contempladas en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, toda vez que, en casos como el de autos, la solicitud de amparo es accesoria al recurso contencioso-administrativo de anulación con el cual se formuló, por lo que las condiciones de admisibilidad sólo son revisables en relación a este recurso. De conformidad con el criterio sustentado por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 10 de julio de 1991 (caso: Tarjetas Banvenez y otros) y con base en el artículo 5 de la citada ley, el mandamiento de amparo que en estos casos se otorgue tiene efectos cautelares, suspensivos de la ejecución del acto impugnado mientras dure el juicio.

**CPCA**

**25-10-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Ahora bien, con respecto a la medida cautelar solicitada por la accionante, esta Corte ha indicado en decisiones del 20 y del 28 de mayo de 1993 (Exp. 14.339 y 14.390), lo siguiente:

“...la procedencia de una medida cautelar de tal naturaleza exige la concurrencia de dos requisitos, a saber: el llamado *periculum in mora*, esto es, que exista riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo; y que la solicitud hubiera sido acompañada de un medio de prueba que constituya una presunción grave de esta circunstancia y del derecho que se reclama.

El parágrafo primero del artículo 588 *ejusdem*, por su parte, establece que puede el Tribunal acordar —con estricta sujeción a los requisitos antes señalados— las providencias cautelares que considere adecuadas, cuando hu-

biere fundado temor de que una de las partes pueda causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de la otra.

Siendo ello así, esta Corte considera que en la solicitud cautelar formulada están presentes todos los requisitos mencionados, por lo que la misma resulta procedente”.

Con arreglo a la doctrina que ha venido sosteniendo esta Corte, ha quedado evidenciado que a la solicitud de la medida cautelar se han acompañado medios de prueba que constituyen presunción grave de que, de no suspenderse los efectos del acto impugnado como medida cautelar, hasta tanto se dicte un pronunciamiento definitivo sobre la acción de amparo interpuesta, pudiere hacerse ilusoria la ejecución del fallo definitivo. En efecto, los párrafos antes transcritos permiten establecer el “fundado temor” al cual se refiere la norma procesal invocada en la solicitud de suspensión, que en el presente caso se refiere a que la accionante sea desalojada del inmueble que ocupa en su carácter de arrendataria. En orden a lo anterior, cobra vigencia la previsión del legislador al contemplar dentro de las medidas preventivas que puede dictar el juez, aquellas de carácter genérico que permiten autorizar o prohibir la ejecución de determinados actos establecida en el párrafo primero del artículo 588 del Código de Procedimiento Civil a fin de evitar un posible daño al derecho de la otra parte. Por lo anterior, considera esta Corte procedente la medida cautelar solicitada, y así se declara.

CPCA

5-8-93

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Varios vs. Universidad de Oriente

**En el procedimiento de amparo constitucional existe la posibilidad de aplicar una medida cautelar innominada (Art. 588 CPC) a fin de evitar daños irreparables por la definitiva, o que la decisión acordada en ésta resulte inútil o ilusoria.**

En relación con la solicitud formulada por los accionantes, en el sentido de que, de conformidad con el artículo 22 de la Ley de Amparo, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 585 y 588, párrafo primero del Código de Procedimiento Civil, se ordene la suspensión de la realización de los exámenes en cuestión, esta Corte una vez más ratifica el criterio de que la aplicación del procedimiento establecido en el referido artículo 22 —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, derivada 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 *ejusdem*. Juzga la Corte que en el presente caso no existe ese tipo de circunstancias extraordinarias que justifiquen la aplicación del procedimiento excepcional solicitado, por lo que debe aplicarse el ordinario previsto en el citado artículo 23. Y así lo declara.

Sin embargo, ya ha dicho esta Corte que, dentro del procedimiento de amparo constitucional, siempre cabe la posibilidad de aplicar una medida cautelar innominada, de conformidad con las previsiones del artículo 588, aparte único, del Código de Procedimiento Civil, para evitar daños irreparables por la definitiva a que la decisión acordada en ésta resulte inútil o ilusoria. Así, esta Corte ha aplicado tales medidas en fallos como los de fecha 15 de mayo de 1991 (caso: “Comisión Elec-

toral Central de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador”); 26 de noviembre de 1922 (caso: “Ingrid Christel Meyer vs. Federación Venezolana de Deportes Ecuestres”) y 17 de diciembre de 1922 (caso: “Andrés Mezgravis”).

Así, en el caso *subjúdice*, los accionantes en amparo solicitaron, en primer lugar, la suspensión de la realización de los exámenes final y de reparación de la materia Bioquímica, por cuanto “de realizarse la presentación de la prueba antes mencionada se (les) produciría un gravamen irreparable... el cual no sería reparado posteriormente por ninguna otra vía jurisdiccional “(SIC). Al respecto, estima esta Corte que, conformidad con lo previsto en el artículo 585 del Código de Procedimiento Civil, la procedencia de una medida cautelar de esta naturaleza exige la concurrencia de dos requisitos: el llamado *periculum in mora*, esto es, que exista el riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo; y que la solicitud hubiere sido acompañada de un medio de prueba que constituya una presunción grave de esta circunstancia y del derecho que se reclama.

El párrafo primero del artículo 588 *ejusdem*, por su parte, establece que puede el tribunal acordar *con estricta sujeción a los requisitos antes señalados*, las providencias cautelares que considere adecuadas cuando hubiere fundado temor de que una de las partes pueda causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de la otra.

Esta Corte considera que, en caso *subjúdice*, no están dados los extremos exigidos por el legislador para la procedencia de la medida cautelar solicitada por los accionantes, por cuanto los participantes no explican de qué manera podría producirles un daño grave e irreparable la realización de la prueba antes señalada; por lo demás, esta Corte estima que si, luego de las presentación de este nuevo examen, los accionantes obtuvieren una puntuación menor a la ya obtenida en el examen anulado, esta nueva situación sería perfectamente reparable en la definitiva en el supuesto de que ésta fuera favorablemente a su pretensión. Por tales razones, esta Corte considera que no es procedente acordar la medida cautelar solicitada y así se declara.

**CPCA**

**5-8-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Varios vs. Universidad de Oriente

En segundo lugar, los accionantes solicitan que, por la misma vía cautelar, se restablezca de inmediato la situación jurídica lesionada por la resolución demandada de nulidad y “consecuencialmente... se (les) tenga como aprobada la materia Bioquímica (permitiéndoles) la continuación normal de (sus) estudios universitarios (permitiéndoseles) la inscripción o matriculación en el semestre inmediato siguiente”.

Estima esta Corte —ratificando con ello la reiterada jurisprudencia existente al respecto— que tal pronunciamiento no es posible acordarlo en este momento por cuanto constituye la consecuencia jurídica de una eventual declaratoria con lugar de la acción de amparo interpuesta, lo cual será decidido en la definitiva.

b. *Amparo inaudita parte*

CPCA

7-10-93

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Quinta Leonor vs. Alcalde y Síndico Procurador del Municipio Chacao.

**El tribunal que conoce de la solicitud de amparo tiene potestad para restablecer la situación jurídica infringida, prescindiendo de consideraciones de mera forma y sin ningún tipo de averiguación sumaria que la preceda. En estos casos el amparo debe ser motivado y estar fundamentado en un medio de prueba que constituya presunción grave de violación o de la amenaza de violación.**

En relación a los amparos acordados sin citación de la parte querellada, es la propia letra de la Ley que regula la materia la que permite que los particulares sean amparados en esa forma. En efecto, el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales prevé:

“El Tribunal que conozca de la solicitud de amparo tendrá potestad para restablecer la situación jurídica infringida prescindiendo de consideraciones de mera forma y *sin ningún tipo de averiguación sumaria que la preceda*.”

En este caso, el mandamiento de amparo deberá ser motivado y estar fundamentado en un medio de prueba que constituya presunción grave de la violación o de la amenaza de violación”. (Subrayados de esta Corte).

El artículo 23 *ejusdem* confirma esa posibilidad de otorgar mandamientos de amparo mediante esa novedosa fórmula consagrada en el artículo 22 al precisar, en forma que no deja lugar a dudas:

“Si el Juez *no optare por restablecer inmediatamente la situación* jurídica infringida, conforme al artículo anterior...”. (Subrayado de esta Corte).

Obviamente, el artículo 22 obedeció a la necesidad de poner cese *de inmediato* a una violación o amenaza de violación constitucional debido a la gravedad de la situación, gravedad que los jueces deben valorar con gran mesura, no obstante el poder discrecional que la Ley les acuerda. Por ello, siendo potestativo del Juez de Primera Instancia calificar esa situación, no puede este Tribunal Superior revocar una sentencia por el solo hecho de que el Tribunal de la causa haya hecho uso de potestades que la Ley le confiere, concretamente, el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Nuestra Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en sentencia del 19 de diciembre de 1988, ha interpretado de la siguiente manera el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales:

“En el caso *subjúdice*, el tribunal laboral *a quo* omitió totalmente el señalado principio de bilateralidad y, sin tramitación procedimental alguna, procedió a dictar un mandamiento de amparo, no de naturaleza cautelar, sino con carácter definitivo, a favor del accionante en su sede, Dr. Juan Bautista Fuenmayor Rivera.

Es cierto que el cuestionado artículo 22 de la vigente Ley Orgánica de Amparo otorga potestad para restablecer la situación jurídica infringida, prescindiendo de consideraciones de mera forma y sin ningún tipo de averiguación sumaria que la preceda, pero aun en estos casos el legislador exige que el mandamiento de amparo sea motivado y esté fundamentado en un medio de prueba que constituya presunción grave de la violación, o de la amenaza de la violación, debiendo, además, cumplir la sentencia que acuerde el amparo con las siguientes exigencias formales: mención concreta de la autoridad, del ente privado o de la persona contra cuya resolución o acto u omisión se conceda el amparo; determinación precisa de la orden a cumplirse, con las especificaciones necesarias para su ejecución; y plazo para cumplir lo resuelto. (Artículo 32)".

"Esas mismas exigencias mínimas del contenido de una sentencia de amparo eran requeridas aun en ausencia de ley expresa que las contemplara y sea cual fuese el procedimiento que se adoptara en la tramitación del asunto, por aplicación analógica de la normativa pertinente del Código de Procedimiento Civil" (caso Edgar Mendoza Cróquer).

Y, al avocarse al conocimiento del asunto, revocó el mandamiento de amparo que el Juez Laoral había acordado, pero no por la aplicación del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, sino por la falta absoluta de motivación de hecho y de derecho de la decisión.

Esta Corte acoge, en consecuencia, el criterio sustentado por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en el citado fallo y al efecto ratifica que la sola circunstancia de que el *a quo* hubiese optado por la vía del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales no constituye elemento suficiente para revocar el fallo. Distinto hubiera sido el caso si, habiendo optado por la vía del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, hubiese acordado un mandamiento de amparo de carácter provisional y, a su vez, hubiese abierto la vía prevista en el artículo 23 *eiusdem*, pues ello contradice abiertamente la interpretación concatenada de los artículos 22 y 23 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, criterio censurado por esta Corte en su sentencia del 13 de mayo de 1993 (caso Five Cards de Venezuela).

CPCA

28-9-93

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

**La aplicación del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales es de carácter excepcional, dado que opera inaudita parte y sólo es aplicable en casos extremos en los cuales exista la total y absoluta convicción, derivada 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 Art. 23 *eiusdem*.**

En lo que respecta a la solicitud formulada por el accionante en el sentido de que se dicte "amparo provisional" de conformidad con el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales para que se suspenda el procedimiento de reenganche y pagos de salarios caídos hasta tanto se decida la acción de amparo, esta Corte una vez más reitera el criterio de que la apli-

cación del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales es de carácter excepcional, dado que opera *inaudita parte* y sólo es aplicable en casos extremos, en los cuales exista la total y absoluta convicción, derivada 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 *ejusdem*.

De acuerdo con lo expuesto, ante una solicitud de amparo constitucional autónoma, esta Corte puede optar por dos vías:

1. Proceder a restablecer la situación jurídica infringida *inaudita parte*, en forma inmediata y sin ningún tipo de averiguación sumaria, pero con la plena convicción de aplicar una vía excepcional para lo cual dispone de un medio de prueba que constituye presunción grave de la violación o de la amenaza de violación, conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

2. Si no opta por esta vía, proceder de conformidad con el artículo 23 *ejusdem*.

En consecuencia, se trata de dos vías excluyentes que permiten al Juez acordar una medida de amparo, por lo que de ningún modo puede tramitar la misma solicitud de amparo siguiendo lo pautado en el artículo 22 y, a su vez, en los artículos 23 y siguientes de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, pues ello necesariamente conduciría a que se dictasen dos sentencias sobre la misma controversia planteada, lo cual contraría no solamente el mencionado artículo 23, sino también la cosa juzgada.

En efecto, el amparo constitucional decretado conforme el artículo 22 no es una medida provisional, como lo pretende el accionante, sino el restablecimiento definitivo de la situación jurídica afectada. Sólo en la hipótesis en que la acción de amparo se interpusiere conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación tendría la naturaleza de una medida suspensiva o cautelar, que necesariamente quedará sin efecto con la sentencia definitiva que se dicte en el recurso contencioso-administrativo de anulación.

En virtud de las consideraciones anteriores, juzga esta Corte que en el presente caso no están dadas las circunstancias extraordinarias que justifiquen la aplicación del procedimiento excepcional solicitado, razón por la cual ordena su tramitación de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Así se declara.

CPCA

14-10-93

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Yraima J. Rodríguez vs. Universidad Nacional Abierta

Ahora bien, por cuanto la accionante solicita que la acción de amparo sea tramitada conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, esta Corte observa que ha sido criterio reiterado de la misma que la medida de amparo puede *decretarse inaudita parte* sólo cuando el juzgador tenga la absoluta convicción, derivada de las características extraordinarias del caso, y de la pruebas, que la única manera de proteger los derechos constitucionales del accionante es esa vía y, por tanto, que resulta inadecuado utilizar el procedimiento previsto en el artículo 23 de la mencionada Ley Orgánica.



CPCA

27-7-93

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Ahora bien, por cuanto la accionante solicita que la acción de amparo sea tramitada conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, esta Corte observa que ha sido criterio reiterado de la misma que la medida de amparo puede decretarse *inaudita parte* sólo cuando el juzgador tenga la absoluta convicción, derivada de las características extraordinarias del caso, de la pruebas y de los elementos de la solicitud, de que la única manera de proteger los derechos constitucionales del accionante es esa vía y, por tanto, que no hay posibilidad de utilizar el procedimiento previsto en el artículo 23 de la mencionada Ley Orgánica. Por ello, no revistiendo el caso de autos las características señaladas, esta Corte declara improcedente la tramitación de la acción de amparo por la vía del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

c. *Poder sancionatorio*

CPCA

9-9-93

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

*Voto salvado del Magistrado José Peña Solís*

El Magistrado José Peña Solís no comparte el criterio sustentado por la mayoría de sus honorables colegas como fundamento para declarar temeraria la acción de amparo interpuesta por el ciudadano Ahmad Hamed Hassan Omar, y consecuentemente, imponerle un día de arresto, por consiguiente, salva su voto en la presente decisión, únicamente en lo relativo de la imposición de la referida sanción, con base en las siguientes consideraciones:

*Primera:* La libertad, junto con el derecho a la vida constituyen, en mi criterio, los primeros de los derechos fundamentales contemplados en la Constitución; por tanto, toda restricción a la misma, aun cuando se fundamente en una disposición legal, debe hacerse en casos extremos, es decir, excepcionalmente, máxime si quien impone su privación es un órgano jurisdiccional sin competencia en materia penal.

En ese mismo orden de pensamiento, no considero inoportuno recordar que las más modernas tendencias dominantes en la mayoría de los Ordenamientos Jurídicos, preconizan, precisamente en aras de tutelar al máximo la libertad personal, "la despenalización" o el "reduccionismo penal", las cuales, inclusive, han ejercido influencia en nuestro país, pues prueba de ello son las novísimas leyes de "Libertad Bajo Fianza" y de "Beneficios en el Proceso Penal".

*Segunda:* Sin llegar, por ahora, a postular que el artículo 28 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales colidan con la Constitución, por lesionar el derecho al acceso a los órganos jurisdiccionales, y en definitiva a la justicia, estimo que la aplicación de dicho dispositivo sólo es posible si la actuación del Tribunal se inscribe en el marco doctrinario anteriormente expuesto.

*Tercera:* Observo que la mayoría sentenciadora se distanció del referido marco y también de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Orgánica de Amparo, pues el fallo en el punto en comento se limita a señalar lo siguiente:

"Ahora bien, esta Corte estima que la interposición de esta acción, evidentemente improcedente, se añade a los diversos intentos del accionante por revivir

la acción de nulidad contra el acto que lo afectó en 1984 y, con ello, prolongar artificialmente en su provecho una situación de debate judicial, lo que es demostración de una manifiesta temeridad en el ejercicio de la acción de amparo. Por tal circunstancia, con base en lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, impone al quejoso la sanción de un día de arresto”.

Ahora bien, para el disidente no puede considerarse temeridad manifiesta, el ejercicio de una acción prevista en la ley, cuando del expediente se desprende que el órgano administrativo tardó un año y seis meses para decidir la solicitud del derecho de preferencia; y dos años ocho meses para dictar un auto declarando que la negativa del derecho de preferencia había quedado firme, por cuanto habían transcurrido más de los noventa días que tenía para resolver el recurso de reconsideración interpuesto por el interesado. Por otro lado, los Tribunales de Primera y Segunda Instancia de Valencia tardaron tres (3) años y cuatro (4) meses en resolver el recurso interpuesto contra la última decisión del Concejo Municipal, todo lo cual revela que desde la solicitud del derecho de preferencia hasta la decisión del Tribunal de Segunda Instancia transcurrieron más de nueve (9) años. Este largo tiempo transcurrido, durante el cual el accionante ejerció los recursos *previstos en las leyes*, no imputable a él, en lugar de servir como atenuante, fue el factor fundamental para declarar *manifiestamente temeraria* la acción de amparo interpuesta ante esta Corte, lo que en mi criterio resulta erróneo, pero al fin y al cabo entra dentro de los poderes de apreciación de la Corte.

*Cuarta:* Estimo que desde el punto de vista jurídico el pronunciamiento sobre la temeridad de la acción, tal como lo ordena la Ley de Amparo, debe derivarse del análisis de la acción misma, y no de los recursos, ni del tiempo que tardaron los órganos administrativos y jurisdiccionales, en resolverlos, porque al fin y al cabo esos medios de defensa deben ser considerados lícitos, y en ningún caso está prevista su calificación como temerarios. Por lo tanto, al derivar de esos hechos, sin ningún otro tipo de análisis, la presunción de que con la acción de amparo “prolongaba artificialmente en su provecho una situación de debate judicial”, da como cierto —para poder presumir— que el ejercicio de los mencionados recursos también resultó temerario, lo cual además de no estar previsto en la ley, escapa a la competencia de la Corte, y conduce a pensar que la declaratoria de temeridad no se ajusta totalmente a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

A mayor abundamiento cabe precisar que la acción de amparo (contra sentencias), como se evidencia del propio fallo, ha generado una gran discusión jurisprudencial, al punto que entre dos Salas de la Corte Suprema de Justicia existen criterios divergentes, lo que permite pensar que en su decisión el órgano jurisdiccional debió apreciar también esta situación al momento de declarar *manifiestamente temeraria*, e imponer una pena tan grave, como lo es, la privación de la libertad. Esta tesis cobra mayor fuerza, si se toma en cuenta que en el ejercicio de la acción de amparo, el accionante debe estar asistido o representado por un abogado, por tanto, en todo caso si a alguien habría que aplicarle la sanción sería al profesional, y no al solicitante, pues éste desconoce tanto la naturaleza, como los tipos de acciones y recursos de que puede valerse para ejercer cabalmente su derecho a la defensa.

J. *Desistimiento*

CPCA

15-7-93

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Gisela Rangel de Totesaut vs. República (Ministerio de Justicia).

La Corte observa:

Dispone el artículo 25 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales:

"...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..."

Conforme a la norma transcrita es posible desistir de la "acción de amparo interpuesta", pero nada señala dicha norma acerca del desistimiento del "procedimiento".

Ahora bien, de conformidad al artículo 266 del Código de Procedimiento Civil, aplicable supletoriamente al procedimiento de amparo en virtud del artículo 48 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el desistimiento del procedimiento sería procedente.

Aceptada la aplicación del citado artículo 266 del Código de Procedimiento Civil, observa la Corte que el mismo dispone que en caso de desistirse del procedimiento, el demandante no podrá volver a proponer la demanda antes que transcurran noventa (90) días.

En el caso *in examine*, cursa en autos que la parte accionante desistió del procedimiento de amparo ejercido por ante el Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Contencioso-Administrativo en fecha 27 de mayo de 1993, y que en igual fecha interpuso acción de amparo ante esta Corte por los mismos hechos.

Siendo ello así, es claro que de conformidad con lo establecido en el mencionado artículo 266 del Código de Procedimiento Civil, el accionante en amparo no dejó transcurrir los noventa (90) días establecidos en dicha disposición para volver a proponer la acción, por lo que la misma resulta inadmisibles, pronunciándose este que por ser de orden público puede esta Corte realizar en cualquier momento, aun antes de entrar a conocer del fondo del asunto.

CPCA

9-9-93

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Gustavo Mujica vs. MAS

Ahora bien, en sentencia de fecha reciente (9 de septiembre de 1993, caso: Castor Oropeza Castillo vs. Comisión Electoral Nacional del Partido Social Cristiano COPEI) esta Corte sostuvo lo siguiente:

"... el mencionado artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo confiere al juez la potestad de acordar el amparo *inaudita parte*, cuando del contenido de

la solicitud y de las actas que conforman el expediente se derive la procedencia del mismo, restableciendo así, de inmediato, la situación jurídica infringida.

“Estima esta Corte que, por interpretación en contrario, cuando del contenido de la solicitud y de las actas que cursen en el expediente se derive la improcedencia del amparo solicitado, podrá el juez de amparo declarar dicha improcedencia por esta misma vía, en aplicación del principio de brevedad que rige toda la materia del amparo, prescindiendo de un procedimiento que más tarde o más temprano conduciría a un mismo resultado”.

## V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### 1. Organos

**CSJ-SPA (439)**

**12-8-93**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: T.S.I. Travel Service Internacional, C.A. vs. Concejo Municipal del Municipio Sucre del Estado Miranda.

**La Corte señala los órganos que conforman la jurisdicción contencioso-administrativa.**

Como puede observarse, la solución aquí apuntada es congruente con la idea de que la materia contencioso-administrativa conforma, según la expresión utilizada por el artículo 206 de la Constitución, una sola jurisdicción que comprende como Máximo Tribunal, es decir, como el superior último de tal jurisdicción, a esta Sala Político-Administrativa. Ahora bien, esa jurisdicción está también constituida por los siguientes tribunales: Por los llamados tribunales contencioso-administrativos generales, a los cuales se les denomina así, por cuanto su competencia no está limitada a materias específicas, sino que, la misma comprende el control de la Administración Pública, cualquiera que sea su esfera de actuación, determinándose su competencia concreta en razón de criterios territoriales, o de la cuantía. Estos tribunales contencioso-administrativos generales son los Juzgados Superiores con competencia en lo civil, mercantil y contencioso-administrativo, a los cuales alude el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y que fueron especificados en el Decreto N° 2.057 del Presidente de la República, de fecha 8 de marzo de 1977, y que tienen un ámbito de actuación determinado por regiones, por lo cual se les denomina en la práctica tribunales contencioso-administrativos regionales. Posteriormente, la Resolución N° 871 del Consejo de la Judicatura, de fecha 9 de mayo de 1991, eleva estos tribunales contencioso-administrativos al número de once.

Además, de los tribunales contencioso-administrativos regionales son también tribunales contencioso-administrativos generales, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, creada por el artículo 184 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, con competencia nacional para conocer de la materia contencioso-administrativa, que el artículo 185 *ejusdem* desarrolla y, como se señalara inicialmente, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

De allí que, los tribunales contencioso-administrativos generales son, en orden inverso de jerarquía: los once tribunales contencioso-administrativos regionales, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y esta Sala Político-Administrativa.

Por otra parte, también conforman la jurisdicción contencioso-administrativa, los tribunales contencioso-administrativos especiales, que conocen sólo de materias específicas de la actividad global de las administraciones públicas. Son ellos: el Tribunal de la Carrera Administrativa, creado por la Ley de Carrera Administrativa, que conoce de las reclamaciones de los funcionarios públicos de la Administración Pública (Administración Central y Descentralizada) contra las decisiones dictadas por los órganos a los cuales se aplica la Ley de Carrera Administrativa. Es también tribunal contencioso-administrativo especial, el Tribunal Superior Agrario, cuando conoce de las impugnaciones contra determinados organismos administrativos que se ocupan de la materia agraria y del ambiente.

Los nueve tribunales contenciosos fiscales, previstos en el Código Orgánico Tributario son igualmente tribunales contencioso-administrativos especiales, por cuanto conocen de las impugnaciones en materia fiscal.

Durante cierto tiempo existió el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, que operaba como un Tribunal Contencioso-Administrativo especial en materia inquilinaria, en relación con los organismos administrativos inquilinarios del área metropolitana de Caracas; pero el mismo, pasó a conformar tres tribunales contencioso-administrativos generales que fueron creados en la región capital.

Cuando se alude al juez común y superior a un tribunal contencioso-administrativo, se está haciendo referencia al organismo jurisdiccional que conoce en alzada de las decisiones de los tribunales en conflicto y, en su falta, del máximo organismo de la jurisdicción contencioso-administrativa, que es esta Corte Suprema de Justicia —como lo dispone el artículo 71 del Código de Procedimiento Civil— y, en el caso, concretamente la Sala Político-Administrativa. Así, si el conflicto se planteara entre el Tribunal de la Carrera Administrativa y un Tribunal Contencioso-Administrativo regional, el superior común sería la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, por cuanto, ella conoce en alzada tanto de las decisiones dictadas en la materia contencioso-administrativa por los tribunales contenciosos generales, como de las que dicte el antes mencionado Tribunal de la Carrera Administrativa. Si el conflicto se creara entre la Corte Primera y un Tribunal Contencioso-Fiscal, el superior inmediato sería esta Sala Político-Administrativa.

Con el criterio antes expresado, se unifica la jurisdicción contencioso-administrativa, por cuanto, el superior de la misma, que en el sentido más amplio resulta ser esta Sala, es la que posee la facultad de establecer, cuando no exista un superior común a los tribunales en conflicto, a quien corresponde conocer de una materia que, desde el punto de vista material forma parte de su jurisdicción.

En efecto, concebida la materia contencioso-administrativa como una unidad o bloque que conforma una jurisdicción, a esta Sala le toca dirimir aunque excepcionalmente y siempre con carácter definitivo los conflictos de competencia que dentro de la misma se planteen en base a lo dispuesto en el párrafo final del artículo 43 que señala su facultad para conocer "...de cualquier otro asunto que sea de la competencia de la Corte, si no está atribuido a alguna de las otras Salas".

Con el criterio expuesto, se unifican los poderes de cada una de las Salas de esta Corte para dirimir los conflictos de competencia y conocer de la regulación de competencia, por cuanto a la Sala de Casación Penal le corresponderá, los que se ubican en su área de actuación sustantiva; a la de Casación Civil, los que se refieran a la materia civil, mercantil, menores, agrario y tránsito; y a esta Sala, todo lo referente a la jurisdicción contencioso-administrativa.

No puede dejar de advertirse que los tribunales contencioso-administrativos regionales tienen algunas competencias que no son contencioso-administrativas, por cuanto, los mismos también actúan como tribunales superiores civiles y, en los casos

en que proceden en tal forma, no corresponderá a esta Sala conocer de las regulaciones de competencia que se planteen en relación con los mismos.

A. *Corte Suprema de Justicia*

**CSJ-SPA (483)**

**20-7-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: José Oreste Flores vs. República (Ministerio del Trabajo).

**La Corte Suprema de Justicia (Sala Político-Administrativa) es competente para conocer de la nulidad por inconstitucionalidad o por ilegalidad de los actos administrativos de efectos particulares emanados de los Ministros del Despacho, contenidos en resoluciones suscritas por el Ministro o bien por funcionarios por delegación.**

Corresponde a la Sala pronunciarse sobre la cuestión de competencia planteada, y a tal efecto observa que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo se ha considerado incompetente para conocer del recurso contencioso-administrativo de nulidad intentado, y a su vez ha considerado que es esta Sala el Tribunal legalmente llamado a conocer del presente juicio.

Al respecto es de observar que el ordinal 10 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, establece que este Supremo Tribunal es competente para:

“Declarar la nulidad, cuando sea procedente, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los actos administrativos individuales del Poder Ejecutivo Nacional”.

En consecuencia, en el ámbito jurisdiccional la nulidad por inconstitucionalidad o por ilegalidad de los actos de efectos particulares emanados de los Ministros del Despacho, contenidos en Resoluciones suscritas por el Ministro o bien por funcionarios con delegación, corresponde ser declarada por la Corte Suprema de Justicia, y dentro de ella, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 43 de la ley que rige sus funciones, a la Sala Político-Administrativa.

En el presente caso, el recurso contencioso-administrativo de nulidad intentado por el ciudadano trabajador José Oreste Flores Linares, tiene como objeto el que judicialmente sea declarada la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución N° 1.805 de fecha 12 de julio de 1991, suscrita por el Director General Sectorial del Trabajo del Ministerio del Trabajo, por delegación del ciudadano Ministro. Mediante dicho acto se revocó la decisión por la Inspectoría del Trabajo del Estado Trujillo el 9 de noviembre de 1989, y consecuentemente se declaró improcedente la solicitud de reenganche y pago de salarios caídos formulada por el trabajador en contra de la empresa Corporación Mercantil Venezolana, S.A. (COMERSA).

Se dan en este caso los extremos del supuesto previsto en el ordinal 10 antes citado, ya que se trata de un acto administrativo de efectos particulares emanado del Poder Ejecutivo Nacional a través de un Ministro, específicamente el del Trabajo, cuya declaratoria de nulidad se pide por razones de ilegalidad. De ello deriva que esta Sala

sea competente para conocer del recurso contencioso-administrativo de nulidad interpuesto. Así se declara.

Se observa asimismo, que la Resolución cuya nulidad se solicita es de fecha 12 de julio de 1991, es decir, fue dictada bajo el imperio de la Ley Orgánica del Trabajo (1-5-91), mas de la lectura de la misma (la resolución), así como del libelo de la demanda, se constata que los hechos que le dieron origen ocurrieron antes de la vigencia de aquélla y con fundamento en la normativa laboral derogada, así como en Decretos vigentes para antes del 1º de mayo de 1991; circunstancias estas que excluyen en el caso de autos, la competencia de los Tribunales Laborales contempladas en la Ley Orgánica supra citada, y así lo ha sostenido la Sala en anteriores decisiones similares al caso *sub júdice*, (7-4-91: Automercado Santa Rosa de Lima, C.A.; 9-4-92: Corporación Bamundi, C.A.; 15-12-92: Inter-Diesel Sánchez; 4-3-93: Carlos Antonio Martínez M. vs. "Torandina Distribuidora Torvenca, C.A.").

*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 senaencia, por las razones que a continuación se expresan:

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 de 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:

II. 1. 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 prejudicial (administrativa).

En la sentencia de 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 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 *eiusdem* ("principio de la prevalencia de las normas del trabajo, sustantivas o de procedimiento"), y 60 *eiusdem* ("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 administrativos con respecto a las demandas de nulidad ejercidas contra las decisiones de la Administración del Trabajo dictadas en aplicación de la nueva ley (vid. sentencia citada, pág. 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 delimitación 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 sobrevinida 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, señala con anterioridad y, finalmente, con base a la doctrina del “conglobamiento” (la norma que se adopte debe aplicarse en su integridad). Vid. en este contexto: “Estudios sobre derecho laboral”, homenaje a Rafael Caldera, Tomo I. pág. 266, Editorial Sucre, Caracas, 1977.

5. La problemática de la aplicabilidad 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 esta 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 decisiones 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 para 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 las 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.

*Voto salvado del Magistrado Luis Henrique Farías Mata*

El Magistrado Luis Henrique Farías Mata, disiente del criterio sustentado en el presente fallo, por lo que Salva su voto con fundamento en los argumentos que se exponen a continuación:

1. En la decisión de la cual disiento se invoca lo expuesto en sentencia de Sala del 9 de abril de 1992 caso: Corporación Bamundi, fallo este último en el que se afirma la competencia de los Juzgados Laborales para conocer de las demandas de nulidad contra decisiones administrativas de las autoridades del trabajo en materia de inamovilidad (Artículo 456 de la actual Ley Orgánica del Trabajo) precisando que dichos tribunales carecen de tal competencia cuando las situaciones planteadas en los actos administrativos cuya impugnación se pretende, han sido decididas en aplicación de la normativa contenida en la Ley del Trabajo derogada, aun cuando el correspondiente recurso de nulidad se intentare bajo el imperio de la ley vigente.

2. Ya en la decisión citada como precedente, conforme a la cual los tribunales laborales han pasado a ser, en virtud de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Trabajo vigente, tribunales contencioso-administrativos especiales, dejó expresado el autor del presente —en el único voto salvado a dicha sentencia las razones que lo llevan a disentir de tal afirmación y de los postulados sobre los cuales se pretende sustentarla, razones que reitera en esta oportunidad, dando por reproducidos y haciendo valer al efecto los argumentos expuestos en aquella ocasión.

En los señalados términos deja salvado su voto quien disiente de la precedente decisión, de la cual forma parte éste.

CSJ-SPA (451)

13-8-93

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Debe tenerse presente entonces, la evolución histórica que, conforme a las leyes vigentes en cada época, ha tenido la organización judicial contencioso-administrativa, para lo cual resulta conveniente transcribir criterios reiterados al respecto por esta Sala:

Para la época, —por razones históricas que han sido expuestas en varios fallos y no es necesario evocar en esta oportunidad— era la Sala Político-Administrativa (o sus predecesores: Corte Federal, Corte Federal y de Casación, Alta Corte Federal, etc.), el único órgano jurisdiccional competente para conocer del contencioso-administrativo general. Es decir, la Corte Suprema de Justicia, tenía el monopolio... la competencia general única en materia de recursos contencioso-administrativos.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia sancionada el 26 de julio de 1976 y que entró en vigencia a partir del 1º de enero de 1977 modificó sensiblemente tal situación, al crear, —mientras se dictara la ley que organiza la jurisdicción contencioso-administrativa—, una estructura provisional de dicha jurisdicción. Con arreglo a esta estructura transitoria, la competencia en el contencioso-administrativo general, fundamentado en razones de ilegalidad, fue distribuida en tres niveles: —En la cúspide de la jurisdicción: la Sala Político-Administrativa, para conocer de los actos emanados del Poder Ejecutivo Nacional o de los órganos de la jerarquía del Consejo Supremo Electoral. —La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, (Artículo 185), con competencia residual para conocer de los actos administrativos emanados de autoridades dife-

rentes a las asignadas a la Corte Suprema de Justicia, en los ordinales 9, 10, 11 y 12 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

—Y los Tribunales Superiores en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo (artículo 181 Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y Decreto 2.057 del 8-3-77), para conocer de los actos administrativos dictados por autoridades estatales o municipales de su jurisdicción.

Ahora bien, en numerosos fallos y al interpretar las normas atributivas de su propia competencia, esta Sala ha dejado sentado que en virtud de que una de las finalidades que se evidencian de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es la de desconcentrar la actividad jurisdiccional del Máximo Tribunal, dentro del complejo orgánico que constituye la Administración Pública, la esfera de competencia de la Sala Político-Administrativa queda circunscrita a los órganos de la Administración Central integrada por el Presidente de la República, los Ministros y las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República. De lo expuesto se infiere que todos aquellos actos administrativos emanados del Poder Ejecutivo Nacional pero de autoridades distintas a las precedentemente señaladas (Presidente de la República, Ministros, titulares de las Oficinas Centrales de la Presidencia) caen dentro del ámbito de competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y no de esta Sala (vid. decisiones del 18-4-85 y, recientemente, del 5-11-92, casos: “CDISA” y “Argenis Flores”, respectivamente).

De lo anterior se desprende que, conforme a la jurisprudencia de esta Sala y a la intención del legislador, sólo conoce este Alto Tribunal de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra actos dictados por el Presidente de la República, por los Ministros o por los titulares de las Oficinas Centrales de la Presidencia, mientras que de aquellos emanados de cualquier otro órgano del mismo Poder Ejecutivo Nacional la competencia, conforme con el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

Esta precisión resulta pertinente para el caso concreto porque el acto impugnado fue dictado por el Comandante General del Ejército, miembro del Ministerio de la Defensa aunque no el jerarca de ese Despacho. Por tanto, debe forzosamente concluirse, reiterando una vez más los criterios jurisprudenciales expuestos, que este Alto Tribunal no resulta competente para decidir el presente recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto conjuntamente con una solicitud cautelar de amparo constitucional por los apoderados judiciales del ciudadano José Luis Hinojoza Infante, ya que, conforme con el artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por no emanar el acto impugnado del Ministro respectivo, el tribunal competente para conocer de su procesamiento es la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, y a ella se ordena remitir, por tanto, las presentes actuaciones. Así se declara.

**CSJ-SPA (452)**

**13-8-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Declarado lo anterior, debe esta Sala pronunciarse sobre el amparo constitucional solicitado, el cual, al ejercerse conjuntamente con un recurso de anulación de actos administrativos de efectos particulares, tiene según —el criterio jurisprudencial de este Alto Tribunal (expuesto en la decisión del 10-7-91, caso: Tarjetas Banvenez, y

reforzado recientemente en decisiones, entre otras, del 4-3-93 y 24-4-93 y 26-4-93, casos: Asamblea Legislativa de Lara, Agentes Aduanales y Radio Rochela, respectivamente)— un carácter o naturaleza cautelar que permite al juez acordar inmediatamente los mandamientos que considere pertinentes para asegurarle al actor, en forma provisional —durante el desarrollo del juicio principal—, la integridad y vigencia plena de sus derechos y garantías constitucionales.

Para esto, como en toda medida cautelar, le basta al juez obtener presunción —aun sin certeza— de que pueda producirse una violación o amenaza de violación a algún derecho fundamental del actor, por lo que la declaración del sentenciador no se extiende a un pronunciamiento sobre el ajuste o conformidad con la constitución del acto impugnado, lo cual, luego de la tramitación correspondiente, se verificará en la definitiva del recurso interpuesto.

En el caso concreto, la empresa accionante impugna el acto administrativo que ordenó el cierre del local donde funciona, el cual es dictado en ejecución del Decreto Presidencial 2.832 del 25-2-93, y la denuncia se fundamenta en la supuesta violación de los artículos 99, 96, 102 y 68 de la Carta Magna, donde aparecen reconocidos los derechos a la propiedad, a la libertad económica, a la imposibilidad de decretar y ejecutar confiscaciones y a la defensa en todo grado y estado del proceso. Estos elementos del asunto presente, debido a la similitud que guarda con el caso interpuesto ante esta Sala el 31-5-91 por la empresa "Promotora Turística Charaima I, S.A.", llevan a la Sala a ratificar la decisión del 6 de mayo de 1993 recaída sobre la medida cautelar de amparo constitucional solicitada por ésta, oportunidad en la cual este Alto Tribunal acordó proteger provisionalmente a la accionante con base a los siguientes argumentos:

En el presente caso, se ha denunciado la violación de varios derechos y garantías constitucionales, y sin entrar a examinar si el acto recurrido es inconstitucional o no, las denuncias de la empresa permiten a esta Sala estimar que el acto recurrido dictado por la Gobernación del Estado Nueva Esparta, constituye una presunción grave de que la lesiona en cuanto a la libertad de comercio y a la amenaza de violación a su derecho a la propiedad. Tal presunción justifica, para la protección constitucional, la suspensión de las normas impugnadas mientras dure el juicio de nulidad y se siga el procedimiento pertinente, donde corresponderá a esta Sala pronunciarse acerca de la nulidad por inconstitucionalidad solicitada.

Estos criterios son aplicables también el caso de autos, por lo que se acuerda suspender los efectos del acto impugnado, que ordenó el cierre del establecimiento donde venía funcionando la recurrente, dictado por el Comando Regional N° 7 de las Fuerzas Armadas de Cooperación del Estado Anzoátegui, en aplicación del Decreto Presidencial N° 2.832 del 25 de febrero de 1993; resguardando de esta manera la Sala los derechos contenidos en los artículos 99 y 96 de la Ley Fundamental. Así se declara, finalmente.

#### *Voto salvado de la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó*

La suscrita, Dra. Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede que acordara el amparo solicitado conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad por la vía prevista en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por las siguientes razones:

Observa la disidente que el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, al prever el amparo contra la Administración,

permite en su primer aparte, el ejercicio de dicha acción conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad cuando el objeto del mismo sea un acto de efectos particulares, o bien, con la acción de abstención o negativa, a la cual aluden el ordinal 23 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, así como el ordinal primero del artículo 182 de la misma ley. En tales casos, según lo dispone el mencionado artículo 5, “el juez en forma breve, sumaria, efectiva y conforme a lo establecido en el artículo 22, si lo considera procedente para la protección constitucional, suspenderá los efectos del acto recurrido como garantía de dicho derecho constitucional violado, mientras dure el juicio”. Es así como, la Sala estimó que, en base al texto de la norma transcrita, el amparo ejercido conjuntamente era sólo una medida cautelar, que podía acordarse *inaudita parte*, en la misma forma como se acuerda la suspensión de los efectos de un acto, según lo dispone el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Estima la disidente que la Sala ha escogido un peligroso camino, como lo es, el de acordar el amparo sin que hubiese sido planteado el contradictorio y, lo ha hecho sin señalar que ello implica un cambio de criterio respecto al procedimiento contradictorio por el cual se han venido ventilando tales acciones. Del texto del fallo pareciera deducirse que es pacífica la interpretación de que el artículo 5, al reenviar al procedimiento previsto en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, obliga en forma absoluta a proceder según dicha norma, sin que permita ninguna otra salida. Esta postura no puede obviamente considerarse innovadora, por cuanto desde el día mismo en que entrara en vigencia la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, los juristas se plantearon las dudas sobre su aplicación y su alcance, resultando de su análisis que la norma en cuestión, al fundarse en el artículo 22 de la misma ley, que es manifiestamente contrario al principio de la defensa, eje de todo el sistema jurídico, contrariaba el régimen de garantías que la propia ley trató de establecer. Fue así como los tribunales máximos de la jurisdicción contencioso-administrativa, específicamente, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, se abstuvieron de aplicar el sistema no contradictorio, esto es, el previsto en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por estimar que no podía valederamente eludirse el llamamiento de la persona señalada como presunto agravante, para asumir una decisión que lo implicase, sin que ello significase la violación al derecho a la defensa. El artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo se contradice en forma clara con la previsión del artículo 49 de la Constitución que consagra la acción de amparo, por cuanto dicho artículo indica que “*el procedimiento será breve y sumario*” para decidir el amparo, lo cual implica que debe haber un procedimiento, cuyas notas de brevedad y sumariedad no pueden significar, sin embargo, la negación de su existencia. En la aplicación del artículo 22 no hay ningún procedimiento, y simplemente se asume la medida a espaldas del presunto agravante. No puede alegarse que en el amparo ejercido conjuntamente con una acción contencioso-administrativa, éste tiene el carácter de una medida cautelar, por lo cual puede ser acordado sin que medie el llamamiento de la contraparte. Este argumento carece de sustento si se recuerda que las medidas cautelares, si bien son acordadas *inaudita parte*, sin embargo, en una etapa posterior requieren de la apertura del contradictorio a través de la oposición que ha de ventilarse y decidirse con tales garantías. De allí que, si el amparo conjunto es una medida cautelar, debe someterse a las garantías que el Código de Procedimiento Civil establece respecto a las mismas.

Es cierto igualmente que la suspensión del acto en la forma prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia puede acordarse sin que medie el contradictorio, pero se trata de una decisión esencialmente revocable, en forma tal que, a instancia de la contraparte, el tribunal puede hacerla ineficaz

en cualquier momento. Por el contrario, el amparo previsto en el artículo 5, primer aparte de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, no tiene la característica de la revocabilidad, por cuanto dicha norma establece que el amparo acordado permanecerá en vigor "mientras dure el juicio". Desde todo punto de vista resulta peligroso para el sistema, y violatorio de las garantías fundamentales del proceso, el acordar el amparo inaudita parte. Es cierto que, el trámite del amparo en forma contradictoria, cuando se ha planteado una acción contencioso-administrativa crea una duplicidad de procedimientos; pero ello se subsana con la apertura de un cuaderno separado para el amparo.

La disidente recuerda, que a raíz de la vigencia de la Ley de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, fueron expuestas con gran detenimiento las incongruencias y problemas que derivan del ejercicio conjunto de las dos acciones; pero ello no se resuelve con el otorgamiento del amparo sin contradictorio, sino que, por el contrario, se agrava; porque sólo en casos excepcionales un juez podrá decidir objetivamente en favor de un litigante sin haber oído a la otra parte. Actuar en tal forma, significa consolidar la más grave de las injusticias, que es la condenatoria sin defensa alguna. Por todo lo anterior, la disidente, rechaza de plano la aplicación del artículo 22, bien sea en el amparo autónomo, como en el amparo conjunto como fuera en el caso presente.

Es por las razones que anteceden, que la disidente se aparta del criterio de la Sala, considerando que el mismo en nada contribuye a la institución del amparo en Venezuela, sino que por el contrario, se coloca en un camino que puede llevarla a constituir la fuente de graves injusticias.

**CSJ-SPA (515)**

**7-10-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia es el único tribunal competente para conocer de la nulidad de actos materialmente legislativos (art. 43 LOCSJ).**

1. En su fallo del 27-4-93, el Alto Tribunal en Pleno consideró, sobre la base de la que llama "doctrina de la inconstitucionalidad inmediata o directa", que la competencia para conocer del presente caso corresponde a esta Sala Político-Administrativa.

Al respecto expresó:

"La argumentación de los recurrentes se fundamenta en los vicios que se encuentran en el proceso de formación de la ordenanza atacada, con violación de los artículos que señalan en sus escritos de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de cuyos quebrantos los recurrentes derivan la violación de normas constitucionales. Lo que apoya, pues, el recurso de nulidad planteado es la violación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. (...)"

Llega la Corte a esta conclusión después de transcribir jurisprudencia tanto suya como de esta Sala, en las que se acoge la tesis de la inconstitucionalidad sólo en casos de violación directa de la Constitución.

2. Para decidir la Sala observa:

En efecto, tal como lo afirma la Corte en Pleno en el fallo comentado, las violaciones a la Constitución que se denuncian, sólo podrían ser declaradas procedentes

previo el análisis de las normas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal e incluso del Reglamento Interior y de Debates de la Cámara Municipal autora del acto, que consagran las formalidades para la formación, discusión, sanción y promulgación de las ordenanzas municipales.

Ha sido pacífico criterio jurisprudencial respecto a este punto —incluso en materia de amparo constitucional—, que si el juzgador debe analizar normas inferiores a la Constitución para determinar la violación de normas constitucionales, el vicio que afectaría al acto impugnado sería de ilegalidad pero no de inconstitucionalidad, aunque la Carta Magna se vea desacatada indirectamente (en lo cual, por supuesto, incurre toda conducta o actuación contraria a derecho).

El artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece que toda persona que sea afectada en sus derechos o intereses por ley, reglamento, ordenanza u otro acto de efectos generales emanado de alguno de los cuerpos deliberantes nacionales, estatales o municipales o del Poder Ejecutivo Nacional, puede demandar ante la Corte su nulidad por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, “salvo lo previsto en las Disposiciones Transitorias de esta ley”. (Artículos 180 y ss.).

Además, el ordinal 3º del artículo 42 *ejusdem*, en concordancia con el 43, atribuye competencia a la Corte en Pleno para conocer de la nulidad total o parcial de los actos legislativos y demás actos generales de los cuerpos deliberantes de los Estados y Municipios, cuando colidan con la Constitución; en consecuencia, resulta incompetente para conocer del presente asunto, tal como ella misma lo declaró, y así lo reconoce esta Sala.

Por su parte, los artículos 181 y 185 *ejusdem*, atributivos de competencia contencioso-administrativa a los Tribunales Superiores respectivos, tampoco les confieren potestades decisorias en las acciones o recursos de anulación respecto de los actos de naturaleza legislativa como lo son las ordenanzas municipales.

Es entonces la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia el único tribunal competente para conocer de la nulidad de actos materialmente legislativos, y tal competencia le corresponde conforme al criterio residual consagrado en el artículo 43 de la Ley Orgánica que rige sus funciones:

“La Corte conocerá en Pleno de los asuntos a que se refiere el artículo anterior en sus ordinales (...). En Sala Político-Administrativa, de los mencionados en los restantes ordinales del mismo artículo y *de cualquier otro que sea competencia de la Corte, si no está atribuido a alguna de las otras Salas*”. (Subrayado de la Sala).

CSJ-SPA (631)

24-11-94

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharné Alonzo

Para decidir la Sala observa:

Establece el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que hasta tanto sea dictada la ley que organice la jurisdicción contencioso-administrativa, será de la competencia de los Tribunales Superiores Civiles conocer en primera instancia, en sus circunscripciones, de las acciones o recursos de nulidad que se intenten contra los actos administrativos, bien sean de efectos generales o particulares que emanen de autoridades estatales o municipales de su jurisdicción cuando sean impugnados por razones de ilegalidad.

Ahora bien, la misma norma señala en su primer aparte, que cuando se trate de razones de inconstitucionalidad, el Tribunal declinará la competencia ante la Corte Suprema de Justicia.



Así, el conocimiento del asunto será de la competencia de la Sala Político-Administrativa a tenor de lo previsto en el ordinal 11 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, toda vez que se estaría en presencia de un recurso de nulidad por inconstitucionalidad contra un acto emanado del Poder Público, distinto a lo previsto en los ordinales 3º, 4º y 6º del artículo 215 de la Constitución.

El caso bajo análisis refiérese a una solicitud de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad de un acto emanado de un órgano del Poder Público Municipal —Alcalde del Municipio Baruta del Estado Miranda, que de acuerdo al artículo 50 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, ejerce la rama ejecutiva del gobierno municipal—, contra un acto administrativo de carácter general dictado por un órgano de la Administración Pública —Decreto contentivo de un Reglamento, que se impugna por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad, cuya competencia corresponde a este Máximo Tribunal, en su Sala Político-Administrativa, conforme a lo dispuesto en el primer aparte del artículo 181 de la Ley Orgánica que rige sus funciones en concordancia con el artículo 42 ordinal 11 *ejusdem*.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley, se declara competente para conocer y decidir el presente recurso de nulidad y ordena el pase del expediente al Juzgado de Sustanciación quien deberá emitir pronunciamiento sobre la admisibilidad del recurso, salvo lo relativo a la competencia aquí ya resuelta.

#### B. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo

**CSJ-SPA (362)**

**22-7-93**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Por lo que atañe al demandado, el mismo se fundamenta en el ordinal 14 del artículo 42, que alude a la competencia especial de la Corte para conocer de los contratos administrativos. Ahora bien, independientemente de si el contrato cuyo cumplimiento se solicitara, puede ser calificado o no de contrato administrativo, materia esta que no corresponde analizar en esta oportunidad, es evidente que la norma contenida en el ordinal 14 del artículo 42, alude a los contratos administrativos en los cuales sean parte la República, los Estados o las Municipalidades. No hace referencia la norma a los contratos suscritos por los institutos autónomos, ni por cualquier otro ente de Derecho Público. La norma está en consecuencia, limitada a los contratos administrativos de los entes territoriales y por cuanto, el Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE) no ostenta tal carácter, los contratos que el tiempo suscriba no caen en la competencia especial de la Sala, en base a la norma citada.

**CPCA**

**13-7-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

La competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo para conocer de recursos contencioso-administrativos de anulación, está prevista en el artículo 185, ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que dispone lo siguiente:

“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 9º, 10, 11 y 12 del artículo 42 de esta ley, si su conocimiento no estuviere atribuido a otro tribunal”.

Observa esta Corte que el presente recurso de anulación está intentado contra el Congreso de la República en la persona de los ciudadanos Luis Enrique Oberto, Presidente de la Cámara de Diputados, y Armando Sánchez Bueno, Presidente de la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados. Ahora bien, en el caso bajo examen no se está en presencia de ninguno de los órganos previstos en los ordinales mencionados del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para el caso de recursos contencioso-administrativos de nulidad por razones de legalidad de actos administrativos individuales, como se verifica en el presente caso. Por otro lado, el conocimiento de este recurso no está atribuido a ningún otro tribunal, puesto que los Tribunales Superiores en lo Contencioso-Administrativo, conocen únicamente de los recursos de anulación interpuestos contra actuaciones emanadas de autoridades estatales o municipales, y en el caso bajo examen se trata de un órgano del Poder Nacional.

Por las razones expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, se declara competente para conocer del recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto por el ciudadano Rubén Bustamante Martínez en fecha 23 de octubre de 1993.

**CPCA**

**29-7-93**

Magistrado Ponente: Elsy Gutiérrez de González

Caso: Laura Feijoo R. vs. Consejo de la Judicatura.

Dispone el ordinal 3 del artículo 5 de la Ley de Carrera Administrativa que quedan exceptuados de la aplicación de esa ley los funcionarios del Poder Judicial. Por ende no siendo competente el Tribunal Contencioso-Administrativo especial, hay que examinar la competencia de los tribunales contenciosos generales para dilucidar a cuál de ellos corresponde decidir en los casos de remoción de funcionarios del Poder Judicial.

En el presente caso se trata de una Secretaria del Juzgado Décimo Octavo de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, quien recurre del acto administrativo emanado de la juez del mencionado juzgado en fecha 28 de septiembre de 1988.

En este sentido se observa que, tal como lo señaló en una ocasión la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia:

“...la competencia genérica de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, para anular los actos administrativos generales o individuales, contrarios a derecho, incluso por desviación de poder, que le atribuye el artículo 206 de la Constitución, el cual establece además, que el ejercicio de dicha jurisdicción corresponde a la Corte Suprema de Justicia «y a los demás tribunales que determine la ley».

«Como puede apreciarse, se engloba en una misma fórmula todo los actos administrativos (generales o individuales), sin distinguir si la autoridad adminis-

trativa de la cual emana es nacional, o estatal o municipal. Pero al atribuir la competencia específica a la Corte Suprema de Justicia, el constituyente señala que ésta es competente para «declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional cuando sea procedente (Art. 215 ord. 7) pues según se asienta en la Exposición de Motivos de la Carta Fundamental»: «Sólo se atribuye a la Corte Suprema de Justicia la competencia para anular los actos administrativos de las autoridades nacionales, dejándose a los demás tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa el declarar la nulidad de los actos de las autoridades administrativas de los Estados y Municipios».

«.....  
 el texto orgánico que actualmente rige las funciones de este Máximo Tribunal, estableció con carácter transitorio y a título de ensayo, las bases fundamentales de ese sistema, tanto desde el punto de vista estructural como conceptual. Así, atendiendo a la expresada circunstancia acerca de la competencia originaria y constitucional de la Corte Suprema que, en esta materia, está únicamente referida a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, el legislador, por una parte, atribuyó a órganos jurisdiccionales diferentes. (Tribunales Superiores en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo creados por Decreto N° 2.057 del 8-3-77) el conocimiento en primera instancia, de los asuntos originados por la actividad de la administración estatal o municipal y, por otra parte, creó un tribunal con la denominación de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (Art. 184 LOCSJ), intermedio entre la propia Corte Suprema de Justicia y dichos órganos jurisdiccionales, al cual corresponde el conocimiento de los mismos asuntos en segunda instancia y el de otra serie de materias que antes, como se ha dicho, se vio obligado a asumir este Alto Tribunal en razón de la inexistencia de una ley especial que se las atribuyera a otro órgano jurisdiccional».

«Pero al propio tiempo, a través de la competencia residual atribuida a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (Art. 185, ord. 3), se quiso también someter al control de la jurisdicción contencioso-administrativa una serie de órganos o autoridades cuyos actos, de acuerdo con los principios tradicionalmente conocidos y las estrictas normas constitucionales atributivas de competencia a la Corte Suprema, podrían escapar del sometimiento a esta especial jurisdicción».

«Con facultades en tales premisas, tanto la jurisprudencia de este Máximo Tribunal como la de la propia Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, han ido delimitando el campo de sus respectivas competencias en materia de nulidades, establecido en los ordinales 9, 10, 11 y 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y 185 ordinal 3 *ejusdem*».

«Así, han surgido como criterios de interpretación, que caen dentro del radio de acción del control que ejerce la Sala Político-Administrativa, por una parte, las autoridades u órganos que tienen rango constitucional (ord. 12), y por la otra, las personas jurídicas de Derecho Público territoriales (República, Estados, Municipios) en ejercicio de las tres ramas fundamentales del Poder Público, cuando sus actos sean impugnados por inconstitucionalidad, pues en lo tocante a la ilegalidad de los mismos si se trata de las autoridades estatales o municipales su conocimiento corresponde a los órganos jurisdiccionales previstos en las Disposiciones Transitorias de la ley».

«Así mismo y con respecto al Poder Ejecutivo Nacional, en virtud de que una de las finalidades que se evidencian de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es la de desconcentrar la actividad jurisdiccional del Máximo Tribunal, descongestionando de asuntos a la Sala Político-Administrativa, otro cri-

terio de interpretación que se ha establecido radica en considerar la expresión «Poder Ejecutivo Nacional», en su acepción restringida. Así dentro del complejo orgánico que constituye la Administración Pública, la esfera de competencia de la Sala Político-Administrativa debe quedar circunscrita a los órganos de la Administración Central, integrada por el Presidente de la República, los Ministros y las Oficinas Centrales de la Presidencia, es decir, la Administración Pública *stricto sensu*».

Sentencia del 10-1-1979, caso Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo.

Ahora bien, tratándose en este caso de una autoridad nacional, que no es de las previstas en el numeral 12 del artículo 42 y, las razones que se alegan para fundamentar el recurso contencioso-administrativo, son vicios de ilegalidad, la competente para conocer del asunto planteado es esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de conformidad con lo establecido en el ordinal 3 del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y así se declara.

**CPCA**

**15-10-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Varios vs. República (Ministerio del Trabajo).

**La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es competente para conocer del recurso contencioso-administrativo de nulidad por razones de ilegalidad contra un acto administrativo dictado por una autoridad nacional dependiente del Ministerio del Trabajo.**

1. El tribunal declinante sostiene que, de conformidad con el artículo 206 de la Constitución y la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Resolución Administrativa dictada por el Inspector del Trabajo del Estado Portuguesa es un acto administrativo de efectos particulares, por lo que la competencia corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

2. Ahora bien, en el caso de autos, los representantes judiciales del Estado Portuguesa interpusieron recursos contencioso-administrativos de anulación por razones de ilegalidad contra la providencia administrativa N° 40 de fecha "11 de enero de 1993", emanada de la Inspectoría del Trabajo del Estado Portuguesa que declaró con lugar la solicitud de reenganche y el pago de salarios caídos a la ciudadana María de Deigado.

De lo antes expuesto se observa lo siguiente:

A. La presente acción tiene por objeto un acto administrativo de efectos particulares, la providencia administrativa N° 40 de fecha 11 de enero de 1993.

B. La competencia para anular los actos administrativos individuales contrarios a derecho, salvo que exista un recurso paralelo, corresponde a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

C. El acto administrativo impugnado fue emitido por la Inspectoría del Trabajo del Estado Portuguesa que es una autoridad administrativa nacional que pertenece al Ministerio del Trabajo (artículo 588 de la Ley Orgánica del Trabajo).

D. La Inspectoría del Trabajo del Estado Portuguesa es una autoridad distinta de las enumeradas en los ordinales 9, 10, 11 y 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículo 185 ordinal 3° *ejusdem*).

E. El fundamento de la acción es la ilegalidad del acto administrativo impugnado (artículo 185 ordinal 3º de la misma ley).

F. El conocimiento de la acción no ha sido atribuido a otro tribunal (artículo 185 ordinal 3º de la ley citada).

En consecuencia, siendo esta Corte un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, en virtud de la competencia residual prevista en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia le corresponde conocer del presente recurso contencioso-administrativo de anulación por razones de ilegalidad y así se declara.

Por las razones expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, acepta la declinatoria de competencia propuesta y se declara competente para conocer del recurso contencioso-administrativo de anulación por razones de ilegalidad interpuesto por el Estado Portuguesa contra la providencia administrativa Nº 40 de fecha 11 de enero de 1993 dictada por la Inspectoría del Trabajo del Estado Portuguesa.

En consecuencia, se ordena remitir el expediente al Juzgado de Sustanciación a los fines del examen de los requisitos de admisibilidad, excluida la competencia, la cual ha sido resuelta por esta Corte en el presente fallo y, de ser el caso, se dé al recurso contencioso-administrativo de anulación el trámite de ley, todo ello previa la solicitud por parte de esta Corte de los antecedentes administrativos de lcaso.

**CPCA**

**4-11-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Como punto previo, ha de examinar esta Corte la competencia del tribunal *a quo* para conocer del recurso interpuesto. En tal sentido, la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa se halla especificada en el artículo 73 ordinal 1º de la Ley de Carrera Administrativa, que dispone:

“Son atribuciones y deberes del Tribunal:

1º Conocer y decidir las reclamaciones que formulen los funcionarios o aspirantes a ingresar en la carrera administrativa, cuando consideren lesionados sus derechos por disposiciones o resoluciones de los organismos a cuyos funcionarios se aplique la presente ley”.

Por otro lado, se observa que dentro de los funcionarios excluidos de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa se encuentran, por disposición del artículo 5º ordinal 5º de dicha ley, los miembros del personal directivo, académico, docente y de investigación de las universidades nacionales.

Ahora bien, en fecha 27 de junio de 1988 mediante Resolución Nº 719 emanada del Ministerio de Educación, el Instituto Universitario Pedagógico de Caracas pasó a formar parte de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador, la cual tiene el carácter de universidad nacional. Esta naturaleza se puede deducir claramente del artículo 10 de la Ley de Universidades que dispone que:

“(…) el Ejecutivo Nacional (…) podrá crear Universidades Nacionales Experimentales (…)”. (Subrayado de la Corte).

Como se observa, la norma identifica como Nacionales a las Universidades Experimentales.

De todo esto se observa que el acto recurrido en nulidad es emanado de un ente legalmente excluido de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, de allí que el Tribunal de la Carrera Administrativa era incompetente para conocer y decidir el presente recurso; en consecuencia, todos los actos realizados en dicho tribunal con posterioridad a la introducción del recurso contencioso de nulidad deben ser anulados y así se decide.

Corresponde a esta Corte, seguidamente, determinar cuál tribunal es el competente para conocer del recurso interpuesto. Al respecto se observa que el acto recurrido es emanado de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador; es decir, una Universidad Nacional, cuyos actos, en virtud de la competencia residual atribuida por el artículo 185 ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, están sometidos al control de esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. En virtud de lo expuesto, es esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo la competente para conocer del recurso de nulidad interpuesto.

### C. *Tribunales superiores*

**CSJ-SPA (605)**

**9-11-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Nicolás Padilla B. vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Distrito Federal.

Para decidir esta Sala observa:

Dispone expresamente el Código Orgánico Tributario en su reforma publicada en la Gaceta Oficial N° 4.466 de fecha 11 de septiembre de 1992, la cual entró en vigencia el 21 de enero de 1993, y propiamente en el primer aparte de su artículo 229, que no "...es aplicable a la materia tributaria estatal y municipal, lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia...". Esta norma para su aplicación debe ser interpretada, conforme a lo que su texto expreso dispone, en el entendido de que su supuesto de hecho está circunscrito a la materia de índole tributaria referida a los Estados o a los Municipios, por tanto, para nada resulta aplicable a la actividad administrativa de tales entidades en ejercicio de potestades no tributarias. De tal forma, no tratándose de actos de contenido formal o sustancialmente tributario, resulta claro que a la impugnación en sede judicial por ilegalidad de tales actos administrativos de efectos particulares o generales emanados de autoridades estatales o municipales, le es enteramente aplicable la norma contenida en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la cual dispone que el conocimiento de tales casos en primera instancia corresponde a los Tribunales Superiores que tengan atribuida competencia en lo Civil.

En el presente asunto se trata de la impugnación de un acto dictado por la Dirección de Ingeniería Municipal de la Alcaldía del Municipio Libertador del Distrito Federal, en ejercicio de potestades de policía administrativa en el área de urbanismo y control de construcciones. El ejercicio de tales potestades dentro de la actividad administrativa del municipio ha establecido el uso de medios claros y típicos de control urbanístico: como lo es la multa por una actividad supuestamente contraria a las normas reguladoras de las construcciones. Por ello, la orden impuesta al supuesto infractor de demoler lo que la Alcaldía estima ilegalmente construido y, en relación al uso del inmueble, la conminación a cumplir con las órdenes emitidas por el organismo en otro acto administrativo, en este caso la Resolución N° 201 de fecha 28 de

septiembre de 1990, constituye un acto de naturaleza sancionatoria. La única referencia a actividades de índole tributaria la encontramos en uno de los alegatos del actor en el libelo, conforme al cual alega tener patente de industria y comercio para el ejercicio de la actividad que le da el uso al inmueble. Ahora bien, el uso de esta defensa no transforma el contenido del acto recurrido en tributario, ya que de su texto se constata el normal ejercicio de potestades de policía administrativa en el control de edificaciones.

Derivado de lo antes expuesto, resulta obvio que por aplicación de lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento del presente juicio corresponde a los Tribunales Superiores con competencia en lo Civil del lugar, ya que se trata de impugnación por ilegalidad de un acto administrativo particular de contenido no tributario emanado de una autoridad municipal.

#### D. *Decisión sobre la competencia*

**CPCA**

**20-12-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Empresas Falcón, C.A. vs. Alcaldía del Municipio Miranda del Estado Falcón.

**La incompetencia del tribunal, no configura propiamente desde el punto de vista técnico procesal, una causal de inadmisibilidad, sino que conduce a una mera declaratoria de incompetencia por parte del tribunal ante el cual se accionó y a la remisión del expediente al tribunal que aquél considere competente.**

Como punto previo esta Corte ha de señalar que, respecto de la declaratoria de inadmisibilidad, ratifica lo decidido en sentencia de fecha 27 de abril de 1993 respecto de la incompetencia de un tribunal contencioso-administrativo contemplada como una causal de inadmisibilidad en el artículo 84, ordinal 2º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en la cual se expuso lo siguiente:

“Tratándose de una causal de inadmisibilidad, cabría pensar que, al advertir su presencia en una demanda concreta, el tribunal contencioso-administrativo debería limitarse a declararla inadmisibile y archivar el expediente. Sin embargo, esa interpretación literal de la norma podría obrar en contra de la garantía de los ciudadanos a accionar jurisdiccionalmente contra las conductas de la Administración, sobre todo si se reflexiona sobre lo difícil que con frecuencia resulta determinar adecuadamente la competencia de los tribunales contencioso-administrativos.

Afortunadamente la jurisprudencia se ha encargado de dar a la incompetencia del tribunal el tratamiento más adecuado a tal situación: ésta no configura propiamente, desde el punto de vista técnico procesal, una causal de inadmisibilidad, sino que conduce a una mera declaratoria de incompetencia por parte del tribunal ante el cual se accionó y a la remisión del expediente al tribunal que aquél considere competente. Así lo señaló expresamente la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en sentencia del 6 de abril de 1989, en los siguientes términos:

«Mas aún cuando la incompetencia es una causal de inadmisibilidad, esta Sala ha sostenido (sentencia del 16-5-88, Sociedad Financiera Consolidada, C.A.) que si se trata del mismo recurso de nulidad, pero intentado ante un órgano distinto del competente, la cuestión conduce a una simple declaratoria de incompetencia y el envío del asunto al que, dentro de la misma jurisdicción contencioso-administrativa, fuese el competente, sin que se entienda como motivo para no darle entrada».

Sentado lo anterior, esta Corte observa que ella no es competente para conocer de la presente causa, pero no con fundamento en el ordinal 1º del artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como razonó el Juzgado de Sustanciación, sino conforme a lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que la acción propuesta versa sobre la nulidad de un acto administrativo dictado por una autoridad municipal, razón por la cual la competencia corresponde a los Tribunales Superiores en lo Civil y Contencioso-Administrativo. En efecto, el presente recurso es interpuesto contra el permiso de construcción N° 17.641 de fecha 19 de junio de 1992 dictado por la Alcaldía del Municipio Miranda del Estado Falcón. En consecuencia, habiéndose interpuesto el recurso contra un acto administrativo dictado por una autoridad municipal del Estado Falcón, de la presente causa deberá conocer el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Occidental, con sede en la ciudad de Maracaibo, Estado Zulia, de conformidad con la letra d) del artículo 2 del Decreto 2.057 del 8 de marzo de 1977 y artículo 6 *ejusdem*.

Por las razones expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, se declara incompetente para conocer de la presente causa. En consecuencia, declina la competencia en el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Occidental.

## 2. *El contencioso-administrativo de los actos administrativos (anulación)*

### A. *Objeto*

#### a. *Universalidad*

CSJ-SPA (548)

11-8-93

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**En el Derecho venezolano no hay actos totalmente excluidos del control judicial contencioso-administrativo.**

Para decidir la Sala observa:

#### 1. El artículo 519 de la Ley Orgánica del Trabajo reza:

“Las partes convocadas para la negociación de una convención colectiva sólo podrán formular alegatos y oponer defensas sobre la improcedencia de las negociaciones en la primera reunión que se efectúe de conformidad con la convocatoria. Vencida esa oportunidad no podrán oponer otras defensas. Opuestas defensas, el Inspector del Trabajo decidirá dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes sobre su procedencia. Contra la decisión del Inspector del Trabajo



se oirá apelación en un solo efecto por ante el ministerio del ramo. El lapso para apelar será de diez (10) días hábiles. Si el ministro no decidiere dentro del lapso previsto en la Ley de Procedimientos Administrativos o lo hiciere en forma adversa, el sindicato podrá recurrir dentro de los cinco (5) días siguientes ante la jurisdicción contencioso-administrativa, la que decidirá en forma breve y sumaria.

Parágrafo Unico. Si la decisión definitivamente firme declarare con lugar la oposición de la parte patronal, terminará el procedimiento. Si declarare improcedente la oposición, continuarán las negociaciones”.

La recurrente afirma que esta norma:

“...; resulta, a todas luces, inconstitucional respecto de lo preceptuado en el artículo 68 de la Constitución de la República de Venezuela”.

(...)

“Más aún, se constituye en una inobservancia arbitraria de los principios de igualdad y equidad establecidos en los artículos 61 y 69 de la Constitución de la República de Venezuela y en el artículo 15 del Código de Procedimiento Civil, por cuanto sólo prevé el recurso contencioso-administrativo para que se sustancie en *forma breve y sumaria* cuando el desfavorecido en la decisión administrativa sea el Sindicato, mas no cuando lo propio suceda en contravención a los intereses del patrono”.

Pasa la Sala a decidir previas las siguientes consideraciones:

En efecto, observa la Sala que la norma establece una clara desigualdad entre las partes del procedimiento al prever el acceso a la jurisdicción, sólo a los sindicatos; negándosele en el parágrafo único del mismo artículo, a la “parte patronal”.

A partir del momento en que la Constitución vigente confirió rango constitucional a la jurisdicción contencioso-administrativa, su instauración no puede ser ya contrariada por el legislador, consagrada como se encuentra en una norma de superior jerarquía (art. 206 de la Carta Magna) que debe ser obedecida por la ley, cuya expresión literal podría, llegado al caso, ser desechada por el juzgador cuando considerare que ésta vulnera la plena vigencia de la Norma Suprema.

La jurisdicción contencioso-administrativa ha sido establecida para revisar si la Administración ha permanecido fiel a su eje, el principio de legalidad; en consecuencia, abarca, sin excepción, a todos los actos administrativos. En este sentido, la evolución jurisprudencial de este Alto Tribunal, fundamentada en el claro mandato del artículo 206 de la Constitución, conduce a que pueda afirmarse sin embages que en el Derecho venezolano no hay actos totalmente excluidos del control judicial contencioso-administrativo.

La norma resulta además vulneratoria de los derechos a la igualdad jurídica y a la defensa, consagrados respectivamente en el Preámbulo y en el artículo 68 de la propia Constitución, en tanto confiere a sólo una de las partes de una controversia un recurso del que excluye a la otra.

En consecuencia, se erige en un deber para la Corte el desaplicar en el caso de autos, con base al artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, el artículo 519 de la Ley Orgánica del Trabajo, en cuanto pretende por una parte, excluir del control de la jurisdicción contencioso-administrativa, a los actos administrativos de las Inspectorías del Trabajo que decidan en forma favorable a los sindicatos, las defensas opuestas por las partes a la negociación de una convención colectiva, y por la otra, en tanto crea una desigualdad entre las partes en conflicto, al conferir a una, acciones de las que priva a la otra. Se declara, por tanto, inaplicable al caso de autos

el precepto inconstitucional contenido en el Parágrafo Unico, del artículo 519 de la Ley Orgánica del Trabajo.

*Voto salvado de la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó*

La suscrita, Dra. Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto del fallo que antecede que inaplicara, en base a lo dispuesto en el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, la norma contenida en el parágrafo único del artículo 519 de la Ley Orgánica del Trabajo, en base a las siguientes consideraciones:

Para la sentencia de la cual se disiente, la norma objeto de inaplicación pretende excluir del control de la jurisdicción contencioso-administrativa, a los actos administrativos de las Inspectorías del Trabajo, que decidan en forma favorable a los sindicatos, las defensas opuestas por las partes a la negociación de una convención colectiva. Por lo anterior, estima que la norma inaplicada crea desigualdad entre las partes en conflicto, al conferir a una, acciones de la que priva a la otra.

A juicio de la disidente, no puede estimarse superficialmente que una norma viola el derecho a la igualdad, sin que se haga un examen detenido de la situación que ella regula, a los fines de determinar cuál fue la ratio del legislador, para excluir a una de las partes de la posibilidad de interponer un recurso contencioso-administrativo. Al respecto, cada ley tiene su propio espíritu y razón que se desarrolla a través de su normativa.

Por lo anterior, considera necesario la disidente, analizar los supuestos en base a los cuales se regula la situación que fuera desechada por la Sala como discriminatoria y contraria al principio general de recurribilidad de los actos administrativos.

La norma en cuestión, contenida en el último aparte del artículo 519, se ubica en el Capítulo IV (De la convención colectiva), del Título VII (Derecho colectivo del trabajo) de la Ley Orgánica del Trabajo. Alude la disposición específicamente al procedimiento para la discusión del proyecto de convención colectiva, que se realiza bajo las siguientes pautas:

1º Solicitud del sindicato de celebrar una convención colectiva, mediante la presentación por ante la Inspectoría del Trabajo del proyecto y sus copias, así como del acta de asamblea en que se acordó la presentación;

2º El Inspector del Trabajo debe remitir al patrono el proyecto presentado a fin de iniciar las negociaciones, pudiendo formularle las observaciones que considere pertinentes. Dichas observaciones, que sólo pueden ser de carácter legal, deben ser notificadas al sindicato, a fin de que efectúe las aclaraciones o correcciones correspondientes;

3º Las partes convocadas para la negociación de una convención colectiva pueden formular alegatos y oponer defensas sobre la improcedencia de las negociaciones en la primera reunión que se realice, no pudiendo hacerlo en las subsiguientes:

4º El Inspector del Trabajo deberá decidir las defensas opuestas, dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a su interposición;

5º La decisión del Inspector del Trabajo es apelable en un solo efecto ante el Ministro del ramo;

6º El Ministro puede decidir en forma adversa, o bien, es posible que no decida dentro del lapso previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, operando el silencio administrativo. En estas últimas dos (2) hipótesis el sindicato puede recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa;

7º La decisión definitivamente firme que declare con lugar la oposición del patrono, hace que concluya el procedimiento. Si declara improcedente la oposición del patrono, continuará la negociación.

De lo anterior se evidencia que, convocada la convención, la tendencia natural es que el patrono alegue la improcedencia de la misma, lo cual deberá ser decidido

por el Inspector del Trabajo, contra cuya decisión se podrá apelar ante el Ministro. El Ministro, a su vez, puede estar de acuerdo con la oposición del patrono, y en tal caso éste no tendría interés alguno en ocurrir al contencioso-administrativo. Si el Ministro no responde y se produce el silencio administrativo, éste operará como confirmación de la decisión del Inspector del Trabajo. El Inspector del Trabajo ha podido decidir a favor o en contra de los trabajadores y, en consecuencia, contra este silencio podrá haber interés en ejercer un recurso contencioso-administrativo tanto para el patrono, como para el sindicato. Es, en consecuencia, sólo en la hipótesis del silencio en que resulta relevante determinar si procede o no el recurso contencioso-administrativo.

Si es a favor de los trabajadores, el recurso contencioso-administrativo tratará de impedir que continúe la negociación colectiva. El patrono siempre tendrá interés en interponer el recurso por cuanto ello paraliza la negociación en razón de lo cual el legislador consideró que era preferible limitar tal recurso a los trabajadores, sin que ello lesione al patrono, por cuanto la decisión del juez va a versar siempre sobre la oposición del patrono.

Por todo lo anterior, no hay lesión alguna para el patrono por el hecho de que no se admite el recurso.

Con respecto al alegato de que la norma objeto de inaplicación es violatoria del artículo 206 de la Constitución, la disidente observa que el principio de recurribilidad de todos los actos administrativos, alude al objeto del acto, que en este caso es siempre recurrible, y no al legitimado para impugnarlo. Del análisis que antecede, se aprecia que el acto siempre podrá ser objeto de impugnación, por lo cual en forma alguna se violenta el principio indicado.

**CPCA**

**13-8-93**

Magistrado Ponente: Jesús Cabellero Ortiz

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

En fin, tampoco considera esta Corte que la circunstancia de que las controversias que se susciten entre los empleados del Instituto Postal Telegráfico de Venezuela y ese organismo corresponda a la jurisdicción laboral sea violatoria del artículo 206 de la Constitución conforme al cual "los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos..." pues en casos como el de la destitución de empleados del Instituto Postal Telegráfico de Venezuela nos encontramos, por mandato del artículo 37 de la tantas veces citada Ley creadora del Instituto Postal Telegráfico de Venezuela, en presencia de lo que el conocido administrativista Gonzalo Pérez Luciani denomina "actos de la Administración regidos por el Derecho Privado", en los cuales la incompetencia de la jurisdicción contencioso-administrativa se funda en la "competencia de atribución de otra jurisdicción". El destacado autor cita como ejemplos de actos de la Administración sometidos a una jurisdicción distinta a la contencioso-administrativa, los siguientes:

1. Actos de los registradores subalternos en determinados supuestos.
2. Actos que infringen el artículo 488 del Código Civil, el cual señala imperativamente las formalidades que deben llenarse en los registros del estado civil.
3. Actos referidos a las hipótesis previstas en los artículos 66 y 84 de la Ley de Propiedad Industrial.

Para llegar a tal conclusión —incompetencia de la jurisdicción contencioso-administrativa— el doctor Gonzalo Pérez Luciani precisa:

“Tampoco, racionalmente enfocado el problema, tales actos pueden considerarse actos administrativos, salvo que esta última categoría quiera considerarse como un agregado incoherente de todas las manifestaciones de voluntad estatal en uso de un poder legal para producir efectos jurídicos...” (“Actos administrativos que en Venezuela escapan al recurso contencioso-administrativo de anulación” en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello Nº 6 pp. 171 y ss.).

Aplicando tales criterios al caso *sub examine*, resulta claro que a la ciudadana Meudis Lucrecia Cedeño le era aplicable la legislación laboral y, en consecuencia, la entonces vigente Ley contra Despidos Injustificados, como lo consideró la Comisión Tripartita al calificar su despido del Instituto Postal Telegráfico de Venezuela. Por lo tanto, la Comisión Tripartita tenía competencia para conocer del asunto planteado y así se declara.

*Voto salvado del Magistrado Gustavo Urdaneta Troconis*

... La “teoría de los actos excluidos”, a la que alude el texto del fallo del que se disiente, constituye la manifestación de una tendencia, afortunadamente, en franco retroceso. La tendencia moderna —no sólo en Venezuela, sino en los distintos países de Derecho Administrativo— va hacia la universalidad del control contencioso-administrativo. (Ver: al respecto, Allan Brewer-Carías: *Nuevas tendencias en el contencioso-administrativo en Venezuela*, Caracas, 1993, pp. 7 y ss.).

En nuestro país, además, no se trata sólo de un problema de tendencias o de estilos, que más o menos discrecionalmente imponga la jurisprudencia, sino de la necesidad de poner en vigencia, real y efectivamente, el postulado contenido en el artículo 206 de la Constitución, que atribuye a la jurisdicción contencioso-administrativa, monopólicamente, el control de la legalidad de los actos administrativos.

Partiendo de la anterior base conceptual, para el Magistrado disidente —ya en un nivel más concreto— no es posible sostener que el control de la legalidad de los actos mediante los cuales las autoridades de IPOSTEL manejan el personal de empleados y ejercen las potestades que la ley les otorga en esa materia —y no otra cosa sería la pretensión de que las Comisiones Tripartitas “calificaran” las destituciones a que hace referencia el artículo 34 de la ley que crea IPOSTEL— está sometido a esos órganos administrativos, y no a los tribunales contencioso-administrativos, a los cuales el artículo 206 de la Constitución atribuye en exclusiva el control de la legalidad de los actos administrativos.

Al ser removido o destituido un empleado de IPOSTEL, la impugnación de ese acto administrativo debe ser hecha ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Como no sería competente para conocer de ello el Tribunal de la Carrera Administrativa, por no ser aplicable la Ley de Carrera Administrativa, la competencia recaería en los órganos del contencioso-administrativo general.

CPCA

13-8-93

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Karl Georg J. vs. República (Ministerio de Justicia).

**Los actos mediante los cuales se manifiesta la intervención del Poder Ejecutivo en el procedimiento de extradición no son actos administrativos de los controlables por la jurisdicción contencioso-administrativa.**

En este estado del proceso, correspondería a esta Corte pronunciarse sobre la procedencia de la solicitud cautelar de amparo constitucional, planteada conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación. Sin embargo, visto que la admisibilidad de las acciones y recursos en la jurisdicción contencioso-administrativa constituye una materia de orden público, conforme lo ha puesto de relieve reiteradamente la jurisprudencia, y que, por lo tanto, puede ser revisada por el juez de oficio en todo momento, aun en la sentencia definitiva, estima necesario esta Corte proceder al análisis de la naturaleza del acto objeto del presente juicio.

A tal efecto, es preciso tener presente que la extradición es un procedimiento jurisdiccional, regulado en el capítulo V del Título III del Código de Enjuiciamiento Criminal, complementado por las normas de los tratados internacionales sobre la materia suscritos por Venezuela. En dicho Código están previstos tanto el procedimiento para la extradición activa como para la extradición pasiva.

La extradición pasiva —la que interesa en el caso de autos— está regulada en los artículos 391, 392 y 393 del mencionado Código, en los que se establecen las reglas básicas a seguir para el caso de que un país extranjero solicite la entrega de alguna persona que se encuentre en el territorio venezolano, por haber cometido un delito en dicho país o estar sindicado de haberlo cometido.

La tramitación y decisión de este procedimiento jurisdiccional se produce en el seno de un tribunal, que anteriormente era la Corte Federal y hoy en día es la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Penal, según lo dispuesto en el artículo 42, numeral 30, en concordancia con el artículo 43, de la Ley Orgánica que rige a nuestro Máximo Tribunal, Pero, dado el ingrediente internacional que necesariamente tiene la extradición, en el procedimiento tiene participación también el Ejecutivo Nacional, ya que en éste —y, concretamente, en el Presidente de la República, quien es jefe de dicho Poder Ejecutivo— reside el “poder exterior” de la República, de conformidad con el sistema de distribución de funciones establecido en la Constitución.

En efecto, de conformidad con las citadas normas procedimentales, la solicitud de extradición de una persona refugiada en Venezuela se tramita por vía diplomática y corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores recibir la solicitud, junto con los recaudos pertinentes; éste la remite al Ministerio de Justicia, el cual, a su vez, se encarga de enviarla a la Corte Suprema de Justicia. Esta última, en Sala de Casación Penal, resolverá luego sobre la procedencia o no de la solicitud, previa audiencia de la persona de cuya extradición se trata (artículo 393, Código de Enjuiciamiento Criminal), oída la opinión del Fiscal General de la República (artículo 40, ordinal 3º, Ley Orgánica del Ministerio Público), y con vista de los recaudos producidos, a la luz de las disposiciones de los tratados internacionales y de los Códigos Penal y de Enjuiciamiento Criminal, que señalan las circunstancias que han de tomarse en cuenta para acordar o no la extradición.

En caso de ser ésta rechazada, será obligatorio proceder al enjuiciamiento del sujeto en Venezuela, como si el hecho se hubiera cometido en el territorio venezolano,

al menos en el caso de que la negativa se deba a que sujeto es de nacionalidad venezolana. Si, por el contrario, es acordada la extradición, la persona reclamada quedará a la disposición del Estado requirente durante un determinado lapso; si este lapso llegare a vencer sin que dicho Estado disponga de ella, ésta quedará en libertad y ya no podrá solicitarse su extradición por el mismo hecho.

Ahora bien, dentro de ese procedimiento puede producirse la detención precautelativa del reclamado. La misma debe ser solicitada por el Estado requirente, junto con la solicitud de extradición debidamente acompañada con los recaudos exigidos, o incluso sin éstos, pero con el ofrecimiento de producirlos después. En tales casos, corresponde al Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Justicia, acordar o no la detención preventiva de la persona reclamada, según la gravedad, urgencia y naturaleza del caso y de acuerdo al mérito de los comprobantes que se acompañen (artículo 6 del Código Penal y 392 del Código de Enjuiciamiento Criminal).

Asimismo está previsto en los tratados que podrá también procederse a la detención provisional del prófugo, incluso antes de iniciarse el procedimiento formal de extradición, en caso de urgencia, y cuando ello se solicitare por vía diplomática o directamente por el funcionario judicial o por otra vía prevista, con el señalamiento expreso de que existe una orden de detención o una sentencia condenatoria, fijándose un lapso para presentar la solicitud, si ello no se establece en los tratados. (Ver Alberto Arteaga Sánchez: "El procedimiento de extradición en Venezuela", en *Libro-Homenaje F. S. Angulo Ariza*, pp. 713 y ss.).

De la descripción sumaria que acaba de hacerse del procedimiento extraditorio, emerge con claridad que la intervención del Poder Ejecutivo en el mismo es meramente accesoría y de carácter auxiliar. Con relación al aspecto específico de la detención precautelativa de la persona reclamada, se trata de una función asimilable a la que cumplen las autoridades policiales —en tanto que auxiliares de la justicia penal—, en orden a la investigación de hechos punibles y al enjuiciamiento de los culpables, de conformidad con lo previsto en el artículo 61. ordinal 1º, de la Constitución. Tal asimilación fue puesta de relieve por el Ministerio Público, en memorándum enviado por el Fiscal General de la República al Ministerio de Justicia en septiembre de 1977 (Ver Alberto Arteaga Sánchez, obra citada, pág. 715).

Esta consideración conduce a esta Corte a entender que los actos mediante los cuales se manifiesta la intervención del Poder Ejecutivo en el procedimiento de extradición no son actos administrativos de los controlables por la jurisdicción contencioso-administrativa. Tanto la admisión de la solicitud de extradición propiamente dicha, como la eventual decisión de detener preventivamente al reclamado —pedida por el Estado requirente junto con la solicitud de extradición, o antes de iniciarse el proceso formal, en los casos en que esto es posible—, deben ser pasados en seguida a la Corte Suprema de Justicia, órgano jurisdiccional competente para decidir en definitiva sobre la solicitud y, por ende, sobre las decisiones que con carácter provisional haya podido tomar el Poder Ejecutivo. Es ante tal tribunal, por consiguiente, donde deberá ventilarse cualquier controversia acerca de lo fundado o infundado de las decisiones precautelativas tomadas por el Poder Ejecutivo, así como sobre el fondo de la solicitud de extradición, no teniendo competencia los tribunales contencioso-administrativos para controlar la legalidad de las referidas actuaciones del Ejecutivo. Así se declara.

**CPCA****9-12-93**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Prenatal, C.A. vs. República (Ministerio de Fomento. Inquilinato).

**Las resoluciones inquilinarias que dictan tanto la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento para el área metropolitana, como los Alcaldes en el resto del país, constituyen verdaderos y propios actos administrativos de efectos particulares.**

Con respecto a tales alegatos, esta Corte ratifica los criterios que ha venido sosteniendo, en el sentido de que las resoluciones inquilinarias que dictan tanto la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento para el área metropolitana, como los Alcaldes en el resto del país, constituyen verdaderos y propios actos administrativos de efectos particulares, y con respecto a los recursos de nulidad que contra tales actos se interpongan en vía jurisdiccional el procedimiento aplicable es el contenido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, en sentencia dictada por esta Corte el 22 de octubre de 1991 bajo la ponencia del Magistrado Jesús Caballero Ortiz, cuyo criterio hoy ratifica, se indicó lo siguiente: "...Es cierto que la Ley de Regulación de Alquileres consagra el denominado recurso de «apelación» contra las decisiones administrativas emanadas de los organismos encargados de la regulación (Artículo 15), estableciendo que tales recursos deberán interponerse por ante el organismo respectivo de cuya decisión se recurra, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación del acto administrativo inquilinario. Ahora bien, ha sido reiterada la jurisprudencia al afirmar que los recursos contencioso-administrativos de nulidad con procedimientos y lapsos especiales que instauran algunas leyes ante órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, denominados «apelaciones» o Recursos Jerárquicos impropios, quedaron sin efecto al entrar en vigencia la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En consecuencia, el procedimiento general establecido en dicha Ley Orgánica para los recursos de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares, resulta el aplicable a la materia inquilinaria pues al dictarse la indicada ley en 1976, con vigencia a partir de 1977, quedó derogado el procedimiento especial establecido en la Ley de Regulación de Alquileres de 1960 y su correspondiente Reglamento.

Por lo anterior, se desestiman igualmente las impugnaciones precedentemente analizadas, y así se declara.

b. *Actos administrativos de efectos generales***CSJ-SPA (474)****5-8-93**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Varios vs. Consejo de la Judicatura.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia nada señala respecto a la obligación que tienen los interesados de consignar el cartel a que se refiere el artículo 116 *ejusdem* ordenado por el Juzgado de Sustanciación en el auto de admisión. Sin

embargo, la Sala en sentencia del 15 de julio de 1992 (Caso Hender Rendiles y Albanes Nava) estableció que “cuando se ordena en el auto de admisión librar el cartel, nace para el recurrente la obligación de cancelar el arancel correspondiente, retirar el cartel para su publicación y posterior consignación” y precisa la mencionada decisión:

“Evidentemente nace una carga procesal que le impone la misma ley al recurrente cuyo incumplimiento sólo puede entenderse como desinterés en el procedimiento por él incoado, pues en ese momento depende sólo de él que el juicio continúe. Tal desinterés debe entenderse como un desistimiento”.

En atención a lo anterior y visto el auto del Juzgado de Sustanciación mediante el cual se evidencia que el cartel ordenado el 25-9-90 librado el 25-2-92 no fue retirado y en consecuencia no fue consignada su publicación, es forzoso concluir que los recurrentes han desistido tácitamente del recurso. Así se declara.

*Voto salvado del Magistrado Luis Enrique Farías Mata*

El Magistrado Luis Enrique Farías Mata, disiente del criterio sustentado en el precedente fallo, por lo que salva su voto con fundamento en los argumentos que se exponen a continuación:

En la decisión de la cual disiento la Sala considera procedente la aplicación analógica del artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia —que prevé el emplazamiento de los intereses en recursos de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares, mediante cartel—, al supuesto de emplazamiento de interesados en los recursos de nulidad que se intenten contra actos de efectos generales, que está contemplado en norma diferente: el artículo 116 *ejusdem*.

1. El referido artículo 116, relativo (al igual que el artículo 125), al contenido del auto de admisión del recurso, además de ordenar la notificación de distintas autoridades, confiere facultad al Juzgado de Sustanciación para “ordenar la citación de los interesados por medio de carteles, cuando a su juicio fuere procedente”. Nada más expresa respecto de dichos carteles.

La decisión de la cual disiento consideró que cuando el Juzgado de Sustanciación hace uso de esa potestad, nace para el recurrente la carga procesal de cancelar el arancel correspondiente, retirar el cartel, publicarlo y consignarlo y que el incumplimiento de dicha carga “sólo puede entenderse como desinterés en el procedimiento por él incoado, pues en ese momento depende sólo de él que el juicio continúe”. (Subrayado nuestro), concluyendo que “tal desinterés debe entenderse como un desistimiento”.

2. El fundamento de tal razonamiento se encuentra en que, a falta de precisión de la norma aplicable acerca del lapso para consignar el cartel, la situación es subsumible, por analogía, en las disposiciones del artículo 125 de la Ley Orgánica que rige sus funciones.

En consecuencia, estimó la Sala que la falta de consignación del cartel dentro de los quince días consecutivos siguientes a la fecha de expedición, acarreó el desistimiento tácito del recurso, como sanción a la falta de impulso procesal, con lo cual —al asimilarlos de esa manera— dio por desistido en el presente caso un proceso intentado contra acto de efectos generales, de suyo no disponible conforme a jurisprudencia de la Sala en interpretación, entre otros, del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

3. Considera el Magistrado disidente que en el análisis del caso, la Sala omitió considerar el principio general de Derecho conforme al cual las normas sancionatorias son de aplicación restrictiva y, por lo tanto, excluyen su extensión por analogía. Este principio tiene como fin la protección del particular, al igual que el que pres-



cribe que las normas contentivas de derechos o garantías son, por el contrario, de interpretación amplia o extensiva.

Ahora bien: la sanción que prevé el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para el incumplimiento de la carga procesal que implica el emplazamiento de los interesados, es, para el caso específico de los juicios de nulidad contra actos de efectos particulares, el desistimiento tácito del recurso.

Es esta una grave sanción, puesto que, como afirma Rengel Romberg: "El desistimiento produce los mismos efectos de cosa juzgada que la sentencia ejecutoria, esto es, impide todo proceso futuro sobre la pretensión abandonada" (*Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano*. Tomo 11, pág. 355).

Y es que el artículo 23 del Código de Procedimiento Civil —aplicable supletoriamente al proceso contencioso-administrativo según el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia—, establece que frente al desistimiento: "El juez dará por consumado el acto, y se procederá como en sentencia pasada con autoridad de cosa juzgada...".

Aún más, el acto del desistimiento, a tenor de la misma norma, "...es irrevocable, aun antes de la homologación del tribunal".

Trátase así de una gravísima sanción, que el legislador impuso, en opinión de quien disiente, a los recurrentes sólo en los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares puesto que fue en la sección de la ley dedicada a tales juicios (Sección Tercera del Capítulo II del Título V) que la incluyó. Si la intención del legislador hubiese sido la de extender tal imposición a los recurrentes en los juicios de nulidad de actos de efectos generales, lo habría expresado en el texto del artículo 116 de la ley o habría incluido el contenido del artículo 125 en la Sección Cuarta del mismo Capítulo, contentiva de "Disposiciones comunes a los juicios de nulidad de actos de efectos generales o de actos de efectos particulares".

4. En conclusión, en criterio del Magistrado disidente, no estableció el legislador un desistimiento tácito del recurso en el supuesto del artículo 116 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y no puede el juzgador suplir esa omisión por vía de analogía, al menos en cuanto a la grave sanción que se impone al recurrente, por ser contrario al principio general de interpretación restrictiva de las normas sancionatorias, implícito en el artículo 1º del Código Penal y, como garantía que es, ese sí aplicable por extensión a cualquier norma sancionatoria.

#### c. *Actos de organismos privados*

**CPCA**

**30-8-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Unión Deportiva de Lara Fútbol Club vs. Liga de Fútbol Profesional de Venezuela.

**Los actos emanados de entidades de carácter privado a las cuales la ley les haya otorgado potestades públicas, constituyen actos de autoridad y por lo tanto dichos actos están sometidos al control jurisdiccional de legalidad que ejercen los tribunales contencioso-administrativos.**

Ya esta Corte ha tenido oportunidad de pronunciarse acerca de la naturaleza de los actos emanados de este tipo de entidades deportivas, cuando actúan en ejer-

cicio de potestades públicas otorgadas por la mencionada ley. Tanto en ese caso, como en general, cuando se trata de entidades de carácter privado a las cuales un texto legal les haya otorgado potestades públicas, ha entendido esta Corte que los actos dictados por las referidas entidades con fundamento en tales potestades constituyen actos de autoridad, en el sentido de que emanan de verdaderas autoridades, ubicadas por voluntad del legislador en una situación de preeminencia respecto de los particulares que con ellas se vinculan. Con base a ese razonamiento, se ha llegado a la conclusión de que tales actos están sometidos al control jurisdiccional de legalidad que ejercen los tribunales contencioso-administrativos.

En el caso bajo estudio, el accionante indica que la Junta Directiva de la Liga de Fútbol Profesional de Venezuela, "actuando como Organismo Jurisdiccional de Primera Instancia", inhabilitó la cancha del estadio de fútbol "Farid Richa" de la ciudad de Barquisimeto, cancha esta en la que el club Unión Deportiva de Lara F.C. debía jugar, en su carácter de equipo local, el próximo juego que le correspondía, según el calendario de actividades de la temporada. Se observa, pues que el pretendido agravante es una "liga deportiva", la cual constituye una de las entidades de derecho privado que, de acuerdo con la Ley del Deporte, intervienen junto con el Estado en la organización, fomento y desarrollo de la actividad deportiva en Venezuela, que, según el artículo 2 de dicha ley, es de utilidad pública (artículos 26 y siguientes, en concordancia con el 59, *eiusdem*).

Ahora bien, ese mismo texto legal confiere a tales entidades deportivas ciertas potestades públicas y, concretamente, la potestad disciplinaria destinada a mantener el orden y el correcto funcionamiento de las actividades deportivas, por parte de los individuos y organizaciones que intervienen en ellas. Así, los artículos 68 al 71 de la referida Ley del Deporte facultan a esas entidades deportivas —las previstas en el mismo texto legal— para que apliquen a los deportistas y a los clubes las sanciones que tienen base en la misma ley, en los casos de violaciones a los deberes deportivos que igualmente ella contempla. Hay que concluir, entonces, que las entidades deportivas previstas en la Ley del Deporte, cuando dictan actos sancionatorios en uso de la potestad que les ha conferido la misma ley, se comportan ante sus integrantes en un plano de supremacía, es decir, de autoridad, que ubica a los referidos actos dentro del marco del Derecho Administrativo y los hace formar parte del objeto del control ejercido por la jurisdicción contencioso-administrativa.

## B. Admisibilidad

### a. Agotamiento de la vía administrativa

**CSJ-SPA (366)**

**22-7-93**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Lourdes A. Vargas de Trujillo vs. República (Ministerio de Hacienda).

**El ejercicio del recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares exige, como requisito procesal de admisibilidad, el agotamiento de la vía administrativa.**

La primera cuestión que corresponde examinar es la relativa a la falta de agotamiento de la vía administrativa alegada por la Administración. Si bien es cierto que

por decisión de fecha 15 de noviembre de 1990 esta Sala admitió el recurso de nulidad interpuesto, esta circunstancia no impide la revisión posterior de los requisitos de admisibilidad de la acción, por tratarse de aspectos que pueden incidir en la violación de normas de orden público, respecto de los cuales siempre conserva este tribunal la facultad de analizarlos conforme lo viene sosteniendo en reiterada jurisprudencia.

En tal sentido observa la Sala que el ejercicio del recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares exige, como requisito procesal de admisibilidad, el agotamiento de la vía administrativa, según lo establece el artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Este requisito, como es bien sabido, significa que el recurrente debe previamente agotar los medios administrativos que tiene a su disposición ante la misma Administración. Conforme al sistema jurídico venezolano, el principio general es que la última palabra de la Administración la tiene el jerarca de la respectiva organización, y por tanto, este Alto Tribunal en reiterada jurisprudencia ha interpretado que la vía administrativa se agota con el recurso jerárquico ante la máxima autoridad del organismo de que se trate, haciendo salvedad de los supuestos en que la última palabra en sede administrativa corresponde a un inferior, cuando la ley excluye expresamente el recurso jerárquico contra su decisión, como es por ejemplo el caso de las decisiones emanadas del Director de Inquilinato del Ministerio de Fomento.

**CPCA**

**30-9-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Freddy Capella vs. C.A. Venezolana de Navegación.

**Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para conocer de los actos administrativos que causan estado.**

La Corte observa que el recurrente impugna el acto administrativo dictado por la Junta Directiva de la C.A. Venezolana de Navegación que puso fin al procedimiento constitutivo mediante el cual se declaró su responsabilidad administrativa, en fecha 19 de julio de 1991 y el cual le fue notificado el 12 de noviembre de 1991.

Al respecto se observa que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para conocer de los actos administrativos que causan estado, bien sea porque emanan de la máxima autoridad del organismo; porque se interpusieron todos los recursos en su contra o porque la ley establezca que contra ese acto no procede recurso alguno en sede administrativa.

Sólo en el caso de que se produzca silencio administrativo en vía recursoria, pueden los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa pronunciarse sobre los vicios de inconstitucionalidad o de ilegalidad de los actos administrativos, ya que en tal supuesto el silencio confirma el acto impugnado en la vía administrativa.

En el caso de autos el recurrente no impugnó ante esta Corte el acto que causa estado, es decir, el acto de fecha 23 de junio de 1992 que decidió el recurso de reconsideración, único acto recurrible en el presente proceso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que impugnó un acto que no es recurrible directamente ante esta Corte, pues no se encontraba firme en vía administrativa ya que el propio interesado lo privó de firmeza al ejercer el recurso de reconsideración facultativo.

Conforme con lo expuesto, al haber ejercido el recurso de reconsideración y tener conocimiento del acto administrativo que lo decide, el actor estaba obligado a impugnar este último acto, pues es él el que agota la vía administrativa. Además, el acto administrativo que decide el recurso de reconsideración sustituyó al impugnado, por lo que éste carecía ya de relevancia procesal. En síntesis, no podía el actor dirigir su acción contra un acto que no podía ser objeto de análisis por el juez, pues habiéndose ejercido un recurso de reconsideración existía un nuevo pronunciamiento sobre el asunto planteado. En fin, al impugnar en esta vía contencioso-administrativa el 16 de septiembre de 1992 el acto administrativo dictado por la Junta Directiva de la C. A. Venezolana de Navegación el 19 de julio de 1991, notificado al recurrente el 12 de noviembre de 1991, esta Corte ha de declarar inadmisibles los recursos haberse intentado contra un acto que, por voluntad del particular interesado, no agotó la vía administrativa.

**CPCA****23-12-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

**Cuando un particular se encuentra frente a una autoridad administrativa que no resuelve un recurso jerárquico, puede solicitar la nulidad del acto que impugnó por vía jerárquica ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa pero es el silencio del jerarca el que pone fin a la vía administrativa y de acceso directo a la vía contencioso-administrativa, sin necesidad de que se produzca un acto expreso.**

Ahora bien, cuando un particular se encuentra frente a una autoridad administrativa que no resuelve un recurso jerárquico, puede solicitar la nulidad del acto que impugnó por vía jerárquica ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa pero es el silencio del jerarca el que pone fin a la vía administrativa y da acceso directo a la vía contencioso-administrativa, sin necesidad de que se produzca un acto expreso.

Ello trae como consecuencia que el órgano competente para conocer del recurso contencioso-administrativo de anulación contra el acto que se ataca una vez que se produjo el silencio, es aquel que controla los actos de la autoridad que pone fin a la vía administrativa y que, con su silencio abrió el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En el presente caso, el silencio provino del Ministro de la Defensa, cuyos actos son controlados por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, a tenor de lo dispuesto en el artículo 42 numeral 10. de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y no por esta Corte.

En consecuencia, encuentra esta Corte que la decisión del Juzgado de Sustanciación no vulnera disposiciones de orden público y, por ende, queda firme el auto de 1º de abril de 1993 por cuanto el conocimiento de la presente causa compete a otro tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa, y es ello lo que dio lugar a la inadmisibilidad, según doctrina contenida en reiterada jurisprudencia:

“Tratándose de una causal de inadmisibilidad, cabría pensar que, al advertir su presencia en una demanda concreta, el tribunal contencioso-administrativo debería limitarse a declararla inadmisibles y archivar el expediente. Sin embargo, esa interpretación literal de la norma podría obrar en contra de la garantía de los ciudadanos a accionar jurisdiccionalmente contra las conductas de la Ad-

ministración, sobre todo si se reflexiona sobre lo difícil que con frecuencia resulta determinar adecuadamente la competencia de los tribunales contencioso-administrativos.

Afortunadamente la jurisprudencia se ha encargado de dar a la incompetencia del tribunal el tratamiento más adecuado a tal situación; ésta no configura propiamente desde el punto de vista técnico procesal, una causal de inadmisibilidad, sino que conduce a una mera declaratoria de incompetencia por parte del tribunal ante el cual se accionó y a la remisión del expediente al tribunal que aquél considere competente. Así lo señaló expresamente la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en sentencia del 6 de abril de 1989, en los siguientes términos:

«Mas, aun cuando la incompetencia es una causal de inadmisibilidad, esta Sala ha sostenido (sentencia del 16-5-88, Sociedad Financiera Consolidada, C.A.), que si se trata del mismo recurso de nulidad, pero intentado ante un órgano distinto del competente, la cuestión conduce a una simple declaratoria de incompetencia y el envío del asunto al que dentro de la misma jurisdicción contencioso-administrativa, fuese el competente, sin que se entienda como motivo para no darle entrada». (Sentencia del 27 de abril de 1993, confirmada el 20 de diciembre de 1993)».

En consecuencia se ordena remitir el presente expediente a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia a los fines de que se pronuncie acerca de su competencia.

b. *Legitimación*

**CSJ-SPA (453)**

**13-8-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Franklin Guzmán vs. Consejo Supremo Electoral.

Siendo concluyente la desestimatoria de la medida cautelar de amparo constitucional solicitada, tal como expresamente ha sido declarada, pasa la Sala a examinar, seguidamente, si el recurso contencioso-administrativo cumple con los requisitos legales exigidos para su admisión.

Al respecto, resalta en primer lugar la falta de cualidad del actor para incoar el presente juicio, ya que la decisión impugnada, que fue tomada en la reunión del 11-2-93 llevada a cabo por los miembros del Consejo Supremo Electoral —en la cual acordaron automatizar los escrutinios en las próximas elecciones de Sucre y Barinas—, está destinada a regular la propia actuación del órgano electoral en el proceso de conteo de los votos emitidos en las elecciones indicadas, y surtir efectos exclusivamente, por tanto, en su ámbito interno, por lo que no puede afectar de una manera particular o individual la esfera jurídica del recurrente.

El hecho de que la decisión impugnada no afecte al recurrente en la forma requerida por la propia Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para la interposición válida del recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos de efectos particulares, que es en este caso el juicio principal, se demuestra con los propios alegatos que éste formula para justificar su actuación: que fue miembro directivo del Consejo Supremo Electoral; que fue Secretario Ejecutivo de la comisión que estudió las reformas de la Ley del Sufragio y de la Ley de Partidos Polí-

ticos; que es investigador destacado en los Estados Unidos de Norteamérica para estudiar el sistema electoral de ese país; que es Director-Comisionado para la creación de la Fundación Consejo Supremo Electoral; que tiene profundos conocimientos técnicos sobre los procesos electorales; y que tiene una denuncia ante el Ministerio Público por supuestos fraudes cometidos en virtud del arrendamiento de cuatrocientas máquinas escrutadoras de votos.

Como puede apreciarse, al ser evidente la falta de cualidad del actor para que sea admitida la interposición de un recurso de anulación de actos administrativos de efectos particulares, como es el caso concreto, debe declararse, de conformidad con el artículo 124, ordinal 1º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 121 *ejusdem*, la inadmisibilidad del recurso.

CSJ-SPA (558)

29-7-93

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

**Es condición sine qua non para quien interponga el recurso de nulidad de un acto de efectos particulares estar investido de legitimación activa.**

El artículo 121 *ejusdem* (Ley Orgánica Corte Suprema de Justicia) dispone:

“La nulidad de actos administrativos de efectos particulares podrá ser solicitada sólo por quienes tengan interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate...”. (Subrayado de la Sala).

En tal sentido —y como bien lo señala el representante de la Procuraduría General de la República en su escrito de solicitud de inadmisibilidad del recurso—, el recurrente abogado Vicencio Báez Finol, en su libelo que inicia este procedimiento invocó un interés general cuando manifiesta en su petitorio “Por todas las razones expuestas, y a fin de mantener y resguardar los principios de independencia y autonomía de los jueces consagrados en el artículo 205 de la Constitución Nacional, solicito la nulidad del referido acto”.

Ahora bien, tratándose —como quedó establecido—, de un acto de efectos particulares, es condición *sine qua non* para quien interponga el recurso de nulidad, estar investido de legitimación activa, esto es, que exista en el sujeto que ejerce el recurso (lo exige la ley) un interés personal, legítimo y directo lesionado por el acto recurrido, y estos supuestos no se dan en el caso *sub júdice*, pues no aparece de autos —ni tampoco lo señala el recurrente—, que la parte actora en este recurso, sea titular de una situación jurídica subjetiva que haya sido lesionada por el acto contenido en el Decreto N° 1.047 dictado por la Presidencia de la República, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 34.517 de fecha 26 de julio de 1990, por lo tanto carece de la legitimación activa exigida en el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

c. *Lapso de interposición*

CPCA

1-7-93

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Bar y Restaurant "El Carruaje SRL" vs. República (Ministerio del Trabajo).

**En el procedimiento Contencioso-Administrativo cuando un interesado haga uso de la facultad contenida en el art. 85 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se entiende como fecha de interposición de la demanda aquella en que la misma fue presentada ante el Juez Civil de la residencia del demandante y no la posterior en que los autos lleguen al tribunal Contencioso-Administrativo competente.**

Observa esta Corte que el artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone que no se admitirá ninguna demanda o solicitud cuando fuere evidente la caducidad de la acción o del recurso intentado.

Fue esa la causal de inadmisibilidad aplicada por el Juzgado de Sustanciación de esta Corte al caso presente, por considerar caduca la acción para la fecha de interposición del recurso, que fue —según se afirma en el auto apelado— el "20 de enero de 1992, día en el cual llegaron los autos a esta Corte", y no el 18 de diciembre de 1991, día en que fue presentado el escrito contentivo del recurso ante el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Centro-Norte.

Respecto de esta última afirmación hecha por el Juzgado de Sustanciación, observa esta Corte que el artículo 85 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone lo siguiente:

"El demandante no residiendo en el área metropolitana de Caracas podrá presentar su demanda o solicitud y la documentación que la acompañe, ante uno de los tribunales civiles que ejerza jurisdicción en el lugar donde tenga su residencia. El tribunal dejará constancia de la presentación al pie de la demanda y en el Libro Diario y remitirá a la Corte el expediente debidamente foliado y sellado".

El mecanismo contenido en la disposición transcrita —justificado en el informe elaborado por la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados sobre el proyecto de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como una forma que "permite evitar traslados onerosos a los interesados"— fue el aplicado en el caso de autos por el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Centro Norte, al advertir que la demanda de nulidad que le había sido presentada venía dirigida a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, órgano jurisdiccional al cual consideró efectivamente competente para conocer de la misma.

Ahora bien, en criterio de esta Corte, cuando un interesado haga uso de tal facultad, es forzoso entender como fecha de interposición de la demanda aquella en que la misma fue presentada ante el juez civil de la residencia del demandante, y no la posterior en que los autos lleguen al tribunal contencioso-administrativo com-

petente. De lo contrario, este dispositivo, ideado por el legislador para favorecer a los demandantes, podría de hecho acarrearles graves consecuencias en relación a la caducidad de la acción, puesto que el ejercicio de ésta en tiempo hábil no dependería de ellos sino de la diligencia con que actuara el tribunal civil de la localidad en enviar los autos al tribunal competente, interpretación que, por absurda, debe ser desechada.

Como consecuencia del razonamiento anterior, en el presente caso debe considerarse interpuesto el recurso el día 18 de diciembre de 1991. Así se declara.

**CSJ-SPA (548)**

**11-8-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Pero como consecuencia de la precedente decisión, en el caso de autos debe entenderse asimismo que el recurso intentado por la recurrente, contraparte del sindicato en la negociación que ordena llevar a cabo el acto administrativo impugnado. Se encuentra obviamente sometido a las modalidades que para su tramitación establece el encabezamiento de la norma cuya constitucionalidad y plena vigencia no han sido cuestionadas por la solicitante.

Ahora bien, en él se establece como lapso para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa de la decisión del Ministro, el de cinco (5) días siguientes a dicha decisión (a su notificación) o al vencimiento del plazo que le confiere para tal fin la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Resulta cónsono con el procedimiento de que se trata, establecer breves lapsos de apelación, (cuando incluso se ha eliminado de él, el recurso de reconsideración); razonablemente, porque de aplicarse los ordinarios, la controversia inicial sobre si la convención colectiva debe o no negociarse podría prolongar excesivamente y en forma contraria al espíritu de la ley, la vigencia del contrato colectivo vencido o la inexistencia de uno.

En su consecuencia, equiparados como han sido en el presente caso las partes del procedimiento administrativo, respecto del acceso a esta sede judicial, resulta imperativo, en resguardo de los mismos derechos que así lo justifican, igualarlos también respecto del lapso que el encabezamiento del propio artículo establece para acudir al juez contencioso-administrativo a los fines de hacer revisar judicialmente las decisiones que les sean respectivamente adversas.

En fuerza de lo expuesto, se declara: que el lapso para el ejercicio del presente recurso es también de cinco días siguientes a la decisión del Ministro, dictada mediante delegación.



CSJ-SPA (555)

11-8-93

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Angel R. Siso vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

**No puede el interesado acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa hasta tanto no se produzca la decisión respectiva sobre el recurso de reconsideración ejercido, o no se venza el plazo que tenga la Administración para decidirlos.**

En el escrito presentado por el representante de la República alega, como cuestión previa, la caducidad del recurso intentado y, en tal sentido, señala:

“Dispone el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que las acciones o recursos de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares caducarán en el término de seis meses, contados a partir de su notificación al interesado.

“De acuerdo con la disposición legal antes citada, la acción de nulidad del acto administrativo de efectos particulares deberá intentarse dentro de los seis meses siguientes a la notificación del acto al interesado, cuando tal decisión hubiere agotado la vía administrativa. La falta de ejercicio de la acción en el término legal hace suponer su tácita aceptación por el destinatario, provocando así, la irrevisabilidad del acto administrativo por el órgano jurisdiccional, a quien en tal caso corresponderá declarar de oficio inadmisibles la demanda de nulidad intentada después de haberse consumado su caducidad.

...“Ahora bien, la doctrina administrativa reconoce que los actos de los Ministros y determinados actos administrativos dictados por funcionarios inferiores ponen fin a la vía administrativa, pero sin desconocer el hecho de que los interesados puedan intentar el recurso de reconsideración contra el mismo, en cuyo caso, su ejercicio, de acuerdo al artículo 92 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, impide a éstos acudir ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo mientras no se produzca la decisión respectiva o no se venza el lapso que tenga la Administración para decidir.

“Se plantea entonces el problema referente al cómputo del término de caducidad del recurso contencioso-administrativo. Para algunos, el término de caducidad no comienza a correr sino cuando haya sido decidido el recurso de reconsideración o haya vencido el plazo para hacerlo. Otros consideran que siendo optativo para el interesado ejercitar o no el recurso de reconsideración contra los actos que ponen fin a la vía administrativa, el lapso de caducidad de seis meses para intentar el recurso contencioso de nulidad comenzará a computarse a partir de la fecha de notificación del acto administrativo al interesado, sin que sea necesario esperar la decisión del recurso de reconsideración intentado”.

En este último sentido dice que se pronuncia el administrativista Allan Brewer-Carías en su estudio sobre la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, realizado conjuntamente con la Ponente de este caso, y agrega:

...“De lo anterior se sigue que el lapso de caducidad de seis meses establecido en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para

intentar la demanda de nulidad del acto administrativo de efectos particulares no se suspende mientras se decide el recurso de reconsideración o se vence el término legal para hacerlo. La caducidad correrá fatalmente a los seis meses de notificado el acto al interesado, sin perjuicio de que éste haya o no ejercido el recurso de reconsideración.

“Ahora bien, el acto administrativo que declaró responsable en lo administrativo al recurrente fue dictado por la máxima autoridad jerárquica del Ministerio y con tal decisión se agotaba la vía administrativa, quedando abierto para el interesado la posibilidad de impugnarlo judicialmente. La demanda de nulidad no quedaba supeditada a la interposición por el interesado de recurso administrativo alguno, y ello es así por estar consagrado expresamente en el artículo 98 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que al efecto prescribe: «La interposición del recurso de reconsideración no será requisito para que se considere agotada la vía administrativa».

...“Por lo tanto, es manifiestamente inadmisibles la acción de nulidad intentada por Angel Ricardo Siso Carrero contra la Resolución dictada el 28 de julio de 1988, por haber transcurrido fatalmente el término de caducidad de seis meses establecido en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para demandar la nulidad del acto administrativo que lo declaró responsable en lo administrativo y le impuso el pago de una multa, dictado por el Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, el 28 de diciembre de 1987. Ese acto tuvo la virtualidad de agotar la vía administrativa y era, por tanto, susceptible de ser impugnado de nulidad en la jurisdicción contencioso-administrativa desde la fecha en que le fue notificado personalmente al interesado”.

No comparte esta Sala el planteamiento del representante de la República en cuanto al cómputo del lapso de caducidad para ejercer el recurso contencioso-administrativo de nulidad cuando, decidido un recurso jerárquico por el titular de un Ministro del Gabinete Ejecutivo, el administrado opta por solicitar a éste la reconsideración de dicho acto.

En efecto, la doctrina de este Supremo Tribunal se inscribe en el primer supuesto reseñado por el exponente en su escrito en el sentido de considerar que, ejercido el recurso de reconsideración de un acto emanado del superior jerárquico de un organismo, es la decisión que recaiga acerca del recurso de reconsideración, —o el acto tácito derivado del silencio en el término para decidirlo—, lo que agota la vía administrativa y, por ende, es a partir de este momento que se abre el lapso de caducidad de seis meses para interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo.

Y es natural que así sea por cuanto, al reconsiderar su acto, podría el jerarca administrativo modificarlo total o parcialmente, bien satisfaciendo las expectativas del recurrente, o empeorando su situación, y es éste, entonces, el acto que causa estado.

Tal interpretación se deriva, por otra parte, de la propia normativa de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que regula los recursos en sede administrativa, al establecer que el interesado no podrá acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa hasta tanto no se produzca la decisión respectiva sobre el recurso jerárquico o el de reconsideración ejercidos, o no se venza el plazo que tenga la Administración para decidirlos. (Art. 92).

De modo que si el administrado ejerce la facultad de recurrir en reconsideración del acto del jerarca, que si el efecto inmediato de este recurso es el de mantener el asunto en sede administrativa mientras el mismo se decide, y que si la vía judicial está supeditada a la decisión previa del recurso ejercido —o al vencimiento del co-

rrespondiente lapso—, lógico es concluir que el término que tiene el particular afectado por la decisión administrativa definitiva que le es adversa, es el general de seis meses a contar de la fecha en que dicho acto se produce y le es notificado.

En razón de lo expuesto, considera esta Sala improcedente el alegato sobre la caducidad del recurso interpuesto, y así se declara.

**CPCA**

**4-11-93**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Lenín V. Nava vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones).

En virtud de la naturaleza de la decisión apelada, pasa esta Corte, a pronunciarse respecto a la caducidad alegada y declarada con lugar por el *a quo*, y en tal sentido considera:

Ha sido criterio reiterado de esta Corte, que en el contencioso de la carrera administrativa, los funcionarios públicos, a los fines de interponer la querrela, sólo requieren agotar la vía de conciliación ante la Junta de Avenimiento respectiva, no siendo necesaria la interposición de los recursos administrativos previstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Sin embargo, si optaren por ejercer dichos recursos administrativos, deberán esperar la decisión del mismo, o el vencimiento del lapso previsto para su decisión, antes de interponer su acción judicial. Es decir, al ejercer algunos de los recursos administrativos, el acto pierde su firmeza en la vía administrativa y el administrado para atacarlo debe esperar la decisión, pues ésta puede ser confirmatoria o revocatoria. Por ello, de conformidad con el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa, el acto confirmatorio de la destitución es el que produce el hecho que da lugar a la acción, es decir, el agravio. En el caso que nos ocupa, el funcionario ejerció en primer lugar el recurso de reconsideración que fue decidido en su contra y posteriormente, el recurso jerárquico contemplado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en fecha 22 de abril de 1985, el cual fue decidido en fecha 2 de septiembre de 1985, y notificada el 6 de septiembre del mismo año, por tanto, aun cuando la decisión administrativa que resolvió el recurso jerárquico no fue oportuna, sí hubo pronunciamiento sobre el mismo, por tanto, en aras de la seguridad jurídica, y de la defensa de los derechos subjetivos de los interesados, considera esta Corte que es a partir de la notificación de la decisión administrativa que resolvió el recurso jerárquico, que comenzó a decursar el lapso fatal de caducidad, pues pretender lo contrario, sería declarar inoficiosa la actividad revisora de sus propios actos. Distinto hubiera sido, en el supuesto de que no hubiera existido la decisión administrativa que resolviera el recurso interpuesto por el administrado, en cuyo caso el administrado, habría podido optar por considerar la falta de decisión oportuna como silencio negativo, y proceder a ejercer su acción judicial de nulidad en tiempo útil, pero al existir un pronunciamiento, es a partir de dicha fecha que debe comenzarse a computar el lapso de seis meses de caducidad para la interposición del recurso contencioso de anulación especial de la carrera administrativa y así se declara.

Ahora bien, partiendo del supuesto de hecho y de lo que consta en las actas procesales, habiéndole sido notificado al funcionario la decisión administrativa relativa al recurso jerárquico en fecha 6 de septiembre de 1985, y habiendo ejercido éste el recurso contencioso en fecha 28 de febrero de 1986, es evidente que aún no había

decurtido en su totalidad el lapso de seis meses de caducidad, y por tanto el recurso fue interpuesto oportunamente, y así se declara.

**CSJ-SPA (523)**

**7-8-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez.

Caso: Carlos Ibarra vs. Consejo de la Judicatura.

El abogado que actúa como delegado de la Procuraduría General de la República, formula en sus conclusiones escritas una serie de argumentos destinados a explicar ante este Alto Tribunal, que la presente demanda de nulidad es inadmisibile, por cuanto la misma no fue interpuesta tempestivamente dado que la fecha de interposición —30 de enero de 1991— es previa a la fecha de publicación del acto recurrido en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, vale decir, 13 de noviembre de 1991, y que la interposición debió ser posterior a la publicación del acto cuya nulidad se demanda, específicamente en los diez días siguientes a la publicación que se efectuó en la última de las fechas citadas, a que el presente recurso sólo era admisible si era interpuesto con posterioridad a la publicación del acto cuya nulidad se demanda.

En relación a tales argumentos la Sala ha expresado con anterioridad:

“Esa «publicación» a que alude el último aparte del artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura es la que prevé el artículo 78 *ejusdem*, que dice:

Artículo 78. Las decisiones del Consejo de la Judicatura, actuando como Tribunal Disciplinario, salvo las de amonestación verbal, se publicarán en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, se transcribirán en copia certificada al expediente del juez.

Del examen de la disposición citada se desprendió:

1º La obligatoriedad de publicación en la Gaceta Oficial de toda decisión del Consejo de la Judicatura actuando como tribunal disciplinario, a excepción de la amonestación verbal;

2º La obligatoriedad de notificar de la sanción impuesta al funcionario encausado;

3º La obligatoriedad de agregar copia certificada de la decisión al expediente del juez; y,

4º La obligatoriedad de publicar la decisión en la Gaceta Oficial.

Ahora bien, ¿puede interpretarse de este último requisito que le está vedado al juez sancionado interponer el correspondiente recurso de nulidad antes de publicación del acto? Para la Sala la respuesta no puede ser sino negativa.

En efecto, si bien es cierto que, como lo ha expresado esta Sala en anterior oportunidad, la efectividad del acto está a veces ligada ya sea por su contenido o por la ley, al cumplimiento de cierto requisito o condición externa a él y, que ese condicionamiento en nuestro ordenamiento constriñe a la Administración a poner en conocimiento al interesado del acto que afecta o vulnera la esfera de sus derechos subjetivos a fin de que tenga efectivo y oportuno acceso a los medios previstos por la ley para su defensa, ello no puede conducir al razonamiento errado de entenderlo como un obstáculo para la interposición del recurso correspondiente, *cuando ya se ha dado cumplimiento a la finalidad perseguida por la condición suspensiva de poner en conocimiento a la destinataria del acto* a través de la notificación. Es decir, si la ley general en la materia —la Orgánica de Procedimientos Administrativos— prevé la

notificación personal del interesado, y la ley especial en el caso (la Orgánica del Consejo de la Judicatura) establece además la publicación de la decisión sancionatoria, no puede concluirse que no obstante haber sido debidamente notificado el acto y por tanto, cesado la condición suspensiva de sus efectos perseguida por la ley —ponerlo en conocimiento al interesado— le está vedado atacarlo desde su notificación y deba someterse a la incertidumbre de una eventual publicación de fecha desconocida puesto que la ley no establece un plazo para efectuarla. Máxime cuando se considera que el acto ya ha empezado a surtir efectos desde la notificación, como lo señala el propio texto impugnado en su dispositiva. (Ver folio 13 de la decisión).

Por último, al alegar el interesado la falta de publicación del acto, como ocurre en el caso *sub júdice*, se traslada la carga probatoria para constituir prueba imposible para el recurrente la no publicación, al tratarse de un hecho negativo indeterminado y tocará entonces a la Administración la probanza de la efectiva publicación en el órgano oficial si le interesa obtener un pronunciamiento de caducidad para intentar el recurso, alegatos y pruebas que en ningún momento produjeron ni la Procuraduría General ni el Consejo de la Judicatura, por lo que se crea la presunción a favor de la recurrente de que el presente recurso fue interpuesto tempestivamente ya que al momento de la presentación no se había efectuado la receptiva publicación y así se declara" (Sentencia del 12 de diciembre de 1991. Carmen Figuera de Gómez vs. Consejo de la Judicatura).

**CSJ-SPA (772)**

**16-12-93**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Eddy Barroso M. vs. República (Ministerio de Justicia).

El Juzgado de Sustanciación mediante auto dictado el 10 de febrero de 1993, declaró inadmisibile el recurso de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad interpuesto por el abogado Ismael Ramírez Villabona, en su carácter de apoderado judicial del ciudadano Eddy Barroso Molina contra el acto administrativo de efectos particulares contenido en la Resolución N° 430, dictada el 17 de septiembre de 1991, por el Ministro de Justicia, mediante el cual le fue confirmada la medida de destitución que le fuera impuesta por el Director del Cuerpo Técnico de Policía Judicial. La referida declaratoria de inadmisibilidad se fundamentó en la extemporaneidad del recurso, por estimar que la Resolución impugnada fue notificada al recurrente el 28 de noviembre de 1991, fecha a partir de la cual éste disponía de un lapso de seis meses para interponer la acción de nulidad y en vista de que, cuando el recurso fue interpuesto en fecha 22 de julio de 1992, ya había transcurrido sobradamente dicho lapso, el Juzgado de Sustanciación lo consideró inadmisibile, de acuerdo con lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Examen de la situación planteada.

Observa la Sala que, el apoderado judicial de la parte actora apeló del auto del Juzgado de Sustanciación por considerar que, el recurso de nulidad fue interpuesto dentro del lapso de los seis meses que fija el primer aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, los cuales deben computarse a partir del vencimiento de los noventa días con los que contaba el Ministro de Justicia, desde la fecha de interposición del recurso, para decidirlo.

En efecto, el primer aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone:

“...El interesado podrá intentar el recurso previsto en el artículo 121 de esta ley, dentro del término de seis meses establecidos en esta disposición, contra el acto recurrido en vía administrativa, cuando la Administración no haya decidido el correspondiente recurso administrativo en el término de noventa días consecutivos a contar de la fecha de interposición del mismo...”.

Al respecto la Sala ha dejado establecido, desde la sentencia “Ford Motor de Venezuela”, de fecha 22 de junio de 1982, que el lapso de caducidad para interponer los recursos contencioso-administrativos de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares es de seis meses, los cuales deben comenzar a contarse a partir de los tres meses siguientes a la fecha de interposición del correspondiente recurso administrativo, si dentro de esos noventa días el recurrente no hubiese obtenido respuesta de la autoridad administrativa, puntualizando asimismo que, en esa forma “se atribuye efectos negativos al silencio de la Administración y queda abierta al interesado la vía contencioso-administrativa, con lo cual se trata de hacer efectivos los derechos de los administrados ante la eventual desidia de la Administración”.

En el caso presente ha sido impugnado un acto administrativo de efectos particulares contenido en una Resolución que dispuso que habían dos formas de recurrir; una ejerciendo el recurso de reconsideración ante el Ministro de Justicia y la otra, ejerciendo el recurso de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia. El recurrente optó por la vía administrativa e interpuso el respectivo recurso administrativo ante el Ministro de Justicia, sin obtener respuesta, por lo que intentó el recurso contencioso-administrativo, amparándose en el silencio administrativo, dentro de los seis meses siguientes a los noventa días previstos por el legislador para que la Administración decidiera el recurso administrativo.

Ahora bien, el recurso de reconsideración fue interpuesto el 18 de diciembre de 1991, es decir, que el 18 de marzo de 1992, vencieron los noventa días que dispone el primer aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para que la Administración decidiera el correspondiente recurso, abriéndose a partir de ese momento el lapso de seis meses para intentar el recurso contencioso-administrativo. De tal manera que el recurrente tenía hasta el 18 de septiembre de 1992 para acudir a la vía contencioso-administrativa, resultando, en consecuencia, que la interposición del recurso contencioso-administrativo el 22 de julio de 1992, no fue extemporánea como lo declaró el Juzgado de Sustanciación, organismo este que no tomó en cuenta que el recurrente se encontraba amparado en la figura del silencio administrativo.

En efecto, el Juzgado de Sustanciación practicó el cómputo de los seis meses a partir de la notificación de la Resolución impugnada, lo cual es incorrecto, ya que el recurrente había acudido a la vía administrativa sin obtener respuesta, razón por la cual sólo después de los tres meses a partir de la fecha de interposición del recurso administrativo es cuando podían comenzar a contarse los seis meses que contempla el primer aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

CSJ-SPA (737)

16-12-93

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Adalgisa Briceño de Rodríguez vs. República (Ministerio de la Familia).

**La naturaleza temporal de un acto administrativo tiene como denominador común la precariedad del lapso para el cumplimiento de los efectos del acto.**

**Por lo que los actos cuyos efectos se extinguen antes de vencer el lapso general de caducidad (6 meses) debe corresponderles un lapso de caducidad menor de modo que no subsista la posibilidad de ejercer recurso contra un acto sin efecto alguno, por haberse cumplido o ejecutado irremediamente.**

Ahora bien, el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece los lapsos de caducidad para el ejercicio de las acciones y recursos de nulidad que se interpongan ante este Alto Tribunal. Así, se dispone que cuando se trata de actos generales del Poder Público su nulidad puede ser intentada en cualquier tiempo, pero respecto de los actos particulares de la Administración, prevé un lapso general de seis meses y otro excepcional de treinta días si el acto impugnado es de efectos temporales.

Con relación a estos últimos, cabe señalar que la naturaleza temporal de un acto administrativo tiene como denominador común la precariedad del lapso para el cumplimiento de los efectos del acto. Ha dicho la Sala: "a los actos cuyos efectos se extinguen antes de vencer el lapso general de caducidad —6 meses— debe corresponderles un lapso de caducidad menor de modo que no subsista la posibilidad de ejercer recurso contra un acto sin efecto alguno, por haberse ya cumplido o ejecutado irremediamente". (Véase sentencias SPA 25-4-1985, Juan José Briceño Guerrero vs. Ministerio de Fomento y 11-8-1988, Muebles Lucy, C.A. vs. Ministerio del Trabajo).

Aplicando los anteriores razonamientos al caso en estudio, observa la Sala que, conforme se desprende de los propios estatutos consignados por la recurrente, los lapsos de las distintas etapas del proceso comicial en esa entidad en su conjunto, no superan los 75 días —los 15 días máximos para la realización de la Asamblea más los 60 días del Tribunal de Honor para convocarla— por lo que forzosamente ha de concluirse que la precariedad de tales lapsos, con prescindencia de la validez del proceso eleccionario, son menores que el lapso genérico de caducidad de los actos administrativos de efectos particulares de seis meses y, por tanto, resultan de acuerdo a reiterada jurisprudencia de esta Sala, actos administrativos de efectos temporales, sujetos a plazos de caducidad de treinta días por disponerlo así el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En efecto, confirma la naturaleza temporal de los efectos del acto impugnado, el hecho de demandarse la negativa del Instituto Nacional de Deportes de proceder a fijar fecha de juramentación a la Junta Directiva que sostiene haber sido válidamente electa, dada las características del pretendido acto omisivo de la Administración. Si el proceso electoral en su totalidad abarca un reducido tiempo de ejecución, la juramentación necesariamente debe producirse en forma inmediata a la elección, pues no es concebible que el acto que da eficacia a un proceso deba prolongarse más de lo que normalmente duró el proceso que le dio origen, ya que se desnaturalizarían los fines del acto mismo. La lógica secuencia de los hechos comporta, en el caso

de autos, la temporalidad de los efectos del acto recurrido y, aún más, si la Junta Directiva de la Federación Venezolana de Ajedrez, estatutariamente dura en sus funciones dos años (Art. 10 de los Estatutos), no entiende, pues, la Sala cómo la recurrente intenta el recurso de nulidad (8 de diciembre de 1987) después de consumidos seis meses de la declaratoria sin lugar del recurso jerárquico (8 de junio de 1987) y a más de un año de efectuada la elección. No puede dejarse de apreciar que el proceso administrativo previo duró lo que los lapsos legales establecen, cuando era evidente que los efectos del acto recurrido eran inmediatos al proceso electoral. Así se establece.

**CPCA****29-7-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Tal como lo señala el Juzgado de Sustanciación, los recurrentes tuvieron conocimiento del acto administrativo impugnado mediante inspección judicial practicada el 16 de octubre de 1992 por el Juzgado Cuarto de Municipios Urbanos de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, por lo cual, hasta la fecha de la presentación del recurso —2 de abril de 1993— ha transcurrido un lapso superior a cinco meses, razón por la cual el recurso había caducado para la fecha de su interposición pues, en efecto, y tal como lo precisa el Juzgado de Sustanciación, el acto administrativo por medio del cual se impone una sanción de arresto de ocho días, por parte de un juez, es un acto de efectos temporales. Al respecto, esta Corte, en base a la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia contenida en sus sentencias del 25 de abril de 1985, 14 de agosto de 1985, 7 de abril de 1986 y 12 de noviembre de 1987, ha sentado la siguiente doctrina, la cual en este fallo se ratifica:

1. Indudablemente, la intención del Legislador al reducir el lapso para el ejercicio del recurso fue establecer una correspondencia entre la brevedad de los efectos del acto y el término para la interposición del mismo, por lo cual los primeros han de ser necesariamente breves.
2. La brevedad del tiempo ha de ser dejada a la apreciación del juez, porque no existiendo ningún criterio orientador en la ley que haga una calificación legal de algunos actos temporales, corresponderá al juzgador efectuar caso por caso tal calificación, guiándose por la forma como el acto opera en el tiempo y las consecuencias que produce.
3. Para la calificación de los efectos de un acto como temporales, debe atenderse al efecto inmediato, directo y necesario del acto, por cuanto es a esto a lo que alude la norma del artículo 134 antes citado. Son las consecuencias necesarias, objetivas e inevitables del acto lo que debe ser calificado como de efecto temporal o de efecto permanente y no las contingentes, eventuales, subjetivas e indirectas a las que debe atenderse, porque de tomarse en cuenta estas últimas, la calificación no podría ser utilizada. El legislador quiso que ciertos actos, por tener un efecto breve en el tiempo sólo pudiesen ser recurridos dentro de un lapso de igual naturaleza, por cuanto resulta un contrasentido que pueda extinguirse tal efecto en el transcurso del procedimiento dirigido a verificar su validez.
4. De tal distinción, en cuanto a sus efectos, —los primeros como de breve duración y como de larga duración los segundos— surge la necesidad de diferenciar lo breve de lo largo, temporalmente considerado. La lógica implícita en preceptuar un lapso de caducidad de seis meses y otro de treinta días, aclara y responde la cuestión planteada. Si los efectos de un acto administrativo se fijan en un período menor



a seis meses, no puede mantenerse vigente el lapso para recurrir de un acto cuyos efectos tienen esa corta duración.

Ahora bien, el hecho de que el acto no se haya ejecutado no implica que su plazo de duración no continúe siendo de ocho días, pues no puede confundirse el plazo de eficacia de un acto administrativo, como el largo período de tiempo que sea necesario para que la autoridad —por diversas razones— pueda retardar el cumplimiento y ejecución de la medida.

**CSJ-SPA (556)**

**11-8-93**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Varios vs. República (Ministerio de la Defensa).

El presente recurso de anulación se presenta en virtud del presunto silencio administrativo producido en la administración militar a través del Ministro de la Defensa ante la ausencia de decisión del recurso de revisión frente a él ejercido por los recurrentes el 2 de febrero de 1989, fundamentado en el ordinal 2 del artículo 97 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Tratándose entonces de un recurso de revisión, éste debe ser decidido por el Ministro respectivo dentro de los treinta días siguientes a la fecha de presentación, de acuerdo al artículo 99 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Si el Ministro no decide la revisión solicitada dentro de los treinta días, opera el silencio administrativo previsto en el artículo 4 *ejusdem*. Por tanto, estamos en presencia de una decisión del Ministro de carácter tácito que agota la vía administrativa y abre para el recurrente la vía contenciosa o judicial según lo establece el artículo 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Es, a partir del vencimiento de los treinta días que comienza a correr el lapso de caducidad de seis meses, establecidos en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Aplicando los conceptos anteriores al caso bajo análisis se tiene que, interpuesto el recurso de revisión ante el Ministro de la Defensa el 2 de febrero de 1989, el Ministro debió decidirlo, de acuerdo al calendario de la Administración, antes del 4 de marzo de 1989. No habiéndolo hecho, a partir del 5 de marzo de 1989 comenzó a correr el lapso de caducidad de seis meses, para la interposición del recurso de anulación mientras que el presente recurso fue interpuesto el 13 de junio del mismo año, es decir, dentro del tiempo hábil para su interposición.

Razón por la cual en el presente caso no ha operado la caducidad de la acción interpuesta; y así se decide.

d. "*Solve et repete*"

**CSJ-SPA (636)**

**7-10-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Cervecería Modelo, C.A. vs. República (Ministerio de Hacienda).

**El principio "solve et repete", constituye una indebida restricción legal al derecho a la defensa (Art. 68 de la Constitución).**

Tal como lo alega la recurrente, ya se ha pronunciado este mismo Tribunal en el sentido de que el principio *solve et repete*, constituye una indebida restricción legal al derecho constitucional a la defensa consagrado en el artículo 68 de la Constitución, desnaturalizadora de la propia esencia de esta garantía en cuanto le impone una limitación económica que cuando menos dificulta —si es que no impide— el acceso a la justicia (s. SPA del 24-10-90, caso “Schell Venezolana, C.A.”).

Expresó la Sala en esa oportunidad:

“... , este Supremo Tribunal, en Sala Político-Administrativa, reconoce expresamente —y así lo declara formalmente— la preferente aplicación del artículo 68 de la Constitución sobre los artículos 137 de la Ley Orgánica de Aduanas y 462 de su Reglamento; textos —legal y reglamentario— que, en cuanto condicionan económicamente el acceso de los particulares al Poder Judicial, constituyen una violación flagrante del derecho a la defensa, garantizado por la transcrita norma constitucional”.

Así se reitera en presente oportunidad; por lo tanto, la Sala se abstiene de aplicar los señalados artículos al caso de autos y así lo declara expresamente.

Igualmente se reitera el precedente citado en cuanto declaró:

“... , intentado un recurso en materia de tributos aduaneros, al abstenerse el juez de aplicar, como en el caso de autos, la norma (artículo 137 de la Ley Orgánica de Aduanas y su correspondiente Reglamento) quedan suspendidos los efectos del acto impugnado, lo que —por otra parte— no deja desasistida a la Administración, pues podrá solicitar de esta Corte las medidas de aseguramiento pertinentes (artículos 178 y 204 del Código Orgánico Tributario)...”.

### C. Las partes en el procedimiento

#### a. Notificación

**CPCA**

**9-12-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Banco Mercantil, C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

**Las declaraciones del Alguacil de haber realizado las citaciones o notificaciones, constituyen actuaciones públicas judiciales que revisten autenticidad hasta prueba en contrario, no pudiendo ser atacada sino por la vía de tacha de falsedad.**

Como punto previo, debe esta Corte pronunciarse respecto al alegato de la apelante, referente a la falta de notificación del Fiscal General de la República en el presente proceso; al respecto observa:

Consta en autos que el *a quo* al dictar el auto de admisión del presente recurso (folio 199), en fecha 10 de enero de 1984, ordena notificar al ciudadano Fiscal General de la República. Al folio 123 del expediente, corre inserta copia al carbón de la notificación y una nota del Alguacil donde se hace constar que la notificación fue recibida por correspondencia.

La apelante alega que tal declaración del Alguacil no se halla fundamentada. Sin embargo, es ya jurisprudencia y doctrina pacíficas que las declaraciones del Alguacil de haber realizado las citaciones o notificaciones, constituyen actuaciones públicas judiciales que revisten autenticidad hasta prueba en contrario, no pudiendo ser atacadas sino por la vía de tacha de falsedad; incidencia esta que no fue promovida. Por lo expuesto, debe tenerse como auténtica y cierta la declaración del Alguacil de haber realizado la notificación del Fiscal General de la República; en consecuencia, se desestima el argumento del apelante y así se decide.

b. *Los coadyuvantes*

CSJ-SPA (652)

30-11-93

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

**Sólo pueden hacerse parte en los procedimientos contencioso-administrativos de anulación de actos de efectos particulares las personas que reúnan las mismas condiciones exigidas para el accionante o concurrente. Es decir, un tercero coadyuvante u opositor a la solicitud, podrá ser considerado y alegar tal cualidad de parte, sólo si tiene un interés personal, legítimo y directo en impugnar o defender el acto de que se trate.**

En el presente caso corresponde a la Sala determinar la cualidad de los ciudadanos Carlos Bernárdez Lossada y Jacques Vera Morchain y de las entidades financieras Banco de Venezuela, y FIVENEZ, quienes comparecieron, dentro del plazo legal previsto, para intervenir en el juicio de nulidad intentado por el ciudadano Víctor Saúl Gutiérrez contra el Decreto Presidencial N° 2.125 de fecha 6 de marzo de 1992, alegando tener la condición de coadyuvantes de la Administración y de verdaderas partes en el proceso.

El Juzgado de Sustanciación, mediante el auto objeto de la presente apelación, declaró que los apelantes no podían intervenir ni como verdaderas partes ni como coadyuvantes en el juicio de nulidad intentado por el ciudadano Víctor Saúl Gutiérrez contra el Decreto Presidencial N° 2.125 de fecha 6 de marzo de 1992, puesto que —según se señala en el auto apelado— el interés en intervenir en el proceso de quienes se pretenden partes y coadyuvantes es vago e impreciso y por tanto no cumple con lo prevenido en el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, corresponde a esta Sala determinar si el Banco de Venezuela y FIVENEZ tienen la condición de verdaderas partes en el proceso, para lo cual observa:

Las entidades financieras razonan la afirmación de ser titulares de un derecho subjetivo —a la defensa y ser tratados con imparcialidad— en el hecho de haber sido intervinientes en las actuaciones que dieron lugar al acto administrativo por cuyo intermedio se destituyó al ciudadano Víctor Saúl Gutiérrez del cargo de Superintendente de Bancos. Por tanto, consideran que la sentencia que se dicte en este proceso puede producir efectos en sus relaciones con la parte recurrente, porque precisamente los motivos, entre otros, que dieron lugar al acto impugnado conciernen directamente al Banco de Venezuela y a FIVENEZ.

Ahora bien, por no ser las referidas entidades financieras ni el recurrente, ni la Administración que formalmente adopta la parte pasiva en el presente proceso, es preciso determinar si reúnen las mismas condiciones exigidas en el artículo 121 de la

Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para el accionante o recurrente, lo cual constituye el presupuesto necesario para intervenir como partes en el respectivo procedimiento de anulación.

En tal sentido, observa la Sala que los apelantes han alegado que la nulidad del acto administrativo impugnado significaría respecto de ellos la violación del derecho a la defensa que garantiza el artículo 68 de la Constitución, por cuanto la decisión que declare la nulidad del acto permitiría al recurrente regresar al cargo de Superintendente de Bancos y ya en dicho cargo ejecutar actuaciones contrarias a los intereses de las referidas entidades financieras.

En otras palabras, el verdadero interés del Banco de Venezuela y de FIVENEZ en este proceso es mantener la eficacia y validez del acto administrativo impugnado y, en consecuencia, garantizar en alguna forma que el cargo de Superintendente de Bancos sea ocupado a su juicio por un funcionario que reúna las condiciones necesarias para ejercer con imparcialidad las funciones contraloras que le están atribuidas.

En forma previa esta Sala estima conveniente ratificar el criterio según el cual la jurisdicción contencioso-administrativa está interesada en verificar la legalidad o ilegalidad de los actos emanados de la Administración y, en consecuencia, cuando conoce de un recurso de nulidad contra un acto administrativo no puede entrar a considerar argumentos que no se refieran estrictamente a la validez y legalidad del recurso administrativo.

Ante la ausencia de razonamientos que llevaría a esta Sala a considerar que las entidades financieras puede ver menoscabado o violado su derecho a la defensa en el supuesto de que el recurso de anulación respectivo se declare con lugar, resulta necesario expresar que las actuaciones que pudiera tener el recurrente con posterioridad a la sentencia definitiva son ajenas al acto impugnado, en consecuencia, no pueden ser tomadas en cuenta por esta instancia a los fines de establecer que la decisión que recaiga sobre el derecho que el accionante o recurrente dice habersele lesionado, pueda constituir también una decisión que menoscabe o afecte el derecho a la defensa y a ser tratados con imparcialidad que alegan los apelantes.

En tal sentido, para la Sala es evidente que el Banco de Venezuela y FIVENEZ atribuyen a la sentencia definitiva efectos que en ningún caso podrían derivarse de ella.

De otra parte, estima esta Sala que la sentencia que se pronuncie sobre el fondo —en este caso— no produciría eficacia directa en la esfera de intereses del Banco de Venezuela y FIVENEZ, más aún cuando los efectos de la cosa juzgada no conciernen a aquéllos pues no son parte en el proceso.

Precisado lo anterior, ratifica esta Sala el criterio jurisprudencial que ha venido interpretando que la instancia contencioso-administrativa de los juicios de nulidad de actos administrativos de efectos particulares se inicia por la introducción del recurso, iniciativa que corresponde sólo a quienes tengan un interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate. Asimismo conviene tener presente que sólo pueden hacerse parte en los procedimientos contencioso-administrativos de anulación de actos de efectos particulares las personas que reúnan las mismas condiciones exigidas para el accionante o recurrente, es decir en nuestro caso, un tercero coadyuvante u opositor a la solicitud, podrá ser considerado y alegar tal cualidad de parte, sólo si tiene un interés personal, legítimo y directo en impugnar o defender el acto de que se trate.

En atención a lo precedentemente expuesto considera esta Sala que ni el Banco de Venezuela ni FIVENEZ son titulares de un verdadero derecho subjetivo, como lo han alegado, que pudiera ser afectado por la eficacia directa de la sentencia que se dicte en este proceso y así se declara.

De igual manera estima la Sala que a las mencionadas entidades financieras no puede conferírseles la condición de interesados legítimos, personales y directos, puesto que no se encuentran en una especial situación de hecho que las haga más sensibles que el resto de los administrados ante la eventual declaratoria de violación de la legalidad por parte del acto impugnado. Es evidente para esta Sala que no existe en el caso de autos un interés legítimo, personal y directo que legitime la intervención de las entidades financieras como verdaderas partes en este proceso, ya que el interés de las entidades financieras que se invoca resulta ciertamente vago e impreciso y nada tiene que ver con el acto administrativo cuya legalidad se discute y mucho menos con el fallo definitivo de este proceso, y así se declara.

Por lo que se refiere a la apelación interpuesta por los ciudadanos Carlos Bernárdez Lossada y Jacques Vera Borchain esta Sala observa:

Alegan los ahora apelantes que para ser parte accesoria e intervenir por adhesión en los juicios de nulidad de actos administrativos de efectos particulares, lo que se exige es un simple interés que deriva de los efectos que pueda producir en la esfera jurídica del tercero la cosa juzgada de la decisión que se dicte.

Sin embargo, observa la Sala que los ahora apelantes no se limitan a manifestar un simple interés en coadyuvar a la Administración para que venza en este proceso, por el contrario se evidencia de autos que los directivos del Banco de Venezuela y FIVENEZ consideran que su interés en intervenir en este proceso no debe derivar del acto administrativo impugnado —como lo exige el auto apelado— sino que deriva del alegato de una serie de falsas imputaciones que hiciera contra ellos el ciudadano Víctor Saúl Gutiérrez en el tiempo que ejerció las funciones de Superintendente de Bancos.

En tal sentido, los apelantes sostienen que el mantenimiento del acto impugnado significaría respecto de ellos, la reivindicación de su honor y su reputación como personas naturales y como directivos del Banco de Venezuela y FIVENEZ.

Ahora bien, considera esta Sala que tal argumento demuestra que quienes se pretenden coadyuvantes no tienen un simple interés en sostener los derechos de la Administración, contrariamente ha dejado ver con claridad que tienen intereses propios pero ajenos a la legalidad del acto.

Lo anterior es suficiente —a juicio de esta Sala, por lo que así lo declara— para considerar que los ciudadanos Carlos Bernárdez Lossada y Jacques Vera Morchain no pueden intervenir como coadyuvantes de la Administración en este caso.

En cuanto a la apelación del sustituto del Procurador General de la República, visto que se concreta a defender las apelaciones declaradas sin lugar esta Sala de acuerdo a lo precedentemente indicado estima no ha lugar a las apelaciones interpuestas contra el auto del Juzgado de Sustanciación, el cual ratifica y así se decide.

#### D. *Suspensión de efectos del acto administrativo*

CSJ-SPA (298)

13-7-93

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Petrolan, C.A. vs, República (Ministerio del Trabajo).

La suspensión judicial de los efectos de los actos administrativos constituye así una excepción al carácter no suspensivo de los mismos. Es la posibilidad de detener temporalmente el cumplimiento de sus efectos, cuando el acto administrativo haya sido impugnado en vía contencioso-administrativa de nulidad.

Es pues, una garantía a favor del administrado recurrente frente a las prerrogativas administrativas, por medio de las cuales aun cuando se intentaren recursos en vía judicial, y el acto administrativo no esté definitivamente firme, el mismo goza del carácter ejecutivo y ejecutorio, salvo que el juez acuerde suspenderlo como medida cautelar para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación.

La Sala observa que, en el caso de autos, la solicitud de suspensión de efectos formulada por el abogado recurrente se limita a señalar que su mandante sufrirá daños irreparables o de difícil reparación si no se acuerda la suspensión del acto impugnado, sin estimar en ningún momento el valor del daño, ni determinar de qué tipo de daño se trata, esto es, si de un daño moral o de un daño patrimonial. No acompaña tampoco el apoderado actor a su solicitud, prueba alguna que permita a esta Sala, tener certeza suficiente del eventual daño para acordar tal medida, lo cual es indispensable a falta de dispositivo expreso de ley que ordene la suspensión, por lo que a todas luces, la solicitud de suspensión de efectos formulada resulta improcedente y así se declara.

**CPCA****13-7-93**

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Unidad Educativa Parasistema Virgen del Carmen vs. República (Ministerio de Educación).

**La Corte analiza la jurisprudencia referente a las características que han de tener los daños o perjuicios invocados como fundamentos para la solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo para que puedan ser considerados de imposible o difícil reparación.**

Subsidiariamente, para el caso de que fuera declarada sin lugar la acción de amparo incoada, la empresa recurrente demandó la suspensión de los efectos de los actos administrativos recurridos en base al artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Como fundamento de tal solicitud alegó:

“... que (como consecuencia de la suspensión ordenada) tanto algunos como el personal docente se encuentran sin poder realizar ningún (sic) tipo de actividad y corriendo el riesgo de incumplir el período mínimo de 180 días hábiles establecidos para las actividades docentes de manera imperativa por el artículo 46 de la Ley Orgánica de Educación, interrupción que, en consecuencia, significaría, de prolongarse, la pérdida (sic) del año escolar (...) Lo expuesto, permite concluir que día a día, con el curso escolar paralizado, se va consolidando un perjuicio irreparable para la comunidad de la Unidad Educativa Parasistema Virgen del Carmen, el cual sería de imposible reparación por la sentencia definitiva (...) Los actos recurridos, de seguirse manteniendo sus efectos paralizadores de la actividad docente, no sólo harían perder el año escolar a los alumnos inscritos, sino que además dejan en estado de cesación a los docentes encargados de prestarlos y, eventualmente, producirían la quiebra de la Unidad Educativa Parasistema Virgen de Carmen...”.

Observa la Corte que el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia contempla la posibilidad de suspender provisionalmente, a instancia de

parte y por vía judicial, los efectos de un acto administrativo de carácter particular. Ahora bien, esta facultad otorgada a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, por constituir una derogatoria legal al principio general de la ejecución inmediata de los actos administrativos (artículos 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos) es de naturaleza excepcional y, por ende, sólo procede cuando así lo permite la ley o cuando resulte indispensable para evitar perjuicios de imposible o de difícil reparación por la definitiva, si luego en ésta el acto atacado es declarado nulo.

De allí —ha sostenido nuestro Máximo Tribunal— que la interpretación que ha de darse al referido artículo 136 debe ser de naturaleza restrictiva, limitando su procedencia a los casos en que realmente amerite acordarse la suspensión de efectos con miras a evitar al particular afectado por el acto impugnado, daños de imposible o de difícil reparación por la decisión que resuelva el fondo del asunto, de donde resulta potestativo para el juez contencioso acordar o no dicha medida.

Por su parte, esta Corte ha precisado en numerosos fallos las características que han de tener los daños o perjuicios invocados como fundamentos de la suspensión para que puedan ser considerados de imposible o difícil reparación. En tal sentido ha sostenido que deben tratarse de daños *directos*, esto es, derivados de la ejecución del acto cuyos efectos se solicita suspender; *reales*, o sea, que se perciban y puedan ser probados; *personales*, es decir, que incidan directamente sobre quien ha solicitado la suspensión y, finalmente, *actuales*; vale decir, no sometidos a condición o término que los conviertan en daños eventuales o potenciales.

En el caso *in examine*, los daños alegados por el recurrente para fundamentar su solicitud de suspensión de efectos se refieren al "...perjuicio irreparable para la comunidad de la Unidad Educativa Parasistema Virgen del Carmen, el cual sería de imposible reparación por la sentencia definitiva (...)" (que no sólo harían perder el año escolar a los alumnos inscritos sino que además dejan en estado de cesación a los docentes encargados de prestarlos...) (el énfasis es de la Corte).

Observa esta Corte que los perjuicios invocados no son daños personales que afectan a la empresa accionante, persona jurídica de naturaleza mercantil cuyo objeto es la prestación de servicios educativos sino, en el mejor de los casos, a los alumnos que con la paralización ordenada podrían perder el año escolar, y a los docentes que con tal medida cesarían en su trabajo y se verían privados de obtener su remuneración. Ahora bien, ninguna de estas circunstancias han sido alegadas en el presente juicio, lo que resulta lógico si se considera que ni los alumnos ni los docentes son accionantes en la presente causa.

El único daño personal invocado por la empresa recurrente es el hecho de que los actos adoptados por la Directora de la Zona Educativa del Distrito Federal "...eventualmente producirían la quiebra de la Unidad Educativa Parasistema Virgen del Carmen...

A juicio de esta Corte, se trata en efecto de un daño eventual, no actual, pues la medida de suspensión ordenada no es definitiva sino temporal, limitada al año escolar 1992-1993, pudiendo darse la circunstancia de que en cualquier momento la empresa recurrente obtenga la autorización exigida por el Despacho de Educación, en cuyo caso la suspensión ordenada ya no tendría razón de ser.

Por otra parte se observa, que aun en el caso de que tal suspensión fuera definitiva, no existe en autos elementos alguno, v. gr., documentos contables, análisis financieros u otros similares que permitan a esta Corte conocer la situación patrimonial de la recurrente y la veracidad de lo alegado, esto es, la posibilidad de quiebra de la empresa, de modo que este órgano jurisdiccional pudiera llegar a la convicción de que la suspensión de efectos solicitada resulta necesaria para evitarle daños irreparables o de difícil reparación en la definitiva.

En consecuencia, no siendo los daños alegados por la empresa recurrente daños actuales sino eventuales, y no habiendo ésta demostrado en autos ni siquiera la posibilidad de encontrarse en una específica situación fáctica que haría temer el hecho alegado (la quiebra de la empresa), esta Corte ha de negar la suspensión de efectos solicitada y así se declara.

CPCA

13-7-93

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Bolsa de Valores de Caracas vs. Comisión Nacional de Valores.

**La solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo no es un procedimiento contencioso, contradictorio, por lo que la oposición formulada a dicha suspensión antes de ser decretada resulta extemporánea.**

Como punto previo debe esta Corte resolver la procedencia o no de la oposición formulada a la medida de suspensión de efectos de un acto administrativo de efectos particulares y, en caso afirmativo, la oportunidad y el procedimiento a seguir para resolverla.

En tal sentido esta Corte observa que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no contempla tal posibilidad, por lo que conforme a lo establecido en el artículo 87 *ejusdem* debería aplicarse de manera supletoria el Código de Procedimiento Civil en lo relativo a oposición a las medidas cautelares.

Esta Corte, sin embargo, tuvo oportunidad de pronunciarse en un caso similar al planteado y al respecto señaló que la solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo no es un procedimiento contencioso, contradictorio, por lo que la oposición formulada a dicha suspensión antes de ser decretada resultaba extemporánea. Razonaba así la Corte:

“También es conveniente aclarar, en aras de la recta interpretación de la ley, que en los procedimientos incidentales de tramitación de las solicitudes de suspensión de los efectos de los actos de carácter particular, tratándose esta suspensión de una medida que participa de la naturaleza de las medidas preventivas, el procedimiento al cual dan origen no es contencioso, consistiendo sólo en la revisión por el Tribunal de los términos del pedimento para determinar si se ajusta a los supuestos del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a declarar o no su procedencia. No hay propiamente una contención o contradicción, ya que por su índole precautelativa, el referido procedimiento incidental se tramita y se decide inaudita parte, o sea, sin citación de las partes interesadas.

“Aclarado lo anterior, se observa que el ciudadano (...) se opuso a la suspensión del acto impugnado, con anterioridad a que existiera una decisión acordando tal suspensión, y en razón de que el procedimiento relativo al trámite de tal medida no es contencioso ni contradictorio, sino una vez que se hubiera dictado, resulta extemporánea la oposición efectuada...”. (Sentencia de 1-2-83. Caso: Julio César González).

Tal criterio fue ratificado por esta Corte en recientes fallos (véase, entre otros, sentencia de fecha 7-6-94. Caso: Bernabé Antonio Castillo vs. Universidad Nacional



Abierta), por lo que consecuentemente con el mismo esta Corte considera que la oposición formulada por la representante de la República contra la solicitud de suspensión de efecto fue extemporánea, en virtud de lo cual los argumentos en ella esgrimidos carecen de eficacia procesal. Así se declara.

**CPCA****13-7-93**

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Glenda Marín vs. Colegio de Abogados del Estado Aragua.

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece "A instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, cuando así lo permita la ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso".

Esta Corte en jurisprudencia constante ha sostenido que para que proceda la suspensión de los efectos de un acto administrativo, en primer lugar, no basta el sólo alegato del particular de un perjuicio, sino que es necesario que indique de manera específica, los hechos concretos que hagan presumir la posibilidad de que se materialice ese perjuicio, de no producirse la suspensión de efectos del acto administrativo recurrido; y, en segundo lugar, se debe demostrar que el perjuicio alegado es irreparable o de difícil reparación por la sentencia que eventualmente declare con lugar el recurso de anulación.

Ahora bien, en el presente caso, la recurrente se limita a aducir que la "ejecución de la sentencia" le acarrearía un perjuicio irreparable, pero no señala cuál es el supuesto perjuicio que le acarrearía la no suspensión de los efectos del acto impugnado y mucho menos demuestra la existencia del eventual perjuicio que pueda considerarse irreparable o de difícil reparación por la sentencia definitiva, razones estas que conducen a declarar improcedente la suspensión de efectos solicitada y así se decide.

**CSJ-SPA (293)****15-7-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Ingenieros, C.A. vs. República (Ministerio del Trabajo).

**Para suspender la ejecución de los actos administrativos, el aspecto patrimonial o económico que pudiera afectarse por la ejecución de un acto administrativo, no resulta ser el único, ni el elemento determinante que se debe tener en cuenta para tal fin, sino también aquellos elementos que los lleven a la convicción de la necesidad de evitar que el acto se cumpla, porque en verdad se producirían perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva, es decir, que la posibilidad del daño puede medirse institucionalmente, según sea la naturaleza de la persona contra quien obra el acto y en atención a las consecuencias que pudieran derivarse para ella, en cuanto a las actividades que desarrolla.**

Constante ha sido la jurisprudencia de esta Sala en el sentido de calificar la decisión judicial de suspender los efectos de un acto administrativo como una medida preventiva específica del procedimiento contencioso-administrativo. El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece los requisitos indispensables para su procedencia, facultando al juez para detener, en un caso determinado y de forma provisoria, la aplicación del acto administrativo recurrido.

Conforme a la norma antes señalada la suspensión podrá ser decretada por el juez contencioso-administrativo si se dan los requisitos que allí se mencionan, a saber: (i) que ella haya sido pedida, es decir a instancia de parte; (ii) que se trate de un acto de efectos particulares; y (iii) que la medida preventiva sea indispensable con el objeto de evitar la ocurrencia para el solicitante, de perjuicios que resulten irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva y para ello debe examinarse el caso concreto, o que así lo permita la ley. Si la Corte lo estima conveniente, puede exigir al tomar la decisión de suspender los efectos del acto recurrido, que el solicitante preste caución suficiente para garantizar las resultas del juicio.

En el presente caso se observa que se encuentran dados algunos de los requisitos antes mencionados, para que fuera procedente el otorgamiento de la suspensión de efectos pedida. El solicitante-recurrente tiene legitimación activa, ha solicitado la medida, el caso administrativo recurrido es de efectos particulares, y la ley no prohíbe expresamente en este caso la aplicación de la medida preventiva.

Ahora bien, el requisito de la irreparabilidad o dificultad de reparación del perjuicio que le ocasionaría el acto administrativo no resulta cumplido. A fin de fundamentar esta afirmación la Sala ratifica en esta oportunidad el criterio sostenido en su fallo del 6 de diciembre de 1990, (Caso: *Viasa vs. República de Venezuela —Ministerio del Trabajo—*) sobre el alcance del referido daño o perjuicio. Al respecto en dicho fallo se dejó claramente sentado que "...el aspecto patrimonial o económico que pudiera afectarse por la ejecución de un acto administrativo, no resulta ser el único, ni el elemento determinante que deben tener en cuenta los Tribunales Contencioso-Administrativos para suspender la ejecución de los actos administrativos, sino también aquellos elementos que los lleven a la convicción de la necesidad de evitar que el acto se cumpla, porque en verdad se producirían perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva, es decir, que la posibilidad del daño puede medirse institucionalmente, según sea la naturaleza de la persona contra quien obra el acto y en atención a las consecuencias que pudieran derivarse para ella, en cuanto a las labores y actividades que desarrolla...".

En el caso de autos, no se han alegado para pedir la suspensión de los efectos del acto recurrido razones institucionales sino razones de tipo económico, que se limitan a cuestionar la supuesta ausencia de una causa justa para dicho pago, dado que el trabajador no ha producido nada para la empresa. Adicionalmente, señala el apoderado actor que con la medida se evitarían otras pérdidas pecuniarias tales como multas y gastos o erogaciones que podrían suscitarse durante la tramitación del presente juicio. Ninguno de tales razonamientos se encuentra suficientemente sustentado como para que pueda considerarse que el perjuicio que se quiere evitar, podría tener las características prescritas en el artículo 136 antes citado, ya que la consideración de la justicia del pago es ajena al requisito de dificultad o irreparabilidad del perjuicio, así como también la consideración de otros gastos eventuales genéricamente mencionados en el escrito del recurso. En consecuencia, la Sala al considerar que no dispone de elementos que le permitan determinar los fundamentos de la solicitud, la estima improcedente y así lo declara.

**CSJ-SPA (324)****20-7-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Varios vs. República (Ministerio del Trabajo).

La suspensión de los efectos de un acto administrativo de efectos particulares constituye una medida excepcional al principio de ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos que, de conformidad con el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, procede, únicamente, cuando lo permite la ley o cuando resulta indispensable a fin de evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva.

En el presente caso, no existe una norma jurídica que fundamente la suspensión de los efectos de la Resolución del Ministerio del Trabajo N° 2.972 de fecha 20 de mayo de 1992. En consecuencia, la suspensión sólo procede si el acto recurrido produce perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva; en este caso, de conformidad con la jurisprudencia de esta Sala Político-Administrativa, el solicitante de la medida debe presentar argumentos que lleven a esta Sala a la convicción de que de no suspenderse los efectos del acto recurrido, se producirán los perjuicios irreparables o de difícil reparación que alega el solicitante de la medida. Los abogados recurrentes se limitan a señalar como razones para que proceda la suspensión, que el acto recurrido está viciado de nulidad, que violenta los derechos de sus representados y que de no suspenderse producirá consecuencias mayores, sin determinar, en primer lugar, cuáles son los daños irreparables o de difícil reparación que ocasionaría el acto en caso de que no se suspendan sus efectos, y en segundo lugar, sin argumentar por qué se producirían esos daños.

Por todas las razones expresadas, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República de Venezuela y por autoridad de la ley, declara sin lugar la solicitud de suspensión de los efectos de la Resolución del Ministerio del Trabajo N° 2.972, de fecha 28 de mayo de 1992, solicitada por los apoderados judiciales del ciudadano Manuel Silvestre González, quien actúa en su carácter de Secretario del Sindicato Unitario Municipal-Distrital de Empleados Públicos de la Gobernación del Distrito Federal.

**CSJ-SPA (518)****22-7-93**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Imagen 21, C.A. vs. República (Ministerio del Trabajo).

Esta Sala observa que, el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, permite la suspensión de los actos administrativos de efectos particulares, en aquellos casos en que la ley expresamente lo establece, o bien cuando la misma resulta indispensable, para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación en la definitiva, considerando las circunstancias del caso en cuestión. De allí que, la norma antes aludida consagra dos excepciones al principio de ejecutividad de los actos administrativos, la primera fundada en un texto expreso de la ley y la segunda, cuando hubiesen sido alegadas y demostradas circunstancias especiales capaces de crear daños irreparables o de difícil reparación en la definitiva. En consecuencia, cuando la solicitud se fundamenta en el segundo supuesto corresponde al solicitante la carga de demostrar la existencia de la situación que determina como especial o extraordinaria.

---

Ahora bien, en el presente caso, la empresa recurrente fundamenta su solicitud en el hecho de que la reincorporación y pago de los salarios caídos al trabajador en cuestión, se traduciría en una quiebra del principio de autoridad y desajustes en la disciplina interna de la empresa.

Al respecto la Sala estima que, el anterior y único argumento no cubre las exigencias requeridas por el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por cuanto, el hecho de que la reincorporación y pago de los salarios caídos del trabajador afecte al principio de autoridad y pueda producirse un daño moral, social y económico irreparables por la definitiva, no puede ser por sí solo fundamento para impedir la ejecutividad del acto administrativo impugnado, en virtud de que, se trata de una lesión de cuya eventual realización no se han aportados elementos que así lo evidencien.

En razón de lo expuesto, no aportaron los solicitantes razones suficientes que fundamenten su temor de que se produzcan lesiones irreparables, ni posee esta Sala elementos de juicio para suplir tal omisión, por lo cual, la solicitud formulada resulta improcedente y así se declara.

**CPCA**

**29-7-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia permite la suspensión de los efectos de los actos administrativos. Ahora bien, para que sea acordada la suspensión de los efectos de un acto administrativo conforme a la norma citada, es necesario que la ejecución del acto sea susceptible de producirle al destinatario perjuicios de imposible o de difícil reparación por la sentencia definitiva, todo lo cual debe ser alegado y probado por el solicitante para que pueda nacer en el juez la convicción de que el acto le ocasionaría a aquél un daño real de difícil o imposible reparación.

Ahora bien, en el presente caso observa esta Corte que el solicitante señaló que la presencia del trabajador en el órgano municipal podría causar alteraciones con efectos negativos en el personal, ya que esto traería relajamiento de la disciplina general, por cuanto el propósito del despido del ciudadano José Valentín Martínez era sanear a la Administración Municipal de burócratas, que de manera regular cobraban sin trabajar para el ente municipal. Añade que su despido ocurrió por el exceso de choferes al servicio del ente municipal, por cuanto el parque automotor que recibió la actual administración es de apenas 3 vehículos para un cargo de 43 choferes.

Observa esta Corte que el daño institucional ha sido considerado como un motivo valedero para suspender los efectos de un acto administrativo hasta tanto se decida sobre el fondo del asunto, sin embargo, tal daño debe ser consecuencia directa de hechos concretos que lleven al ánimo del juez la convicción de que, efectivamente, el ente municipal pudo verse gravemente afectado en su esfera institucional de ejecutarse el acto en cuestión. En el caso *sub examine* el solicitante al informar que existían 43 choferes para 3 vehículos y expresar el propósito de sanear a la Administración Municipal de burócratas, lleva a esta Corte a la opinión que el reenganche del trabajador afectaría el propósito que busca el ente municipal de eliminar personal que cobre sin trabajar de su seno, afectándose así la disciplina general.

Por las razones antes expuestas, resulta procedente la solicitud de suspensión del reenganche formulada por el Concejo Municipal Heres del Estado Bolívar y así se declara.

*Voto salvado del Magistrado Jesús Caballero Ortiz*

El Magistrado que suscribe, Jesús Caballero Ortiz, disiente de la anterior decisión ya que —en su concepto— no debió declararse la suspensión de efectos del acto impugnado en virtud de que las circunstancias que en criterio de la mayoría sentenciadora justifican esa suspensión no constituyen un fundamento sólido para declararla. En efecto, la alteración de la disciplina general en el organismo empleador no puede fundamentarse en la necesidad de "...sanear a la Administración Municipal de burócratas..." —en ningún caso puede calificarse a un obrero de burócrata— por lo genérico e indeterminado de tal afirmación. Tampoco puede justificarse en el dicho de la parte recurrente de que existan cuarenta y tres choferes para tres vehículos, circunstancia que en ningún caso es imputable al trabajador y que, al suspender la ejecución de la decisión de reenganche, le causa —evidentemente— un perjuicio. En fin, sostener —como lo expresa la mayoría— que "...el reenganche del trabajador afectaría el propósito que busca el ente municipal de eliminar personal que cobra sin trabajar de su seno, afectándose así la disciplina general" (subrayados del disidente) toca un aspecto que puede incidir en el fondo mismo del asunto, pues cobrar sin trabajar es —obviamente— una causal de despido. Fecha ut supra.

CSJ-SPA (441)

12-8-93

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Varios vs. Concejo Municipal del Municipio Autónomo Páez del Estado Apure.

Respecto de la suspensión de actos administrativos recurridos judicialmente, ha dejado establecido reiteradamente la jurisprudencia de esta Sala:

"El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, invocado por el recurrente, es una norma de excepción que da cabida a la posibilidad de acordar, a instancia de parte y por vía judicial, la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo de carácter particular, impugnado de nulidad, cuando así lo permita la ley o cuando resulte indispensable para evitar perjuicios de imposible o de difícil reparación por la definitiva, si luego en ésta el acto atacado es declarado nulo".

(...)

"...la interpretación que ha de darse al referido artículo 136 de la ley que rige este Alto Tribunal, debe ser de naturaleza restrictiva, limitando su procedencia a los casos en que realmente se amerite acordar la suspensión de efectos con miras a evitar al particular afectado por el acto impugnado, daños de imposible o de difícil reparación por la decisión que resuelva el fondo del asunto".

(...)

"Debe, en consecuencia, el recurrente ser muy cuidadoso al fundamentar la solicitud de suspensión de efectos del acto que impugna, sin que sea suficiente plantear la solicitud simplemente, o argumentarla con razonamiento vagos e imprecisos inadecuados para producir en el juzgador la convicción de la procedencia de la misma". (SPA, 17-4-91 SAUTEGAS, entre muchas otras).

**CPCA****13-8-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: María Matvijiv vs. Consejo de la Judicatura.

Dispone el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que la suspensión de efectos de un acto administrativo procede cuando la ejecución del mismo pueda causar un daño irreparable o de difícil reparación por la sentencia definitiva, tomando en cuenta las circunstancias del caso.

Ahora bien, las apoderadas judiciales del recurrente solicitan la suspensión de efectos del acto impugnado, ya que la ejecución del mismo le ocasionaría graves daños al organismo, puesto que el cargo de Secretaria de Tribunal es de la estricta confianza del juez y quien lo ocupa goza de prerrogativas y facultades de las cuales depende la buena marcha del tribunal y, por ende, de la administración de justicia.

Sobre el particular, esta Corte considera que es procedente la suspensión de efectos del acto impugnado ya que la reincorporación de la ciudadana María Josefina Matvijiv a su cargo de Secretaria de Tribunal podría alterar el orden institucional del órgano jurisdiccional al existir fricciones entre ella y el juez en virtud de su remoción. En efecto, la reincorporación de la mencionada trabajadora, dada la naturaleza del cargo que ocupa, pudiera implicar daños institucionales al tribunal que serían de imposible o difícil reparación por la sentencia definitiva que se dicte en la presente causa. Asimismo es procedente la suspensión del pago de los sueldos dejados de percibir y, además, en virtud de que su reintegro, en el supuesto de que la sentencia definitiva resultare favorable al Consejo de la Judicatura, sería de difícil ejecución.

**CSJ-SPA (485)****23-9-93**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Instituto Universitario de Seguros vs. República (Ministerio de Educación).

Fundamenta el recurrente su solicitud en los siguientes términos:

“En el caso de especie, el Ministerio de Educación, Dirección General Sectorial de Educación Superior, ordena otorgar un título —cuya clase no se indica— mediante el oficio N° 3.955 de fecha 2-10-92, ratificado por Resolución del Ministerio de Educación N° 362 del 24-3-92. Si efectivamente se procediera como mandatoriamente lo impone el Ministerio de Educación, se correría el riesgo de que impugnada y anulada la Resolución referida, entonces habría también que ordenarse la nulidad del título que se otorgara, en perjuicio de una sana estabilidad de los actos administrativos. Por ello pedimos a la Corte declare la suspensión del acto... conforme a la facultad que le confiere el artículo 136 de la ley que rige sus funciones”.

Ciertamente el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia contempla la posibilidad de suspender provisionalmente los efectos del acto administrativo de carácter particular. Ahora bien, esta facultad, otorgada a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, constituye una derogación al principio general de la ejecución inmediata de tales actos, es de naturaleza excepcional, que está sujeta a una serie de condiciones señaladas por el legislador, a saber: bien cuando lo permita la ley o bien para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación en la sentencia definitiva.

En el caso *sub júdice*, tal como lo señala el recurrente, de acordarse en la definitiva la nulidad de la Resolución impugnada, ciertamente será nulo el título ordenado, en consecuencia, nulas todas las actuaciones que en base a ese título efectuase la "graduada".

Por las razones expuestas, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley acuerda la suspensión de los efectos del acto identificado en el presente recurso.

**CSJ-SPA (526)**

**7-10-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Automotores Lada de Venezuela C.A. vs. República (Ministerio de Hacienda).

**A fin de la procedencia de la solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo, la carga de la prueba la tiene el recurrente quien además de solicitarla, tiene la carga procesal de señalar los perjuicios que le causaría la ejecución del acto administrativo recurrido.**

La suspensión del acto sólo procede en beneficio del administrado a quien la providencia administrativa impugnada puede causar un perjuicio irreparable o de difícil reparación. Es pues, el recurrente, quien además de solicitarla, tiene la carga procesal de señalar los perjuicios que le causaría la ejecución del acto administrativo recurrido. Por ello, para que la solicitud de suspensión encaje en la previsión del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no basta con que el particular alegue un daño, antes bien, quien solicita esta medida debe llevar a la convicción del juez contencioso, la existencia de hechos concretos de los cuales se origina el fundado y razonable temor del perjuicio real, personal e irreparable o de difícil reparación que se causaría al destinatario del acto de ejecutarse el acto impugnado.

De otra parte, es menester destacar que la medida prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, supone la existencia de una relación de causalidad directa entre la ejecución del acto administrativo recurrido y el daño irreparable de difícil reparación alegado; así lo expresó la Sala en sentencia del 22 de febrero de 1990 (Caso: Venevisión vs. República, Ministerio de Transporte y Comunicaciones), al sostener: "...el daño irreparable o de difícil reparación a que alude el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, debe provenir en forma directa de la ejecución del acto administrativo cuya suspensión se requiere, y no de una fuente distinta al acto impugnado (...)

(...) el acto cuya suspensión se requiere de manera previa, ha de ser el mismo que se ataca de nulidad, y por ello porque se teme que de declararse ésta no puedan restituirse las situaciones jurídicas infringidas por la ejecución de la providencia administrativa. De allí que resulte improcedente solicitar la suspensión de un acto con base a los efectos que otro ha de producir, pues ello desvirtúa la medida comentada...".

En el presente caso la impugnación se ha planteado contra un acto sancionatorio que decide el comiso de dos (2) vehículos pertenecientes a la empresa recurrente. Ha sido en efecto jurisprudencia de la Sala que la retención que produce la pérdida temporal de la posesión al aplicarse la sanción de comiso, dada su prolongación en el tiempo e incluso la posibilidad de que se efectúe su adjudicación, a través del remate,

son elementos suficientes para considerar evidenciada la dificultad en la reparación del perjuicio por la sentencia definitiva, en caso de que ésta resolviese su anulación.

El criterio expuesto, que ratifica la Sala en la presente decisión, justifica la procedencia de la suspensión provisional de los efectos del acto recurrido, lo cual supone la entrega de los bienes objeto de la medida a la recurrente, para la cual, conforme a lo previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, deberá la impugnante presentar fianza bancaria por tiempo indefinido, a satisfacción de la Sala, a fin de garantizar al Fisco las resultas de este proceso, así se declara. El monto de la fianza se fija en la cantidad de un millón seiscientos mil bolívares (Bs. 1.600.000,00).

**CSJ-SPA (563)**

**27-10-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Sociedad Mercantil Pearca vs. Concejo Municipal del Distrito Sotillo del Estado Anzoátegui.

La suspensión de los efectos del acto administrativo en sede jurisdiccional constituye, como tantas veces lo ha reiterado esta Sala, una medida por virtud de la cual el legislador ha dado la posibilidad al Juez Contencioso-Administrativo de, en un caso concreto y de una manera provisoria, afectar el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos que, amparados por una presunción de legitimidad, gozan de eficacia inmediata. La referida facultad de suspender constituye, sin duda, una garantía frente a las prerrogativas de la Administración.

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es la norma que faculta expresamente al juez para dictar esta medida requiriéndose para ello: que la medida sea pedida por la parte que ha intentado el recurso contencioso-administrativo de anulación, que la solicitud se refiera a un acto administrativo de efectos particulares susceptibles de suspensión de acuerdo a las características del caso; y que la suspensión se encuentre expresamente permitida por la ley o que sea indispensable a fin de evitar la ocurrencia de perjuicios de difícil o de imposible reparación por la sentencia definitiva.

En el presente caso resulta claro que la ejecución del acto administrativo que deja sin efecto el contrato celebrado por el Concejo Municipal del Distrito Sotillo del Estado Anzoátegui y la empresa Apartotel Espacial Los Cocos, C.A., es susceptible de ocasionar a la recurrente daños irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva en caso de que ésta le fuera favorable, ya que al cumplirse de inmediato el acto administrativo el Municipio puede disponer del inmueble revertido a su propiedad y, en consecuencia, permitir la construcción de una obra distinta a la proyectada en el contrato celebrado con la referida empresa.

Ahora bien, también es cierto que una vez dictada la suspensión de los efectos del acto la parte actora tendría posibilidades jurídicas de afectar intereses del Municipio, ya que igualmente podría disponer que se dé cumplimiento al contrato celebrado con la Municipalidad, lo que afectaría al ente público en caso de que la sentencia definitiva llegase a desestimar el recurso de nulidad interpuesto.

A los fines de conciliar el problema planteado, esta Sala estima que en el caso que se decida procede la aplicación de lo establecido en el párrafo final del encabezamiento del artículo 136 de la ley que rige las funciones de la Corte, es decir, exigir al solicitante de la suspensión de efectos del acto administrativo impugnado que preste una caución suficiente para garantizar las resultas del juicio.



*Voto salvado de la Magistrada Hildegard Rondón de Santó*

La suscrita, Dra. Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede que declarar con lugar la solicitud de suspensión de efectos del acto recurrido, por las razones que a continuación se expresan:

El Concejo Municipal del Municipio Sotillo del Estado Anzoátegui dictó el acto administrativo contenido en el acuerdo aprobado por la Cámara Municipal de dicho Concejo en la sesión ordinaria del 8 de abril de 1992 mediante el cual declaró inexistente el contrato celebrado entre él y la empresa Apartotel Espacial Los Cocos, C.A. En virtud del contrato aludido el Concejo Municipal aportó como capital un terreno de ocho mil doscientos dos metros cuadrados (8.202 mst<sup>2</sup>) ubicado en la prolongación del Paseo Colón, Sector Los Cocos de Puerto La Cruz, de fecha 1º de junio de 1979, y asentado en el libro de Registro de venta de terreno llevado por el Concejo Municipal durante el año 1979, bajo el N° 70 y 71 para la construcción de un complejo turístico.

La recurrente fundamenta su solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo que impugna, en que en el terreno a que se refiere el citado acto administrativo, el Concejo Municipal del Municipio Sotillo del Estado Anzoátegui, pretende introducir maquinarias para efectuar movimientos de tierra para la construcción de un muelle de cruceros, conjuntamente con una compañía privada, lo cual —afirma la recurrente—, le causaría graves perjuicios e irreparables pérdidas, por cuanto sobre ese terreno está proyectada la construcción del complejo turístico Apartotel Espacial Los Cocos.

Se observa al efecto que el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, permite la suspensión del acto administrativo de efectos particulares en los casos en los cuales la ley expresamente lo establece, bien cuando la misma resulta indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación en la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias extraordinarias del caso. La suspensión constituye así una excepción del principio general de la ejecutoriedad de los actos administrativos.

Ahora bien, si la solicitud de suspensión se fundamenta en el segundo supuesto mencionado, corresponderá al solicitante aportar las circunstancias especiales o extraordinarias a que alude el artículo 136 *ejusdem*.

En el caso presente se ha interpuesto el recurso contencioso-administrativo de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad contra el acto administrativo emanado del Concejo Municipal del Municipio Sotillo del Estado Anzoátegui que declaró inexistente el contrato celebrado entre dicho Concejo Municipal y la empresa Apartotel Espacial Los Cocos, C.A.

Ahora bien, de suspenderse los efectos del acto administrativo impugnado la Sala estaría haciendo renacer la vigencia de un contacto que la Administración declaró inexistente, lo cual sólo podría operar como pronunciamiento de fondo en una sentencia definitiva. Recuerda la disidente que no todos los actos recurridos son por su naturaleza objeto de suspensión, sino que hay casos en los cuales el juez no puede válidamente eliminar temporalmente la eficacia de un acto porque a ello se opone el contenido del mismo. Como el caso de acto no susceptible de suspensión es el de los que tienen efectos denegatorios. Suspender la negativa de la Administración a acordar una pretensión no significa absolutamente nada, porque con ello no puede el juez sustituir por una concesión o un pronunciamiento afirmativo, la situación denunciada. Suspender los efectos significa lo mismo que su texto revela: es levantar un efecto; hacerlo temporalmente ineficaz.

En el caso de los actos declarativos de la Administración, a través de los cuales la misma se pronuncia para constatar la existencia de situaciones pasadas y con fuerza

retroactiva, la suspensión, dada su naturaleza cautelar que implica una decisión no sometida a una sustanciación previa, no puede ser suspendida porque ello implicaría prejuzgar sobre las bases que sirvieron de fundamento a la declaración, lo cual no es posible efectuar en esta etapa primigenia del proceso de impugnación en la cual se carece de elementos de juicio suficientes para hacer pronunciamiento alguno. De allí que los efectos declarativos del acto administrativo objeto de impugnación no puede ser suspendidos en esta fase del proceso.

Las decisiones de nulidad no son objeto de suspensión a juicio de la disidente que en todo caso lo que cabría es para preservar la situación de la parte acordar medidas cautelares que el mismo solicite.

En consecuencia, ha debido negarse la solicitud de suspensión de efectos formulada.

Queda así expresado el criterio de la disidente.

**CPCA**

**5-11-93**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: José R. Betancourt vs. Banco Central de Venezuela.

Lo que se pretende mediante la acción de amparo constitucional interpuesta conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación, es suspender los efectos del acto administrativo dictado en fecha 4 de noviembre de 1992, por el cual se negó la jubilación al ciudadano José Rafael Betancourt. Al efecto, esta Corte, acogiendo la doctrina de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, expresa que la acción de amparo, ejercida conjuntamente con el contencioso-administrativo de anulación, es por definición, una acción breve, carente de formalismo, que sin más trámites pretende suspender los efectos de un acto de la Administración, mientras dure el juicio de nulidad. En el caso concreto, "suspender" —para satisfacer la pretensión del accionante— implicaría que el juez constitucional de amparo le ordenase a la Administración Pública, que proceda a otorgar la jubilación, mientras dure el juicio de nulidad; pero de ser acordada la referida jubilación, nacerían en cabeza del administrado derechos subjetivos, a través de una vía inadecuada, como la que se propone. Al respecto observa esta Corte que, si bien de conformidad con el artículo 49 de la Carta Magna, el juez constitucional del amparo tendrá potestad para restablecer la situación jurídica infringida; y si, asimismo, el artículo 1 de la Ley Orgánica de Amparo es claro en señalar que el objeto del amparo será el restablecimiento inmediato de la situación jurídica lesionada o la que más se asemeje a ella, la jurisprudencia reiterada de la Sala Político-Administrativa ha señalado no obstante, que los efectos del amparo quedan reducidos a esos efectos restablecedores de la situación jurídica infringida, pero jamás son extensibles a la creación de derechos subjetivos a favor del administrado accionante.

En el caso de autos, de satisfacerse la pretensión del accionante, no se estaría limitando el juez a suspender simplemente los efectos de un acto con miras a restablecer una situación jurídica infringida, sino ordenando a la Administración que otorgue la jubilación, la cual —de acordarse— le concederá al solicitante derechos subjetivos, con la consiguiente creación de nuevas situaciones jurídicas, imposibles de acordar por este medio judicial, se insiste, y así se declara finalmente.

Abundando en el razonamiento, la Sala ha establecido que suspender los efectos de un acto significaría dejarlo en suspenso a fin de que no se siga produciendo una lesión; pero suspender jamás podría implicar que se ordene hacer algo a la Adminis-

tración, a fin de que cree nuevas situaciones jurídicas. Ello sería contrario a la naturaleza restablecedora de la acción de amparo.

**CPCA**

**8-11-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: José I. Briceño vs. Universidad de Los Andes.

El recurrente formula su solicitud de suspensión de efectos de conformidad con el único aparte del artículo 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, Al respecto advierte esta Corte que tal dispositivo contempla la posibilidad de que los efectos de los actos administrativos sean suspendidos por la propia Administración, pero por los órganos jurisdiccionales. Tal fundamento ha de considerarlo esta Corte como un error que no incide en forma directa en la petición misma.

En virtud de ello, esta Corte procede a examinar el caso de autos a fin de establecer si se dan los supuestos contemplados en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para que sea acordada la suspensión de efectos solicitada y al efecto observa que mediante la suspensión de efectos el recurrente pide se ordene que en forma condicional se le asiente en el respectivo registro de notas de la Oficina Sectorial de Registro Estudiantil la calificación de 16 puntos obtenida en la materia Derecho Internacional Público, pero en modo alguno señala el perjuicio que le ocasionaría el no asentamiento en el registro de tal calificación, siendo este un requisito imprescindible a los fines de que el juez pueda determinar si procede la suspensión solicitada.

También solicita el recurrente que por vía de la suspensión de efectos se ordene condicionalmente su inscripción en el régimen especial de estudios, aprobado por el Consejo Universitario el 13 de octubre de 1990, por cuanto el "lapso corre" y de no incribirse "ahora", se le causaría un gravamen irreparable porque "vencido el lapso no habría lugar al mismo" en virtud de tener sólo tres materias del pensum académico. Al respecto se observa que de acordarse tal petición esta Corte no se estaría limitando a suspender los efectos del acto impugnado, sino a ordenar algo que ni siquiera es materia de debate en el recurso contencioso administrativo de anulación, ya que el acto recurrido se refiere a la negativa de darle por aprobada la materia Derecho Internacional Público al ciudadano José Ignacio González Briceño. Así se declara.

**CSJ-SPA (736)**

**15-12-93**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Transporte Sol de Carabobo, SRL vs. República (Ministerio del Trabajo).

La suspensión de los efectos de un acto administrativo de efectos particulares constituye una medida excepcional al principio de ejecutoriedad del acto administrativo, por lo que de acuerdo con lo previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la misma sólo procede cuando lo permita la ley, o bien cuando resulte indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación en la definitiva.

Analizada la situación en el presente caso, la Sala estima que no está suficientemente alegado ni evidenciado en autos la razón por la cual una erogación por salarios caídos como la ordenada en el acto impugnado, afecta el patrimonio de la empresa recurrente.

En efecto, de la argumentación contenida en el libelo para justificar la medida solicitada no se desprende el perjuicio alegado como irreparable que permitiría la excepcional suspensión del acto impugnado, es decir no especificó siquiera el monto de los presuntos daños que le causaría ejecutar la resolución impugnada, así como tampoco aporta elementos fácticos que lleven a la convicción de esta Sala de la necesidad de suspender los efectos de la misma, y así se declara.

**CSJ-SPA (773)**

**16-12-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Policlínica Amado, C.A. vs. República (Ministerio del Trabajo).

Para decidir esta Sala observa:

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia faculta a este Máximo Tribunal para, a instancia de parte, dictar una medida preventiva en el procedimiento contencioso-administrativo destinada a suspender los efectos del acto administrativo de efectos particulares impugnado. Con dicha medida se torna en no ejecutable el acto administrativo, y puede ser dictada cuando así lo permita la ley o si la suspensión resulta indispensable para evitar la ocurrencia de perjuicios que podría resultar irreparables o de difícil reparación por la definitiva, conforme a las circunstancias del caso.

En el supuesto de autos la petición de suspensión de efectos se fundamenta en la posibilidad de que la salud de los pacientes atendidos por la Policlínica Amado, C.A., se vea en peligro o que los servicios médico-hospitalarios o los equipos necesarios para la prestación de servicio se vean interrumpidos. Ahora bien, no explica la recurrente claramente las razones de tales riesgos, por lo que debe esta Sala encontrarlas en las causas mismas del despido.

Al respecto, podemos observar que en relación al motivo del despido relativo a que el reposo de la ciudadana Carmen Gregoria Cabrera Atencio había pasado del lapso de 52 semanas previsto en el artículo 9 de la Ley del Seguro Social Obligatorio, no es susceptible de fundamentar ningún tipo de riesgo a los pacientes ni paralización de servicios o equipos, ya que, al contrario, la trabajadora lejos de seguir apartada de sus labores se estaría reincorporando a ellas, contribuyendo así al mejor funcionamiento del servicio y a la debida atención de los pacientes. Ahora bien, si analizamos el argumento concomitante con aquél, sobre que la afección de la salud de la ciudadana Carmen Gregoria Cabrera Atencio es definitiva, ya que conforme a lo certificado por su médico tratante (folio 41 del expediente) no se ve "... posibilidad alguna de recuperación de condiciones físicas necesarias para la posibilidad de que existan riesgos de difícil reparación por la definitiva, sobre todo en lo que respecta a la atención de los pacientes, ya que no se entiende cómo una persona incapacitada físicamente para asumir sus labores habituales, en este caso de enfermería, pueda dar oportuna y debida asistencia a los enfermos de una clínica. Lo anterior determina, dado el alto riesgo acotado, la procedencia de la suspensión de efectos solicitada. Así se declara.

## E. Aspectos procedimentales

## a. Clases de procedimientos

CSJ-SPA (467)

14-9-93

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Hay que reconocer en efecto que, al presentar al Parlamento —el 15 de agosto de 1975— el Anteproyecto de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, elaborado por la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados y devuelto a ésta con las observaciones de los Magistrados de la Corte Suprema, incorporadas y refundidas en un solo texto (Confróntese: *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*. Instituto de Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas/1979. Págs. 503 a 515), los coproyectistas magistrados de la Corte Suprema de Justicia hicieron hincapié en que “uno de los aspectos de mayor alcance y significación en materia procedimental es el relativo a la inclusión en el proyecto de una acción (Art. 112) dirigida exclusivamente a obtener la nulidad de los actos de efectos generales emanados de cualesquiera de los órganos legislativos del Estado (nacionales, estatales o municipales) o del Poder Ejecutivo Nacional, viciados de inconstitucionalidad o de ilegalidad; y de un recurso contencioso-administrativo (Art. 121) tendiente a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad”.

Expresaron entonces los proyectistas que el anteproyecto propuesto se separaba de la posición tradicional mantenida por la doctrina venezolana y por la jurisprudencia, “particularmente la emanada de la propia Corte, (cuando) trataron de vincular el procedimiento aplicable en determinados juicios, a la categoría de la norma infringida. Así —se razonaba entonces—, nos dicen los proyectistas, si la disposición violada era de rango constitucional, el acto se reputaba inexistente y, en consecuencia, podía ser atacado por cualquier ciudadano; la acción era imprescriptible y los efectos de la decisión absolutos. Si, por el contrario, la norma infringida era de rango legal, se aplicaba un procedimiento diferente pues se establecía un lapso de caducidad, se requería un interés calificado en el recurrente, el juicio era contradictorio y el fallo podía o no tener efecto retroactivo. En otras palabras, se distinguía entre la infracción de la norma constitucional o de la norma legal y se aplicaba en cada caso un procedimiento diferente: el llamado «recurso de inconstitucionalidad» o el del «recurso de ilegalidad»”.

Destacó además el proyectista la relevancia que el artículo 206 de la Carta Magna tuvo en la elaboración de esta nueva tesis, al disponer el señalado texto constitucional la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para anular los actos administrativos generales o individuales «contrarios a derecho», expresión que ha sido entendida por la Corte en su acepción más amplia, o sea, que la contrariedad al derecho implica tanto inconstitucionalidad como ilegalidad propiamente dicha. El proyecto por una parte, recoge y hace más consistente la orientación jurisprudencial del Alto Tribunal y, por la otra, interpreta cabalmente las normas constitucionales atributivas de competencia de la Corte, rompiendo así con criterios y conceptos definitivamente superados”, sentenció el proyectista.

Agregando con nitidez que la distinción que introduce el proyecto “no está basada en el vicio (inconstitucionalidad o ilegalidad), sino en la naturaleza misma del acto, es decir, en que éste sea general o individual”. Aún más: el proyectista “establece un procedimiento único para las demandas de nulidad de los actos generales,

fundamentadas tanto en razones de inconstitucionalidad como de ilegalidad; y otro procedimiento, el del recurso contencioso-administrativo, para las demandas de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, contrarios o derecho”.

Y resume lo expuesto al respecto, al expresar: “En otras palabras, la diferencia de procedimientos consagrados en el proyecto, estriba en la forma que revista el acto . . . si es de efectos particulares dictado por *cualesquiera de los poderes Públicos* actuando en función administrativa, se consagra también un procedimiento único para su tramitación . . . el . . . recurso contencioso-administrativo de anulación”. Y, considerándola parte de ese procedimiento se pronuncia asimismo sobre la competencia en el caso: “De ese recurso conoce siempre la Sala Político-Administrativa, siendo indiferente que el acto sea atacado por razones de *inconstitucionalidad* o de ilegalidad”.

Montada la distinción clave fundamentalmente en la “naturaleza del acto” el proyectista no ahorra definiciones, identificando al de efectos particulares como “un acto que se concreta a una determinada persona o a una categoría de personas perfectamente individualizadas. . . El acto general en cambio, por ser un acto que afecta en igual medida a toda la colectividad o a un sector de la misma, cuyos componentes no se pueden identificar, como recurso objetivo, requiere un tratamiento especial”. Para mayor claridad se transcriben exactamente los términos en que se expresó aquél:

“En otras palabras, las diferencias de procedimientos consagrados en el proyecto, estriba en la forma que reviste el acto. Si el acto es de carácter general, normativo o no, emanado de los cuerpos legislativos nacionales, estatales o municipales, o del Poder Ejecutivo Nacional, se aplica el procedimiento de la acción de nulidad prevista en la Sección Segunda, Capítulo II del Título V. Si ese acto general es atacado por razones de inconstitucionalidad, su conocimiento corresponde a la Corte en Pleno, y si lo es por razones de ilegalidad, conoce la Sala Político-Administrativa, pero el procedimiento es siempre el mismo, el de la acción de nulidad, que viene siendo una acción popular (aunque limitada, pues se exige lesión en los derechos o intereses del accionante) y que reúne las otras características propias de este tipo de juicio, como ausencia del lapso de caducidad, etc.

“Ahora bien, si el acto impugnado es un acto de efectos particulares, dictado por cualesquiera de los Poderes Públicos actuando en función administrativa, se consagra también un procedimiento único para su tramitación, que es el procedimiento del recurso contencioso-administrativo de anulación, desarrollado en la Sección Tercera del mismo Capítulo II, Título V. De este recurso conoce siempre la Sala Político-Administrativa, siendo indiferente que el acto sea atacado por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad.

“No se hace diferencia entonces en cuanto al vicio que afecta al acto, sino entre los actos generales y los particulares, porque esta distinción sí se refleja en las cuestiones que anteriormente se planteaban con respecto al procedimiento.

“En efecto, el recurso contencioso-administrativo, por versar sobre un acto de efectos particulares, es decir, un acto que se concreta a una determinada persona o a una categoría de personas perfectamente individualizadas, es un recurso subjetivo y, en consecuencia, exige un interés calificado en el recurrente, un lapso para impugnar el acto y ciertos requisitos en cuanto a la documentación de la demanda. El acto general en cambio, por ser un acto que afecta en igual medida a toda la colectividad o a un sector de la misma, cuyos componentes no se pueden identificar, como recurso objetivo requiere un tratamiento especial para impugnarlo, en cuyo caso se justifica la acción popular, que hemos descrito.

“Esta distinción obedece, por lo demás, a una interpretación *racional* y no *literal* de los artículos 206, 215 y 216 de la propia Constitución”.

Por su parte, la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados (informe del 16 de junio de 1976, contenido en la fuente bibliográfica ya citada, págs. 525, subsiguientes, y 548) se muestra partidaria del criterio expresado, al comentar con prolijidad todo el Proyecto, y especialmente los Títulos II y V del mismo.

El Parlamento a su vez, por unanimidad, lo convirtió en ley sin modificaciones —y en todo caso, sin modificaciones en cuanto a lo expuesto, transcrito y comentado— salvo las mínimas que resultaron de menos de una decena de artículos pasados a Comisión.

Asimismo nuestra doctrina ha sido más bien proclive a la aceptación de la tesis del proyectista, mas no unánime al respecto; pero, querámoslo o no, esa tesis ha venido inspirando a la jurisprudencia suprema, emitida en Pleno o en Salas.

b. *Declaratoria de urgencia*

CSJ-SPA (269)

7-7-93

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Herculía Ramos vs. Consejo de la Judicatura.

La declaratoria de urgencia y reducción de lapsos (Art. 135 LOCSJ) procede cuando son invocados por el recurrente circunstancias fácticas o jurídicas que justifiquen dispensar una tramitación rápida y con omisión de algunos de los lapsos procesales establecidos en las Secciones Segunda y Tercera del Capítulo II del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; siendo posible también que, oficiosamente, proceda tal declaratoria cuando resulte ello necesario a criterio del juzgador, previa apreciación del contenido mismo del acto recurrido.

Ahora bien, salvo la consideración legal según la cual la declaración de urgencia debe producirse en los casos en los que se susciten conflictos entre funcionarios u órganos del Poder Público, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no desarrolló ni definió las condiciones de hecho que, en general, deban producirse para que pueda considerarse la materia objeto del proceso, como de urgente decisión, y que por ende, debe ser sentenciada sin más trámite. Este vacío legal ha originado que la jurisprudencia de los tribunales contencioso-administrativos haya establecido que para que proceda la declaración de urgencia en los juicios de nulidad se requiere que del propio asunto planteado se derive la necesidad de no aplicar la tramitación ordinaria establecida en la norma, por afectar los hechos sometidos a la *litis*, intereses colectivos, que constituyan amenaza sobre bienes o intereses particulares, o que produzcan daños que, por el transcurso del tiempo, sean de difícil o imposible reparación o cuando se amenacen servicios imprescindibles.

En el caso presente, el objeto del recurso interpuesto es el silencio administrativo en que incurrió el Consejo de la Judicatura ante la solicitud que le formulara la recurrente de anular dos actos disciplinarios lo cual a juicio de esta Sala plantea la necesidad de que se produzca un debate procesal en el cual debe ser oída la instancia administrativa.

Por otra parte en el caso de autos, la recurrente fundamentó su solicitud en el “conflicto que se ha planteado entre los funcionarios involucrados y el grave daño que se le ha generado. Al respecto estima esta Sala que la anterior y única argumen-

tación esgrimida por la recurrente no cumple las condiciones establecidas por la jurisprudencia antes citada para que proceda la declaratoria de urgencia y así se declara.

Por las razones 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 de declaratoria de urgencia y reducción de lapsos.

c. *Medidas cautelares*

**CPCA**

**13-7-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Con respecto a las oposiciones formuladas, esta Corte observa:

Ha sido planteado por el apoderado judicial de la Universidad Central de Venezuela, abogado Edgar Escobar, con motivo de la oposición a la medida decretada, e iguales alegatos formuló el ciudadano Héctor Raúl Ruiz Jiménez, que la cautelar dictada por esta Corte resulta violatoria del principio de legalidad y de separación de poderes consagrado en la Constitución Nacional, indicando en su escrito que si bien esta Corte tiene potestad para anular los actos de las universidades nacionales, ordenar la suspensión temporal de los mismos y dictar medidas cautelares, con respecto a este último particular indica que la potestad de la Corte se encuentra limitada por la disposición que la Ley de Universidades atribuye al Consejo Universitario, para designar a las personas que habrían de suplir las faltas temporales de los Decanos (Artículo 26, numeral 15). De consiguiente, pretenden los oponentes que por esa circunstancia la decisión de esta Corte vulnera el principio de legalidad y el de separación de poderes. Tal argumentación, a juicio de esta Corte, responde a los límites de lo absurdo, pues si ello se aceptara en la forma como se pretende, ningún acto emanado de las universidades nacionales podría ser objeto de medida alguna para suspender temporalmente los efectos que pudiera producir antes del pronunciamiento del fallo definitivo. Es cierto que la Universidad se rige por sus propias normas, pero los actos que ella dicta en ejecución de tales normas se encuentran sometidos a revisión por parte del órgano jurisdiccional en caso de que sean impugnados por razones de ilegalidad. Admitir lo contrario sería tanto como mediatizar la potestad contralora de la legalidad de los actos administrativos que ostenta la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por otra parte, tampoco la medida podría en manera alguna —como plantean los oponentes— vulnerar la autonomía universitaria, y no puede considerarse que hubo usurpación de funciones pues esta Corte no ha hecho designación alguna arrogándose las facultades que por ley le corresponden al Consejo Universitario (actividad administrativa) sino que se limitó a suspender un acto a través de una medida precautelativa (actividad jurisdiccional), por encontrarse llenos los supuestos de hecho que se contienen en los artículos 585 y 588 Parágrafo Primero, del Código de Procedimiento Civil, y con miras a preservar la continuidad administrativa y el orden jurídico, mientras se pronuncia sobre el fondo del asunto controvertido. El caso al cual alude la ley de Universidades para la designación de un Decano Encargado por parte del Consejo Universitario, derivaría de un supuesto de hecho diferente al de autos, que tendría lugar cuando se produce la falta dentro del desarrollo normal de las actividades universitarias. Pero en el caso *in examine*, cuando ha sido accionado en nulidad un acto sujeto a revisión por la jurisdicción judicial, la Corte se ha limi-



tado a ordenar el mantenimiento de una situación preexistente en forma provisional, hasta tanto dicte el fallo definitivo.

Considera oportuno esta Corte significar que la providencia objeto de la oposición se inscribe en las que la doctrina ha denominado indistintamente medida precautoria, medida de garantía, acción preventiva, medida de seguridad, providencia cautelar, que aparece por primera vez en nuestra ley procesal en 1987 como una medida cautelar genérica o innominada. Ese poder cautelar general conferido al juez se encuentra consagrado desde hace varias décadas en legislaciones como la argentina y la uruguaya, y mantiene dentro de sus elementos resaltantes su condición de provisionalidad, su accesoriidad y su carácter preventivo. En el caso de autos trataríase de una *providencia cautelar negativa*, por cuanto impide la modificación del estado de cosas existentes al tiempo en que se pronuncia, para evitar un eventual daño que pueda surgir por la modificación de ese estado de cosas. El carácter negativo surge —como indica Couture— de que no anticipan la ejecución de un acto sino que lo detienen. Tales medidas cautelares innominadas han sido ampliamente tratadas en la doctrina italiana (Apicella, *I provvedimenti cautelari non nominati*, Città di Castello, 1948; Calvosa, *In tema di provvedimenti cautelari innominati*, en “Riv. D.P.”, 1949, II, pág. 210; Coniglio, *I provvedimenti cautelari innominati*, en “Foro Civile”, 1949, pág. 59).

#### F. Pruebas

CSJ-SPA (484)

7-7-93

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Ayala y Paja, S.A. vs. IAAIM.

**La prueba de “inspección ocular” debe ser admitida únicamente, en ciertas circunstancias; cuando lo que se quiera probar “no sea fácil acreditar de otra manera” y para hacer constar el estado o circunstancias que puedan desaparecer o modificarse con el transcurso del tiempo.**

Como punto previo, esta Sala debe señalar que no obstante las partes califican la inspección realizada como una inspección judicial, en realidad dicha inspección se debe calificar como una inspección ocular ya que la misma fue practicada fuera del presente juicio de conformidad con lo establecido en la Sección VII, Capítulo V, Título III, Libro Segundo del Código Civil y con el artículo 472 del Código de Procedimiento Civil.

La inspección ocular, de conformidad con los artículos 1.428 y 1.429 del Código Civil, debe ser admitida, únicamente, en ciertas circunstancias, es decir, cuando lo que se quiera probar “no sea fácil acreditar de otra manera” (artículo 1.428) y “para hacer constar el estado o circunstancias que puedan desaparecer o modificarse con el transcurso del tiempo” (artículo 1.429). Es importante mencionar, que el requisito previsto en el artículo 1.428 se refiere tanto a las inspecciones realizadas fuera del juicio, como las practicadas dentro del juicio llamadas estas últimas inspecciones judiciales a partir del Código de Procedimiento Civil vigente. En cambio, el requisito previsto en el artículo 1.429 es sólo para admitir una inspección antes del juicio ya que de conformidad con el Código de Procedimiento Civil anterior y el vigente, el juez de la causa puede dejar constancia de cualquier hecho o circunstancia por vía

de la hoy llamada inspección judicial aunque no exista el riesgo de que esos hechos o circunstancias desaparezcan.

Dicho lo anterior la inspección ocular practicada por la parte actora no llena, en principio, los extremos exigidos en los señalados artículos del Código Civil, en primer lugar la parte actora ha podido solicitar en el presente juicio la exhibición del expediente en poder del IAAIM y no presentarlo en juicio a través de fotocopias certificadas en la inspección ocular. En segundo lugar, no existe en autos ningún indicio que haga pensar que dichos documentos desaparecerían o serían modificados.

No obstante lo dicho anteriormente, la Sala de Casación Civil de esta Corte Suprema de Justicia, separándose de una interpretación literal del artículo 1.428 del Código Civil, ha admitido en forma reiterada inspecciones oculares sobre hechos o circunstancias que han podido ser probados por medios más idóneos con el siguiente argumento:

“Cabe advertir que el anterior pronunciamiento del sentenciador es contrario a la doctrina sustentada por la Sala, en la que se establece que el artículo 1.428 del Código Civil que prohíbe la inspección ocular cuando su objeto puede ser traído a los autos por otro medio, ha sido instituido para evitar recargo innecesario de trabajo al juez, *pero que si éste la practica su deber es apreciarla. . .*”. (Subrayado de la Sala). (Sentencia del 13 de agosto de 1986 publicada en: Pierre Tapia, Oscar Pierre A., Oscar, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*, mayo 1987, pág. 102).

En consecuencia, siguiendo la jurisprudencia de la Sala de Casación Civil, esta Sala considera que la inspección ocular practicada no vulnera lo establecido en el artículo 1.428 del Código Civil.

Dicho lo anterior, se debe analizar la procedencia de dicha prueba en función de lo establecido en el artículo 1.429 del Código Civil. A este respecto, no se puede concluir de autos que existía temor de que las pruebas fueren a desaparecer y que por lo tanto se debía practicar con anterioridad al juicio, y por otra la razón fundamental por la cual el Código Civil no admite la inspección fuera del juicio sino en las circunstancias especiales allí previstas, es para que la parte contraria pueda controlarla. En materia probatoria el principio que rige es el del control de la prueba por parte de la contraparte, es por ello que el legislador restringe la admisión de pruebas que, como la inspección ocular, se practican por lo general sin el control de la contraparte. En el presente caso la inspección ocular se practicó en las dependencias del IAAIM y en presencia de un funcionario de ese organismo, que dijo ser la jefe del departamento donde se practicó la inspección y quien además fue la persona que suministró los expedientes solicitados (ver el acta levantada por el tribunal en la Pieza N° 2, folio 5 y ss.). En otras palabras, la parte demandada tuvo de hecho el control de la prueba ya que en definitiva fue ella misma a través de un funcionario de ese organismo quien suministró los expedientes. Además, los abogados del IAAIM en ningún momento rechazaron el contenido de los documentos presentados lo cual demuestra que sí corresponden a los originales que reposan en los archivos del IAAIM. En consecuencia, considera la Sala que en el presente caso no existe razón para rechazar la inspección ocular practicada ya que no se vulnera la finalidad del artículo 1.429 del Código Civil, por tanto esta Sala admite como válida la inspección ocular practicada y así lo declara.

**CPCA****9-8-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Gustavo A. Márquez vs. Universidad Nacional Abierta.

**El documento administrativo es un documento que emana de un funcionario público.**

Preciso es, pues, determinar cuál es la naturaleza del documento cuya admisión fue negada mediante el auto apelado. En dicho auto, fue considerado un documento privado, mientras que la apelante afirma que se trata de un documento administrativo, al cual habría que dar el mismo tratamiento que a los documentos públicos.

Al respecto, debe esta Corte señalar que el documento administrativo es una especie del género constituido por la prueba instrumental, cuya existencia y especificidad ha sido puesta de relieve por la jurisprudencia contencioso-administrativa, puesto que en el derecho positivo no se encuentra definida como tal. Podría entenderse que se trata de una categoría intermedia entre el documento privado y el documento público, ya que, sin asimilarse totalmente a este último —la jurisprudencia misma se ha encargado de señalar las diferencias existentes entre ambos—, participa de algunas de sus características y propiedades, en el ámbito procesal.

Ahora bien, a los efectos de determinar si el instrumento a que se refiere el auto apelado —fotocopia de un recibo aparentemente suscrito por el recurrente, mediante el cual declara haber recibido una suma de dinero correspondiente a sus prestaciones sociales, con una nota de certificación firmada por el Secretario de la Universidad Nacional Abierta— es, como lo pretende la apoderada judicial de dicha institución, un documento administrativo, es necesario acudir a la noción que del mismo se ha delineado en las numerosas decisiones en que se ha hecho referencia a él. De ellas se desprende que el documento administrativo es un documento que emana de un funcionario público, en la medida en que éste haya actuado en ejercicio de una potestad pública de la que es titular; es esa la razón de que al mismo se le atribuya una presunción de certeza y veracidad, que sin embargo, admite prueba en contrario.

Así, en sentencia de fecha 9 de julio de 1984, esta Corte señaló lo siguiente:

“El documento administrativo es (...) una actuación que, por tener la firma de un funcionario administrativo, está dotado de una presunción de legitimidad”. (Caso Sociedad Mercantil DIT-SPIC).

En idéntico sentido, ya antes, en sentencia de fecha 21 de mayo de 1984, la misma Corte había negado el carácter de documento administrativo a una certificación médica privada, “porque no emana de un funcionario”. En cambio, se lo atribuyó a un informe de auditoría, emanado de un órgano de control contable de un ente público, señalando al respecto que:

“(...) según su jurisprudencia reiterada, los documentos emanados de los funcionarios públicos, en el ejercicio de sus competencias específicas, constituyen un género de prueba instrumental ... (cuyo) contenido tiene el valor de una presunción respecto a la veracidad y legitimidad de su contenido (...)”. (Caso Wintoca, C.A.).

En el caso de autos, la certificación que hiciera el Secretario de la Universidad Nacional Abierta versa sobre un recibo firmado por el recurrente, ciudadano Gustavo Márquez Marín, mediante el cual éste declara recibir la cantidad de sesenta y seis

mil seiscientos noventa bolívares (Bs. 66.690,00) por concepto de prestaciones sociales que le corresponden, con ocasión de haberse terminado la relación laboral que mantenía con esa universidad; asimismo declara que ésta nada más le queda adeudando por tal concepto. El Secretario de la Universidad Nacional Abierta certifica que se trata de una copia fiel, cuyo original reposa en los archivos de la División de Finanzas del Vicerrectorado Administrativo.

Aplicándole la noción jurisprudencial ante expuesta, debe esta Corte llegar a la conclusión que el instrumento en referencia no es un documento administrativo, pues no emana de un funcionario público, en ejercicio de una potestad pública de la cual es titular. No puede esta Corte atribuirle tal condición de documento administrativo por "formar parte del expediente administrativo del interesado", como lo pretende la apelante, pues no es cierto que tal documento haya sido consignado ante esta Corte dentro del expediente administrativo que fue requerido a la Administración sino que fue presentado en forma aislada, en el lapso probatorio.

Se trata, por el contrario, de un documento privado, emanado de una de las partes, cuya naturaleza no cambia por el hecho de haber sido traído a los autos en copia certificada. Por tanto ha debido ser producido durante el lapso de promoción de pruebas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 435, aparte único, del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con el artículo 127 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Consta de autos que el referido documento fue presentado con posterioridad al vencimiento de dicho lapso de cinco días de despacho, por lo que es forzoso para esta Corte concluir que el auto del Juzgado de Sustanciación estuvo ajustado a derecho. Así se declara.

**CPCA**

**13-8-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: SA DICSA vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre.

Ha sido jurisprudencia reiterada el considerar que, impugnada la competencia de un funcionario, la carga de la prueba se invierte y corresponde a la Administración probar aquélla. Tal principio ha sido expresado en diversas sentencias, como en el caso de la dictada en fecha 28 de febrero de 1985 por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en la cual se explicó con gran claridad la fundamentación del mismo, en los siguientes términos:

"(...) si bien en razón del principio de la presunción de la legitimidad de los actos administrativos, éstos se tienen por válidos hasta tanto se demuestre lo contrario, y por ello cuando se les impugna en vía jurisdiccional la carga de la prueba corresponde a los recurrentes, sin embargo, si se alega la incompetencia del funcionario que emitió el acto o que intervino en su formación, *dicha carga se invierte y cae, en consecuencia, sobre la Administración, la obligación de demostrar su propia competencia.*

"En casos como el presente, de formulación de reparos, en el cual se objeta la competencia del funcionario que lo levantó en la respectiva Acta Fiscal, la Administración Municipal debía comprobar la designación del funcionario para un cargo en el cual está autorizado para efectuar fiscalizaciones y formalizar reparos, conforme a las respectivas normas legales. Es decir, que en primer lugar era necesario que se demostrara por el órgano administrativo que emitió el acto impugnado, el carácter de funcionario público del fiscal, y luego su respectiva

competencia en el cargo para el cual fue designado. En efecto, la presunción de legitimidad existe cuando los actos administrativos han sido dictados por funcionarios competentes, de modo que cuando se objeta la propia competencia de éstos, tal presunción deja de proteger aquellos actos, y para reconocérsela de nuevo es necesario que la Administración demuestre que sus funcionarios actuaron debidamente autorizados". (Cursivas de al Corte).

**CPCA****11-11-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Ramón E. Tovar vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

La experticia es un medio de prueba que tiene como objeto cuestiones de hecho cuya comprobación requiere conocimientos especiales y cuya finalidad es llevar la convicción al órgano decisor de los hechos sobre los cuales debe pronunciarse. La experticia tiene como requisito esencial la motivación, pero el órgano decisor, al momento de apreciar el dictamen pericial, tiene las más amplias facultades, pues no está obligado a seguir el dictamen de los expertos si su convicción se opone a ello, en virtud del principio de la libre convicción del órgano decisor.

**CPCA****9-12-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Urdaneta

Caso: Enrique Villanal D. vs. Universidad Nacional Abierta.

En primer lugar, se hace la consideración de que en el juicio contencioso-administrativo, la alegación y prueba de hechos debe referirse únicamente a los que motivaron el acto, y no pueden referirse a hechos distintos a éstos o sobrevenidos. En este sentido, todos los hechos alegados de quien emana el acto recurrido deben estar contenidos en el mismo acto; de lo contrario, dicho acto incurriría en inmotivación, de conformidad con el artículo 9º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. En todo caso —concluye—, los hechos sobre los cuales cabría actividad probatoria son los que sirvieron de fundamento al acto recurrido, que se expresan en su motivación y deben constar en el expediente administrativo correspondiente; si se quisieran introducir cuestiones nuevas no planteadas en sede administrativa, la aportación de pruebas para comprobar esas nuevas cuestiones sería totalmente improcedente. Advierte, pues, que la Resolución que removió a su representado es el acto administrativo impugnado, y lo precede la formación de un expediente administrativo donde deben constar todos los hechos en los cuales se fundamentó la Resolución, sin que la misma haya podido fundamentarse en hechos posteriores. Hechas tales consideraciones, concluye que las pruebas promovidas deben ser consideradas inadmisibles.

G. *Sentencia*a. *Poderes del juez*a'. *Vicios de orden público (poderes de oficio)*

CSJ-SPA (555)

11-8-93

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Angel R. Siso vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

Respecto a los vicios que el recurrente imputa al acto impugnado, debe la Sala pronunciarse prelatoriamente sobre el relativo a la incompetencia del funcionario que dictó el acto, en razón de que la competencia es una cuestión de estricto orden público que puede ser relevada por el juez, aun de oficio y que, de ser procedente, determinaría la nulidad del acto.

b'. *Principio "iura novit curia"*

CSJ-SPA (479)

8-7-93

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Kits, C.A. vs. IVSS.

Ahora bien, esta Sala en aplicación del principio *iura novit curia*, está perfectamente facultada para utilizar la norma de derecho aplicable al caso planteado, aunque su aplicación no haya sido solicitada por las partes, siempre que no supla a éstas la alegación de hechos, ni altere los hechos por ellas alegados.

Según el principio *iura novit curia* se ha reconocido al juez un amplio poder instructorio por lo que se refiere a la norma jurídica aplicable al caso concreto, definiéndose, según dicho principio, a la eventual actividad de las partes, en lo relativo a la alegación del Derecho aplicable, como útil, mas no necesaria ni determinante. Es decir, que de darse plena aplicación al principio *iura novit curia*, la alegación por las partes del Derecho aplicable se convertiría en una colaboración aconsejable en la práctica, aun cuando jurídicamente irrelevante (Carnelutti. *Sistema del dir. proc. civ.* Tomo I. pág. 870. Padova, 1936).

No obstante, en Venezuela, en materia de procedimiento civil, tal principio se encuentra aparentemente matizado con la norma contenida en el artículo 340, ordinal 5º del Código de Procedimiento Civil, y en el artículo 361 *ejusdem*, en virtud de los cuales las partes, al presentar o contestar la demanda, deben indicar al tribunal el fundamento de Derecho de su pretensión. No obstante, en criterio de la Sala, tales normas no pueden llegar al extremo de "atar de manos" al tribunal que conozca de la causa, limitándolo a sólo poder aplicar las normas de Derecho invocadas por las partes. De manera que, en Venezuela, en materia del procedimiento civil ordinario, a juicio de la Sala, la carga de las partes de alegar el Derecho aplicable al caso concreto, tiene el carácter de requerir de aquéllas una colaboración *necesaria, pero no vinculante ni limitante* para el tribunal de la causa, quien puede, en aplicación del principio *iura novit curia*, aplicar al caso concreto normas de Derecho distintas de las alegadas por las partes.

Doctrinariamente se han presentado disquisiciones sobre el alcance del principio *iura novit curia*, en los casos en que el Derecho aplicable al caso concreto no se encuentra estatuido en una ley formal o, al menos, material, de carácter nacional (Véase, por ejemplo, en cuanto al conocimiento por el juez del Derecho consuetudinario, del Derecho antiguo, y del Derecho extranjero: Micheli, Gian Antonio. *La Carga de la Prueba*. Mundo Editores. Buenos Aires, 1982, Pág. 123). No obstante, tales dudas no deben influir en la decisión del caso *sub júdice*, por cuanto la norma de Derecho no alegada por la parte demandada, pero que resultaría aplicable al presente caso, a saber: el ordinal 5º del artículo 370 del Código de Procedimiento Civil, está contenida en una ley formal, nacional y vigente, por lo cual la aplicabilidad del principio *iura novit curia*, en los términos antes expuestos, al presente caso, resulta indiscutible, y así se declara.

*c'. Frases testadas*

**CPCA**

**8-11-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Rafael Bustamante vs. UCV.

Por último, esta Corte observa con profundo malestar las expresiones injuriosas para ella empleadas por la abogada Elizaine Antonieta Calatrava Armas en su escrito anexo a diligencia de fecha 27 de julio de 1993 —folio 222 línea 16 a 22— y en su escrito de Informes —folio 552, líneas 17 a 23— las que no se mencionarán aquí por razones de ética, y lo único que hacen es evidenciar el desconocimiento de la citada abogada respecto a las atribuciones de esta Corte como órgano contralor de la legalidad de los actos administrativos de las universidades nacionales. En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 171 del Código de Procedimiento Civil, se ordena testar tales expresiones, apercibiendo a dicha abogada para que se abstenga en lo sucesivo de repetir la falta, so pena de aplicarle multa de dos mil bolívares por cada caso de reincidencia.

*b. Reposición*

**CPCA**

**11-11-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Ramón E. Tovar B. vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

En cuanto a la potestad del Juez Contencioso-Administrativo para acordar la reposición del procedimiento administrativo es necesario señalar que éste, de constatar la existencia de un vicio de procedimiento que signifique la disminución de los derechos o garantías de un particular, como por ejemplo, que haya causado indefensión al recurrente, deberá proceder a declarar la nulidad del acto administrativo; pero si el vicio de procedimiento 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, debe declarar que el vicio de procedimiento no tiene trascendencia invalidante y sin lugar la nulidad solicitada.

c. *Aclaratoria*

CSJ-SPA (504)

11-8-93

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**Cuando la solicitud de aclaratoria de sentencia lleva consigo una crítica o impugnación de la sentencia, más aún, cuando se cuestione la fundamentación o los criterios jurídicos que le sirvieron de base, debe ser desechada “porque con ella lo que se pretende es una revocatoria o modificación de lo decidido y ello no está permitido”.**

Dispone el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil que después de pronunciada la sentencia definitiva —como es el caso— o la interlocutoria sujeta a apelación, no puede el Tribunal del cual emana revocarla ni reformarla, pero que, sin embargo, puede aclarar los puntos dudosos, salvar las omisiones y rectificar los errores de copia, de referencias o de cálculos numéricos, que aparecieren de manifiesto en la misma sentencia, o dictar ampliaciones, siempre que así lo solicite alguna de las partes en el día de la publicación o en el siguiente.

Ha sostenido la Sala en oportunidades anteriores que cuando la solicitud de aclaratoria lleva consigo una crítica o impugnación de la sentencia, más aún cuando se cuestiona la fundamentación o los criterios jurídicos que le sirvieron de base, debe ser desechada “porque con ella lo que se pretende es una revocatoria o modificación de lo decidido y ello no está permitido” (véase decisión del 26 de octubre de 1989, caso: Silvio Alterio).

Esto se explica ya que, de conformidad con el referido artículo 252, el principio general es que el Tribunal, al dictar una decisión, no puede revocarla o reformarla, siendo entonces la aclaratoria o ampliación, en los términos concebidos por el legislador, una confirmación de esa regla, que impide al juez extenderse más allá de la simple explicación de los puntos dudosos, o de salvar las omisiones y rectificar los errores de copia, de referencias o de cálculos numéricos, que aparecieren de manifiesto en la misma sentencia, o de dictar ampliaciones.

En el presente caso, se desprende de la solicitud de aclaratoria que el ciudadano Tulio Alberto Alvarez pretende que la Sala, por esta vía, emita una serie de criterios sobre aspectos referentes a la naturaleza y al tratamiento procesal del amparo constitucional acerca de los cuales la decisión del 4 de junio de 1993 no contiene pronunciamiento alguno.

Esto se evidencia al requerir, mediante la presente solicitud de aclaratoria, que se responda “si el único mecanismo que existe para que la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia conozca de una acción de amparo constitucional es el previsto en el artículo 3º [de la Ley Orgánica de Amparo]”, lo que se planteó en la decisión de la Corte en Pleno de fecha 4 de junio de 1993, mediante la cual declinó la competencia en esta Sala, mas no en la decisión cuya aclaratoria se pide.

En el mismo contexto, de planteamientos que no guardan relación con la sentencia de esta Sala, pueden señalarse los referentes a la solicitud de opinión sobre la jerarquía del “derecho que tiene todo ciudadano a defender la integridad del orden constitucional”, o a la interrogante sobre si este Alto Tribunal acepta la tesis del “amparo sobrevenido”, contemplado en el artículo 6º, numeral 5, de la Ley Orgánica de Amparo.

En definitiva, estima la Sala que, la finalidad que se pretende con la presente solicitud dista mucho del objeto de la figura jurídica de la aclaratoria o ampliación



prevista en el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil, ya que mediante este mecanismo no es posible lograr que los órganos judiciales, en forma abstracta y aislada de un supuesto concreto, expongan sus criterios u opiniones sobre la interpretación de cualquier texto normativo (lo que no es posible ni aun por la vía de la interpretación judicial).

d. *Vicios*

**CPCA**

**29-7-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Julián González vs. Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario.

**El vicio de "silencio de prueba" que se configura cuando el juzgador infringe el deber de analizar todas cuantas pruebas se hayan producido, aun aquellas que no fueren idóneas para ofrecer algún elemento de convicción, expresando siempre el criterio que le merezcan, requiere siempre que se indique cuáles documentos fueron los no apreciados ni valorados.**

El formalizante denuncia el vicio de silencio de pruebas por no haber sido analizado el expediente administrativo ni la documentación anexa a la querrela, pero sin indicar cuáles fueron los instrumentos no analizados. Por ello, esta Corte ha de reiterar su constante jurisprudencia en el sentido de que el vicio de silencio de prueba, que se configura cuando el juzgador infringe el deber de analizar todas cuantas pruebas se hayan producido, aun aquellas que no fueren idóneas para ofrecer algún elemento de convicción, expresando siempre el criterio que le merezcan, requiere siempre que se indique cuáles documentos fueron los no apreciados ni valorados. Por ello, ante el silencio del apelante respecto a tal indicación, esta Corte reitera el criterio sostenido en otras oportunidades en el sentido de que la denuncia genérica de no haber valorado el expediente administrativo del funcionario, o "la documentación anexa a la querrela", no basta por sí sola para denunciar el vicio de silencio de pruebas, razón por la cual esta Alzada exige que el apelante señale con precisión qué acta no fue valorada, situación esta que no se produjo en el caso de autos, razón por la cual se declara improcedente tal denuncia y así se declara.

**CPCA**

**28-10-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Beatriz López C. vs. Inquilinato.

El apelante alega que la sentencia recurrida carece de motivación, por lo que viola el ordinal 4º del artículo 243 del Código de Procedimiento Civil. Con respecto a tal vicio esta Corte, en numerosos fallos, ha señalado que es pacífica la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en el sentido de que la inmotivación, como defecto del fallo previsto en el artículo 243, ordinal 4º del Código de Procedimiento Civil, supone la falta absoluta de fundamentación de la sentencia, o bien, cierto tipo

de defectos equivalentes en definitiva a esa falta absoluta de fundamentación. También ha señalado el Máximo Tribunal que “no debe confundirse la carencia de fundamentos que como vicio de forma invalida la sentencia, con la escasez o exigüidad de la motivación. En el primer caso, hay falta absoluta de fundamentos y el fallo es nulo; en el segundo, existe una fundamentación, aunque se le tilde de precaria o exigua, y el fallo es válido por no carecer de fundamentos y no configurarse por tanto, el supuesto acogido por el texto legal denunciado”. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 10-5-90).

En el caso de autos la sentencia recurrida contiene razonamientos de naturaleza jurídica, con base a la normativa legal, y patentiza cuál fue el criterio que acogió el sentenciador para resolver la controversia. Por tanto, se está lejos de la situación en que pueda asimilarse el presunto defecto de los razonamientos jurídicos que contiene el fallo a esa falta total de fundamentación que sería necesaria para encontrar precedente la denuncia de infracción del artículo en referencia. De manera que, en criterio de esta Alzada, la recurrida contiene una fundamentación adecuada que impide la declaratoria del vicio de inmotivación alegada. Si tal fundamentación es o no correcta se trataría de una cuestión de fondo, lo cual es corregible en segunda instancia. En efecto, la incorrección en el criterio aplicado, si fuese el caso, constituye un vicio de fondo, calificable como error de juicio que esta Alzada puede corregir, pero que no comporta el defecto procesal denunciado. De allí que proceda a analizar las denuncias del apelante contenidas en los puntos 1, 2 y 3 del capítulo II de este fallo.

e. *Costas*

**CPCA**

**13-7-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Se observa que el aparte único del artículo 252 del Código de Procedimiento Civil establece que cualquiera de las partes puede solicitar aclaraciones y ampliaciones del fallo en el día de su publicación o en el siguiente. A su vez el artículo 251, en concordancia con el artículo 515 *ejusdem* dispone que la sentencia dictada fuera de lapso —como es el caso de la que fue dictada en el presente juicio— debe ser notificada a las partes, por lo cual los lapsos se computan a partir de la notificación del fallo; en consecuencia habiéndose dado por notificado el solicitante de la ampliación en fecha 18 de mayo de 1993, debe esta Corte considerar que dicha solicitud, formulada en esa misma oportunidad, estaba dentro del lapso legal, por lo cual pasa esta Corte a pronunciarse al respecto.

El punto referente a las costas en los juicios de nulidad de actos en materia inquilinaria ha sido elaborado y decidido por esta Corte en numerosas sentencias, de las cuales la de fecha 22 de septiembre de 1988, es particularmente esclarecedora. Considerar esta Corte conveniente transcribir de seguidas los párrafos de dicha sentencia pertinentes al presente caso:

“Es reiterada la jurisprudencia de esta Corte en el sentido de que la naturaleza objetiva del recurso contencioso-administrativo de nulidad, esto es, el hecho de que se le calificase como una medida de reafirmación del orden jurídico y no como una vía de debate de situaciones jurídicas subjetivas, llevó a la convicción de que en el mismo no procedían las costas procesales, por cuanto el recurrente actuaba como un denunciante de la ilegalidad del acto y los oponentes al recurso no se constituían en partes verdaderas y propias del procedimiento incoado

con la impugnación. Considerado en tal forma, el recurso contencioso de nulidad no era un juicio de partes, sino una especie de denuncia formulada por un administrado contra la violación del orden jurídico por parte de un acto administrativo. De allí que, al no existir controversia entre el recurrente y el oponente, sobre ninguno de ellos podrían recaer las costas del juicio. La jurisprudencia fue evolucionando para interpretar la realidad, que no es otra que la existencia de efectivos intereses personales en juego en los procesos de nulidad, sobre todo, cuando lo que se dirime en los mismos es la impugnación de un acto administrativo de contenido cuasi-jurisdiccional, esto es, de un acto dictado por la Administración, pero destinado, a semejanza de una sentencia verdadera y propia, a dirimir una controversia entre partes. Es evidente que cuando la autoridad administrativa decide en los casos indicados, realiza una función jurisdiccional en el sentido de que declara la voluntad concreta de la ley para dirimir una controversia. Los que fueron parte en el procedimiento administrativo (parte sustantiva) continúan siendo partes verdaderas y propias en el proceso jurisdiccional, por lo cual se someten a todas las condiciones que de tal calificación derivan. (...) la jurisprudencia de esta Corte distinguió, específicamente, en materia inquilinaria, entre los actos administrativos que constituyen una providencia verdadera y propia de la Administración, en la cual hace una manifestación de voluntad o de conocimiento, de los actos cuasi-jurisdiccionales, destinados a resolver una controversia entre particulares. Concretamente, en la materia enunciada se incluían a los que declaran con o sin lugar un derecho de preferencia; acuerdan o niegan un desalojo o bien condenan al arrendador a reintegrar el exceso percibido por concepto de cánones de arrendamiento. En los casos mencionados, las decisiones administrativas que versan sobre tales materias lo que hacen es dirimir un conflicto entre el arrendador y el arrendatario, conflicto este que se traslada a la sede jurisdiccional cuando se interpone el recurso contencioso-administrativo contra el acto que decide la cuestión y, obviamente, a la segunda instancia contencioso-administrativa cuando se impugna la sentencia dictada al efecto. Ahora bien, esta Corte observa que el nuevo Código de Procedimiento Civil, norma de derecho común de todo el proceso y supletoria del contencioso-administrativo, establece la condenatoria en costas en una forma severa. El artículo 274 señala que: «A la parte que fuere vencida totalmente en un proceso o en una incidencia, se le condenará al pago de las costas». De acuerdo con la norma transcrita el perdedor de un juicio, como es el caso presente, por haber resultado vencido en la segunda instancia, debe ser condenado en costas. No hay excepción alguna, salvo la disposición del artículo 287 *eiusdem* que excluye de su pago a la República. (...) El solo hecho de ser autora del acto impugnado no convierte a la Administración en parte procesal, ya que tal carácter sólo lo adquiere cuando su actividad en el juicio se dirige a la defensa de su acto y, en tal caso, se somete al régimen de las costas, en la forma que antes se señalara, salvo cuando actúa la República que está expresamente exonerada de ello, así como los entes que tengan el mismo privilegio. El criterio rígido establecido en el novísimo Código de Procedimiento Civil no admite otras disquisiciones ni alegatos respecto al establecimiento de las costas procesales, ya que el proceso que se ventila por la vía contencioso-administrativa no pierde el carácter de «juicio» en el sentido que el Código establece, en razón de lo cual se considera incluido en el régimen general previsto en el Código de Procedimiento Civil. De allí que, cuando algún interesado se constituye en parte en tal proceso, asume los riesgos que de ello derivan y, entre otros, los relativos a las costas procesales”.

Reitera en esta oportunidad esta Corte una vez más su jurisprudencia y por cuanto en el caso presente el recurrente, ciudadano Antonio Youssef Diab, resultó perdidoso en este juicio, condenado al pago de las costas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 274 del Código de Procedimiento Civil.

Por las razones expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, ampliando el contenido de su fallo de fecha 13 de mayo de 1993, del cual la presente decisión será considerada parte integrante, condena al ciudadano Antonio Youssef Diab al pago de las costas del presente juicio.

f. *Apelación*

CPCA

5-8-93

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

**En ausencia de normas que regulen la inadmisibilidad de las apelaciones de las decisiones del Tribunal de la Carrera Administrativa en la Ley de Carrera Administrativa y en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se aplican la normas establecidas en el Código de Procedimiento Civil.**

En ausencia de normas que regulen la inadmisibilidad de las apelaciones de las decisiones del Tribunal de la Carrera Administrativa en la Ley de Carrera Administrativa y en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia debe aplicarse, en el punto y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, las normas pertinentes del Código de Procedimiento Civil.

Sobre el particular, el Código de Procedimiento Civil regula la apelación en el Capítulo I, Título VII del Libro Primero. Así, la apelación procede contra toda sentencia definitiva dictada en primera instancia, salvo disposición especial (artículo 288 Código de Procedimiento Civil); la apelación de la sentencia definitiva se debe oír en ambos efectos (artículos 289 del Código de Procedimiento Civil); el lapso para ejercer la apelación, salvo disposición especial en contrario, es de cinco días (artículo 298 del Código de Procedimiento Civil); interpuesto el recurso de apelación dentro del lapso de cinco días, corresponde al Tribunal de Primera Instancia el pronunciamiento sobre la admisión o la negativa de oír la apelación; dicha decisión ha de tener lugar el día siguiente al vencimiento del lapso para la interposición del recurso (artículo 293 del Código de Procedimiento Civil).

Las normas analizadas no establecen potestad alguna al *ad quem* para declarar inadmisibile la apelación que ha sido ya admitida por el *a quo*, es decir, que no puede esta Corte declarar inadmisibile una apelación que ya fue admitida por el tribunal que tenía competencia para hacerlo, como lo es en el presente caso el Tribunal de la Carrera Administrativa y así se declara.

Además, observa esta Corte que el querellante fundamenta la solicitud de inadmisibilidad de la apelación en el ordinal 6º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Tal solicitud conduce a esta Alzada a precisar que los requisitos de admisibilidad de la demanda o recurso establecidos en los artículos 84, 105, 115 y 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia sólo son aplicables a los procedimientos de los cuales conocen los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa en primera o en única instancia; mas no a los procedimientos de se-

gunda instancia, porque en éstos se está conociendo de un recurso que ha sido previamente admitido por el tribunal inferior y así se declara.

**CPCA****13-8-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: S.A. DICSA vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre.

Ciertamente, ha sido jurisprudencia reiterada de esta Corte, como lo afirma el opositor a la apelación, 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 el artículo antes citado, exige su formalización mediante escrito en el que se señalan los motivos de hecho y de derecho que determinan su ejercicio, sin lo cual opera una presunción de desistimiento.

Es el apelante, por tanto, quien determina en la formalización el objeto controvertido, delimitando los puntos sobre los cuales recaerá la decisión de segunda instancia. Está claro, por consiguiente, que el escrito de fundamentación de la apelación debe estar dirigido a poner de relieve los vicios de la sentencia, de modo que mal puede considerarse sustentado el recurso, cuando la formalización se contrae a copiar los argumentos expuestos en la primera instancia o a manifestar el simple desacuerdo con los criterios empleados por el juez al decidir la controversia.

Sin embargo, también es cierto que la jurisprudencia de esta Corte —aun siendo exigente en la necesidad de que el escrito tenga un efectivo carácter impugnatorio frente al fallo de primera instancia— no lo ha sido en cuanto a la forma que ese escrito debe tener. Asumiendo que este recurso de apelación —pese a ser especial, frente a las apelaciones ordinarias— no es un recurso de casación, ha puesto énfasis en el contenido del escrito, mas no así en su forma.

**CPCA****29-9-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Carmen Tolosa vs. INOS.

Motivación para decidir.

Ha sido reiterada la jurisprudencia de esta Corte en el sentido de 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 señalan los motivos de hecho y de derecho que generan su ejercicio, sin lo cual opera una presunción de desistimiento del mismo que puede ser declarado tanto de 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 durante 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 imputan a la decisión del *a quo*, lo anterior no impide que sean

replanteados por el formalizante los argumentos en favor o en contra del acto que fuera objeto del recurso de nulidad, en razón de lo cual la correcta formalización ha de contener, en primer lugar y de manera fundamental, 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 decisión en primera instancia. De allí que el apelante es quien delimita en la formalización el objeto controversial, señalando puntos sobre los cuales recaerá la decisión de la segunda instancia. La apelación tiene, en virtud de lo anteriormente indicado, 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 determinados, pero tal analogía es relativa por cuanto el juez de alzada no es simplemente un contralor de derecho, sino que su potestad abarca la decisión de todo el asunto, ya que tiene poder de revisión del acto administrativo originalmente impugnado.

CPCA

20-12-93

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

**El recurso de apelación procede contra las sentencias definitivas y contra las interlocutorias siempre que éstas causen gravamen irreparable.**

En la Exposición de Motivos del Código de Procedimiento Civil, al referirse a la ejecución de sentencia, se expresó lo siguiente:

“Mediante el sistema que se mantiene, la ejecución no es objeto de una nueva acción (*actio iudicati*) como en otros derechos, ni da origen a una relación jurídica procesal, sino que constituye el desenvolvimiento final de la única relación jurídica procesal que se constituye entre las partes desde el momento mismo en que la demanda judicial es notificada al demandado”. (Ricardo Henríquez La Roche, *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Civil*, Centro de Estudios Jurídicos del Zulia, Maracaibo, 1986. Pág. 38).

En efecto, la actividad jurisdiccional en los juicios donde se acumulan pretensiones de anulación y condena, como el presente caso, se desarrolla en dos etapas, a saber, la de cognición —destinada a declarar la certeza del derecho— la cual culmina con la sentencia, y la de ejecución, momento en el cual se impone el cumplimiento del mandato contenido en la sentencia. Por tanto, la jurisdicción se agota con la ejecución de la sentencia, distinto a lo que sucede cuando la sentencia sólo es mero declarativa, porque en tal supuesto la jurisdicción se agota con la misma sentencia definitiva.

Al tratarse de una sola la relación jurídico-procesal, aunque dividida en dos fases cuando se acumulan pretensiones de nulidad y de condena, la de cognición y la de ejecución, resulta perfectamente admisible en cualquiera de sus etapas el recurso de apelación, bien contra la sentencia definitiva dictada en primera instancia o contra las interlocutorias que se produzcan durante el procedimiento y que causen gravamen irreparable, a tenor de lo dispuesto en los artículos 288 y 289 del Código de Procedimiento Civil.

A tal interpretación llega esta Corte, además, al analizar el ordinal 3º del artículo 312 del Código de Procedimiento Civil que dispone:

“El recurso de casación puede proponerse:

*omissis*

“Contra los autos dictados en ejecución de sentencia que resuelvan puntos esenciales no controvertidos en el juicio, ni decididos en él; o los que provean contra lo ejecutoriado o lo modifiquen de manera sustancial, después que contra ellos se hayan agotado todos los recursos ordinarios”.

De la transcripción anterior se deduce que el recurso de casación procede contra los autos de ejecución siempre que contra ellos se hayan agotado todos los recursos ordinarios, lo cual supone necesariamente que se haya ejercido el recurso de apelación. Entonces, es obvio que la apelación procede contra los autos de ejecución de sentencia. Lo antes expuesto no implica —obviamente— que en los recursos contencioso-administrativos ordinarios o especiales proceda el recurso de casación. Lo que esta Corte quiere dejar sentado es que, de acuerdo a la interpretación lógica de dicha norma, necesariamente existe recurso de apelación contra los autos que se dicten en la fase de ejecución de la sentencia.

En este sentido, nuestro Código de Procedimiento Civil adopta la regla general consagrada en la mayoría de los códigos procesales latinoamericanos referente a que el recurso de apelación procede contra las sentencias definitivas y contra las interlocutorias siempre que éstas causen gravamen irreparable.

**CPCA**

**22-12-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

**La apelación interpuesta después de haberse dictado el fallo no puede considerarse extemporánea por anticipada.**

En reiterados fallos ha decidido esta Corte que la apelación interpuesta después de haberse dictado el fallo no puede considerarse extemporánea por anticipada.

En este sentido la doctrina ha sostenido lo siguiente:

“La apelación interpuesta *illico modo*, es una apelación oportuna y, por tanto, válida. Retornando a las consideraciones precedentes respecto a la nulidad de la apelación anticipada, de esa misma argumentación se deduce la validez y regularidad de la apelación inmediata. En efecto, aquélla es nula porque parte de un absurdo, cual es el de que pueda existir un derecho antes de efectuarse el hecho jurídico que lo engendre; porque no puede haber apelación de una sentencia no pronunciada aún; por lo contrario, la apelación inmediata reposa sobre el principio opuesto, pues recae sobre una sentencia ya dictada, en el momento mismo en el cual se produce el hecho que da existencia real y efectiva al derecho recursorio”. (Marcano Rodríguez *Apuntaciones Analíticas sobre las materias fundamentales y generales del Código de Procedimiento Civil Venezolano*, Tomo III, Segunda Edición, Caracas 1960, pág. 218).

## g. Ejecución

CPCA

7-10-93

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Carlos Roberto Russo vs. República (Ministerio de Fomento. Inquilinato).

En ausencia de normas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que regulen la ejecución de las sentencias dictadas por los tribunales que actúen en primera instancia dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa, debe aplicarse en lo atinente a ello, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, las normas pertinentes del Código de Procedimiento Civil y de otras leyes especiales (Ley Orgánica de Régimen Municipal) en los casos en que fuere procedente.

Sobre el particular, el vigente Código de Procedimiento Civil regula la ejecución de la sentencia en el Capítulo I, Título IV de su Libro Segundo. Ahora bien, establece el artículo 523 del mencionado Código, así como también lo indicaba igualmente el Código de 1916, que corresponde al tribunal que haya conocido de la causa en primera instancia, la ejecución de la sentencia o de cualquier otro acto que tenga fuerza de tal. Según el artículo 524 *ejusdem* para que se pueda ordenar la ejecución de una sentencia es necesario que se cumplan dos requisitos: 1. Que la sentencia sea ejecutable y haya quedado definitivamente firme; y 2. Que la parte interesada haya solicitado el decreto que ordene la ejecución.

Cumplidos los mencionados extremos, el tribunal dictará la orden de ejecución, que consiste en establecer un plazo que no puede ser menor de tres días ni mayor de diez días, para que el deudor proceda a ejecutar voluntariamente la sentencia. Transcurrido este plazo sin que hubiese cumplido voluntariamente la sentencia, se procederá a la ejecución forzada según lo dispone el artículo 526 del Código de Procedimiento Civil. Llegada la oportunidad de dicha ejecución el tribunal dictará mandamiento de ejecución, de conformidad con el artículo 527 *ejusdem*, y se procederá conforme a las previsiones contenidas en los artículos 534 y siguientes, y 550 del mismo Código.

Ahora bien, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa dirimen conflictos entre los entes el Estado y los particulares. En los casos de ejecución de sentencias en contra de los primeros, las reglas de ejecución previstas en el Código de Procedimiento Civil se alteran en virtud de las prerrogativas procesales de inembargabilidad de los bienes del Estado, consagrada en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional y en el 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en concordancia con el artículo 227 de la Constitución que establece el principio de legalidad presupuestaria. Estos privilegios de la República son aplicables a los estados (artículo 33 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público); a los municipios (artículo 102 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal); al Distrito Federal (artículo 33 de la Ley Orgánica del Distrito Federal), y a los demás entes del Estado cuyas leyes de creación le consagren privilegios procesales. Con respecto a estos entes, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en virtud de la analogía, ha aplicado como mecanismo de ejecución de sentencias el establecido en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal para los casos de ejecución de sentencias condenatorias contra los municipios (Autos de la Sala de fechas 9 de mayo de 1991, caso IMAU; de fecha 29 de abril de 1993, caso Cervecería de Oriente, y de



fecha 13 de mayo de 1993, caso Melo Solórzano). Este criterio ha sido acogido por el Tribunal de la Carrera Administrativa.

En lo que respecta a ejecución de sentencias en contra de particulares, son perfectamente aplicables las normas del Código de Procedimiento Civil, pues éstos no gozan de privilegios ni de prerrogativas procesales.

#### H. *Desistimiento*

**CPCA**

**30-8-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Unión Deportiva de Lara Fútbol Club vs. Liga de Fútbol Profesional de Venezuela.

**La Corte analiza la doctrina y jurisprudencia referente al desistimiento.**

Sentado lo anterior, queda aún por dilucidar el punto referente al desistimiento formulado por la parte accionante mediante documento autenticado ante la Notaría Pública Tercera de Barquisimeto, el cual fue traído a los autos por la parte accionada en este proceso; a tal efecto, esta Corte observa lo siguiente:

El desistimiento —como lo ha precisado la doctrina (BARJAS y MARCANO RODRIGUEZ)— es un acto jurídico que consiste en el abandono o renuncia positiva y precisa que hace el actor, de manera directa, ya de la acción que ha intentado, ya del procedimiento incoado para reclamar judicialmente un derecho o, en fin, de algún recurso que hubiere interpuesto. En consecuencia, como todo acto jurídico, está sometido a ciertas condiciones específicas en el Código de Procedimiento Civil, y que la jurisprudencia se ha encargado de ir precisando. Así, se ha dicho que:

“el desistimiento deberá manifestarse expresamente, de modo inequívoco y concluyente, a fin de que no quede duda sobre la voluntad del interesado”. (Sentencia de la CSJ-SPA, 19 de mayo de 1988, Banco Hipotecario Unido).

Igualmente, la jurisprudencia ha indicado que:

“las partes intervinientes en un litigio pueden, voluntariamente, mediante la *declaración de voluntad unilateral de una de las partes* o la manifestación concorde de ambas, celebrar un acto o negocio jurídico mediante el cual, *renunciando* o cediendo a sus recíprocas pretensiones, *ponen fin a la controversia planteada*: esto puede ocurrir dentro del mismo proceso, ante el tribunal de la causa, el cual impartirá su aprobación a la manifestación de una de las partes o ambas, en los términos establecidos por éstas, que es lo que se denomina homologación. Pero la situación anterior, según la naturaleza del acto, también puede suscitarse fuera del proceso, extrajudicialmente, mediante el otorgamiento de un documento auténtico, que puede, posteriormente, hacerse valer en el juicio de que se trate... (Sentencia de la CSJ-SPA, 4 de diciembre de 1985. El subrayado es de esta Corte).

Por su parte, Arístides Rengel Romberg, en su *Tratado de Procedimiento Civil Venezolano*, ha señalado que el procedimiento civil venezolano está dominado absolutamente por el principio de la escritura, por lo que los actos de las partes y del

tribunal deben realizarse por escrito, de conformidad con lo establecido en el artículo 25 del Código de Procedimiento Civil vigente. Así, los actos de las partes intervinientes en el proceso pueden efectuarse bajo dos formas diferentes, pero ambas escrituras: a) la *diligencia* o solicitud escrita que hace la parte ante el Secretario del tribunal, junto con el cual la suscribe; y b) el *escrito o memorial*, que presenta la parte al mismo Secretario, en el cual se registra la fecha y hora de la presentación. Sin embargo, según este autor, para la validez de la diligencia o del escrito o memorial, se requiere la *presentación personal* por la parte que los formula o de su apoderado judicial, "cuando se trata de aquellos actos que estructuran el proceso y dan impulso al mismo". Añade al respecto el tratadista que sin estos actos —tales como la presentación del libelo, la contestación de la demanda, la promoción de pruebas, los informes, las apelaciones y otros de similar naturaleza— no puede concebirse un juicio y, por ello deben celebrarse personalmente, pues "lo contrario sería admitir que se puede litigar a distancia" (Tomo II, pp. 154 y 155).

No cabe duda de que el desistimiento es un acto de estos a los que Rengel Romberg ha denominado "de estructuración del proceso", pues, como ya se dijo antes, se trata de un acto jurídico que extingue, que pone fin a la relación procesal.

Así, no puede esta Corte homologar el desistimiento formulado por la parte accionante, por cuanto es a ella a quien le habría correspondido traer a los autos, de manera directa o mediante apoderado judicial, este documento mediante el cual ha manifestado su voluntad de abandonar el proceso, consignándola en autos por diligencia suscrita por ella misma o por su apoderado, ante el Secretario de esta Corte, ratificando así, de manera inequívoca, su voluntad de desistir de la acción interpuesta. Así se declara.

#### I. Perención

**CSJ-SPA (516)**

**12-8-93**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Satela Nueva Esparta vs. Concejo Municipal del Municipio Mariño del Estado Nueva Esparta.

#### Análisis de la situación:

Según la parte actora, en el presente caso se ha seguido el procedimiento ordinario establecido en el Código de Procedimiento Civil por lo cual, de conformidad con el artículo 511 del Código de Procedimiento Civil, los informes debían presentarse en el décimo quinto día siguiente al vencimiento del lapso probatorio, disponiendo el artículo 515 *ejusdem* que, presentados los informes, o cumplido el auto para mejor proveer o el lapso para su cumplimiento, el tribunal debe dictar su fallo dentro de los sesenta días siguientes. De allí que, precluido el lapso para informes, el proceso queda en estado de sentencia y no existe perención de la instancia por inactividad del órgano jurisdiccional.

Alegaron los apoderados actores que el juicio ante el Juzgado de Sustanciación había concluido, por lo cual el mismo se encontraba en estado de sentencia.

Obsrva esta Sala que el juzgado, comisionado para la evacuación de las pruebas devolvió la comisión con sus resultas, el 14 de enero de 1992, de lo cual se dio cuenta, constando todo ello en el expediente.

Posteriormente, el 6 de febrero de 1992, hay una actuación del demandado solicitando la expedición de copias a lo cual accede el Juzgado de Sustanciación el 11

de febrero de 1992. Igualmente, consta el pago de los derechos por copias certificadas el 17 de febrero de 1992.

De allí que, el 21 de enero de 1993, cuando es solicitada la perención aún no había transcurrido el lapso de un año de inactividad de las partes para que la misma operase.

En efecto, esta Sala observa que, los argumentos hechos valer por la demandante se contradicen con la jurisprudencia de esta Sala (sentencia de fecha 22 de noviembre de 1990. Caso: VENCRAFT VENEZUELA, C.A.), en virtud de la cual, al concluirse el lapso probatorio, la parte debe instar al Juzgado de Sustanciación para que remita el expediente a esta sede, a los fines de que se fije el acto de informes. Corre así por cuenta de la parte el requerimiento al Juzgado de Sustanciación para la remisión del expediente a la Sala, que es el organismo que debe fijar la oportunidad para informes. La tesis de la demandante presume que es el Juzgado de Sustanciación el que fija la fecha para los informes, lo cual, carece de fundamento ya que el Juzgado no tiene facultad para establecer la oportunidad en que deben oírse las conclusiones de las partes. Ahora bien, observa esta Sala que en el presente caso, como se señalara, desde la fecha en que concluye la evacuación de las pruebas hasta la solicitud de declaratoria de perención, no había transcurrido un año de inactividad de las partes, ya que hay constancia en autos de que se produjeron actuaciones que lo impidieran y, en vista de ello resulta improcedente la declaratoria solicitada, por no darse los supuestos para su procedencia. En efecto, el artículo 267 del Código de Procedimiento Civil contempla como elementos para que se produzca la perención, el transcurso de un año y la inactividad de las partes durante ese lapso, los cuales son necesarios y concurrentes a los fines de que opere el efecto extintivo que dicha figura produce.

En el caso presente, las fechas mencionadas indican que en la oportunidad en que es solicitada la perención no había transcurrido el lapso de un año, por cuanto, concluida la sustanciación y antes de que se venciera el término señalado fueron solicitadas copias a las cuales atendió el Juzgado de Sustanciación y se pagaron posteriormente los derechos correspondientes, en forma tal que no llegó a producirse el supuesto previsto en el artículo 267 *ejusdem* y así se declara.

De conformidad con 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 no se ha producido la perención de la instancia y ordena sea fijada la oportunidad para la celebración del acto de informes.

#### *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 decisión se fundamenta en la improcedencia de la perención de la instancia, solicitada por la demandante, por considerar —la Sala— que en el caso de autos no se dieron los supuestos establecidos en el artículo 267 del Código de Procedimiento Civil para su procedencia.

Señala la sentencia de la cual se disiente que “En efecto el artículo 267 del Código de Procedimiento Civil contempla como elementos para que se produzca la perención, el transcurso de un año y la inactividad de las partes durante ese lapso, los cuales son necesarios y concurrentes a los fines de que opere el efecto extintivo que dicha figura produce.

En el caso presente las fechas mencionadas indican que en la oportunidad en que es solicitada la perención no había transcurrido el lapso de un año, por cuanto concluida la sustanciación y antes de que venciera el término señalado fueron solicitadas copias a las cuales atendió el Juzgado de Sustanciación y se pagaron posterior-

mente los derechos correspondientes, en forma tal que no llegó a producirse el supuesto previsto en el artículo 267 *ejusdem* y así se declara" (sic).

2. El Magistrado que suscribe el preste voto salvado, difiere del criterio del fallo referido, y de inmediato expone sus razones.

El artículo 267 del Código de Procedimiento Civil prevé:

Artículo 267. "Toda instancia se extingue por el transcurso de un año sin haberse ejecutado ningún acto de procedimiento por las partes. La inactividad del juez después de vista la causa, no producirá la perención".

El jurista venezolano Ricardo Henríquez La Roche, en su obra *Modos anormales de terminación del Proceso Civil*. (Monografías Jurídicas, Caracas 1990), sostiene:

"El fundamento del instituto de la perención de la instancia reside en dos distintos motivos: de un lado, la presunta intención de las partes de abandonar el proceso, que se muestra en la omisión de todo *acto de impulso* (elemento subjetivo), y de otro, el interés público de evitar la pendencia indefinida de los procesos por el peligro que esto conlleva para la seguridad jurídica en las relaciones intersubjetivas" (subrayado nuestro pág. 98).

En el caso de autos, necesario es precisar qué se considera un acto de procedimiento, y si la solicitud de expedición de copias y su posterior cancelación constituye en sí misma un acto calificable de tal.

Para el disidente, por acto de procedimiento debe entenderse toda actuación que se cumpla en el proceso, cuyo fin mediato o inmediato esté orientado hacia su culminación, a través de la sentencia, o por lo menos a mantenerlo vivo (vale decir, cualquier acto que esté revestido de impulso procesal).

El maestro Eduardo Couture define los actos procesales de la forma siguiente: "Es el acto jurídico emanado de las partes, de los agentes de la jurisdicción o aun de los terceros ligados al proceso, susceptible de crear, modificar o extinguir efectos procesales". Siguiendo este orden de ideas surgen las interrogantes: ¿Puede una simple solicitud de expedición de una copia certificada crear, modificar o extinguir algún efecto procesal? ¿Cuál es el efecto creado, modificado, o extinguido con dicha solicitud?

El insigne autor venezolano Arminio Borjas, en su obra *Comentarios al Código Civil Venezolano* precisa la noción de acto procesal de la siguiente forma: son sin duda todas aquellas actuaciones que sirven para iniciar, sustanciar y decidir los procesos. Este concepto que nos da el maestro Borjas es bien preciso ya que limita el acto de procedimiento a tres acciones concretas: iniciar, sustanciar y decidir los procesos. Según este criterio, parecería inaceptable sostener que una solicitud de copia certificada es un acto dirigido a iniciar un proceso (se requiere que se ejerza una acción muy concreta como lo es la introducción de la demanda o el recurso ante el órgano jurisdiccional). Tampoco se puede entender que dicha solicitud sirva para sustanciarlo (sustanciar no es otra cosa que aportar, sumar elementos con la finalidad de producir la sentencia). Por lo contrario, una solicitud de copias es un requerimiento, en este caso concreto, de certificación por parte del tribunal de alguna actuación que ya se encuentra registrada en el expediente. Y con mucha menos razón se puede llegar a admitir que dicha solicitud está dirigida a obtener sentencia, dado que la copia certificada no tiene objeto distinto que el de obtener fe por parte del tribunal de alguna actuación procesal ya realizada y que consta en autos o de algún documento que corra inserto en los mismos para atribuirle valor equivalente al original.

Por las razones antes expuestas, el Magistrado disidente concluye que la solicitud de copias certificadas no constituye razón suficiente para interrumpir la perención de la instancia.

### 3. *Contencioso de anulación y amparo*

#### A. *Interposición conjunta*

**CSJ-SPA (609)**

**18-11-93**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Gustavo J. Ruiz vs. Consejo de la Judicatura.

Ahora bien, la previsión de la norma transcrita (Art. 5 LOA), es la interposición simultánea del amparo con el recurso contencioso-administrativo, esto es, en un mismo libelo, aun cuando pueda admitirse que solicite el amparo al presentar la eventual reforma. Lo que no está dentro de la previsión de la norma transcrita es la posibilidad del ejercicio separado de las acciones, porque de constar en libelos y oportunidades diferentes, el amparo interpuesto con posterioridad al recurso, caería en la causal de inadmisión, prevista en el encabezamiento del ordinal 5º del artículo 6º, esto es, el amparo resultaría inadmisibile por haber optado el actor precedentemente a otra vía judicial. En consecuencia, el supuesto previsto en el primer aparte del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, invocado por el solicitante del amparo no se encuentra en la presente situación, por cuanto no se produjo un ejercicio conjunto de las acciones, sino que el mismo fue sucesivo en el tiempo.

#### B. *Competencia*

**CSJ-SPA (746)**

**16-12-93**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Dominicana de Aviación, C.A. vs. República (Ministerio del Trabajo).

Debe observar previamente la Sala que el conjunto de normas laborales que permanecieron vigentes hasta el 1º de mayo de 1991, no hacían distinción respecto a los tribunales competentes para conocer de los medios de impugnación ejercidos en contra de los actos administrativos dictados por las autoridades laborales, correspondiendo en su totalidad a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento y decisión de los recursos de nulidad ejercidos en contra de dichos actos.

Con la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica del Trabajo, en fecha 1º de mayo de 1991, la situación cambió radicalmente. En primer lugar, el artículo 5º de la ley consagra la integridad y la exclusividad de la jurisdicción laboral para conocer de toda controversia de derecho atinente a las normas de dicha ley, salvo las que la misma ley atribuye a los procedimientos de conciliación, arbitraje o a las Inspecciones del Trabajo, de conformidad con lo previsto en su artículo 655. En segundo lugar, excluye expresamente de la jurisdicción laboral el conocimiento de los recursos que se ejerzan contra las decisiones del Ministro del ramo, específicamente en los casos previstos en los artículos 425, 465 y 519. En tercer lugar, en los casos de decisiones de autoridades del Trabajo, como las dictadas en los procedimientos de calificación de despido, o solicitudes de reenganche, por motivos de las inamovibilidades contempladas en la misma ley (Art. 456), ésta se limita a expresar que dichos re-

---

cursos se ejercerán por ante los tribunales, sin precisar si se trata de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, tribunales que, si se atiende en las manifestaciones de voluntad recogidas en las normas citadas, no pueden ser otros que los del Trabajo enunciados en los artículos 5º y 655. Así ha sido interpretado por esta Sala, (caso: Corporación Bamundi, C.A., sent. 9-4-93; caso: Yaneth Josefina Salas Tovar, sent. 12-5-92 y caso: Fanacor, C.A., sent. 18-6-92) y, específicamente, en la situación de autos, puede señalarse que siendo la acción intentada por la empresa Dominicana de Aviación, C.A., la de nulidad por ilegalidad del acto administrativo de efectos particulares contenido en la Resolución N° 476, de fecha 5 de febrero de 1992, suscrita por el Director General Sectorial del Ministerio del Trabajo, se dan los extremos exigidos en el ordinal 10 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que se trata de un acto administrativo de efectos particulares emanado del Poder Ejecutivo por órgano del Ministro del Trabajo, acto este dictado bajo el régimen legal derogado, y en consecuencia, antes de la promulgación de la actual Ley Orgánica del Trabajo y de su distribución de la jurisdicción por grados. De allí la competencia de la Sala para conocer del recurso interpuesto, y así se declara.

**CSJ-SPA (685)****2-12-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Ramón C. Martínez vs. Gobernación del Distrito Federal.

En su consecuencia, el presente recurso contencioso-administrativo de anulación al cual se lo acompaña de una solicitud cautelar de amparo constitucional, se intenta contra el acto del 4 de mayo de 1993 emanado del Gobernador del Distrito Federal.

El referido acto declaró sin lugar el recurso de reconsideración interpuesto por el actor contra la decisión que dispuso, de oficio, su jubilación como Comisario Jefe de la Policía Metropolitana a partir del 18 de diciembre de 1992.

La fundamentación del recurso de anulación es la violación del artículo 68 de la Constitución, de las disposiciones sobre procedimientos contemplados en el Reglamento de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios y de otras disposiciones sublegales.

Para determinar el tribunal competente a los fines de conocer del presente resulta necesario dilucidar previamente el órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa competente para decidir del recurso de anulación interpuesto contra el acto del Gobernador del Distrito Federal, mediante el cual éste resolvió acordar, de oficio, la jubilación del accionante como Comisario Jefe de la Policía Metropolitana, de conformidad con las disposiciones respectivas contenidas en la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios y en el Reglamento del Cuerpo de Policía del Distrito Federal. Decidida la competencia respecto del contencioso-administrativo, ésta arrastra la de amparo.

La primera precisión que hay que hacer es que la fundamentación de derecho del presente recurso de anulación es la transgresión de normas legales y sublegales, tal como se indicó, especialmente de aquellas procedimentales, lo cual, de conformidad con el ordinal 4º de artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativos, vicia el acto impugnado —según alega el actor— de nulidad absoluta y se transforma en una violación de su derecho de la defensa.

Ahora bien, verificado que el alegato de violación es preferentemente de normas legales y sublegales, se observa que la decisión impugnada fue dictada por el Gobernador del Distrito Federal, quien tiene la potestad para "nombrar y remover los funcionarios públicos de la administración distrital, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Carrera Administrativa y en los Reglamentos sobre la materia" el artículo 15, ordinal 5º de la Ley Orgánica del Distrito Federal, y se fundamentó, específicamente, en la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios (artículos 3º y 5º), aplicables a los funcionarios de conformidad con el artículo 12 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

Por tanto, al versar la presente controversia que es materia netamente funcio-narial, estima la Sala que la competencia corresponde al Tribunal de la Carrera Ad-ministrativa, de conformidad con lo establecido en el artículo 73, numeral 1, de la Ley de Carrera Administrativa y así se declara.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, esta Sala Político-Administra-tiva de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la Repú-blica y por autoridad de la ley, se declara incompetente para conocer del presente recurso contencioso-administrativo de anulación, y, por tanto, de la solicitud cautelar de amparo constitucional, interpuesta por los apoderados judiciales del ciudadano Ramón Celestino Martínez contra el oficio DBS N° 6.303 de fecha 18 de diciembre de 1992, dictado por el Gobernador del Distrito Federal. Se ordena remitir, para los fines consiguientes, estos autos originales, al competente: Tribunal de la Carrera Administrativa.

**CPCA**

**15-7-93**

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Florencio Suárez vs. Federación Venezolana de Esgrima.

En el estado actual del presente juicio corresponde a la Corte pronunciarse acerca de su competencia para conocer de la presente acción de amparo, y al respecto obser-va que ha sido criterio de esta Corte sostenido en diversos fallos y que en esta oportu-nidad ratifica, que la competencia para conocer de acciones de amparo cuando son ejercidas conjuntamente con el correspondiente recurso contencioso-administrativo de anulación, viene determinada por la competencia para conocer de este último, en razón de que el amparo interpuesto en tal forma tiene por objeto suspender los efec-tos del acto impugnado, por lo que no es posible que la acción de amparo pueda tener vida propia diferente del recurso contencioso-administrativo de anulación, esti-mándose que el amparo es accesorio del recurso contencioso-administrativo de anu-lación.

Siendo ello así, observa la Corte que en el presente caso el recurso contencioso-administrativo de anulación ha sido intentado, por razones de ilegalidad, contra los actos administrativos de efectos particulares emanados de la Junta Directiva y Consejo de Honor de la Federación Venezolana de Esgrima. Se trata, pues, de autorida-des cuyos actos están sometidos al control jurisdiccional ejercido por esta Corte en virtud de la competencia residual que le ha sido atribuida en el ordinal 3 del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En consecuencia, siendo esta Corte el tribunal contencioso-administrativo competente para conocer del recurso de anulación interpuesto, lo es también para conocer de la acción de amparo incoada conjuntamente con aquél, y así se declara.

---

CPCA

3-9-93

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Neli María Chang Hung vs. CONICIT.

En el caso de autos la acción de amparo constitucional está acumulada a un recurso contencioso-administrativo de anulación, por razones de ilegalidad, contra un acto administrativo de efectos particulares dictado por la Junta Directiva del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, CONICIT, acción que encuadra en el supuesto previsto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo. Ahora bien, como ha sido señalado por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, el legislador ordinario ha sustraído de la competencia genérica de anulación de actos administrativos atribuida a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa general (Sala Político-Administrativa; Corte Primera de lo Contencioso Administrativo; Tribunales Superiores Contencioso-Administrativos) el conocimiento de ciertas materias específicas que, por su naturaleza, ameritan un tratamiento especial. Uno de tales es el caso de la material funcionarial contemplada en la Ley de Carrera Administrativa, la cual regula las relaciones jurídicas y administrativas de los funcionarios públicos —con exclusión de los que el mismo texto se señalan— con la Administración, y en la cual se atribuye competencia al Tribunal de la Carrera Administrativa para conocer y decidir las reclamaciones que formulen los servidores públicos cuando consideren lesionados sus derechos por disposiciones o resoluciones de los organismos regidos por esa ley especial. (Caso Nieves Jacinta Martínez Rosillo vs. Zona Educativa del Estado Monagas, sentencia de fecha 10 de junio de 1992, Ponente: Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas).

En este orden de ideas, ha de concluir esta Corte que el Tribunal de la Carrera Administrativa era, ciertamente, el órgano competente para conocer en primera instancia de la acción de amparo propuesta. Así se declara.

### C. Objeto

CSJ-SPA (708)

3-12-93

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**La interposición conjunta de la acción de amparo con el recurso contencioso-administrativo de anulación está limitada a los actos que afecten a sujetos determinados, lo cual excluye a los actos organizativos relativos a la delimitación territorial que por su carácter general, inciden sobre la esfera de grupos poblacionales ubicados en varios sectores de diferente delimitación político-territorial.**

Pasa esta Sala a verificar su competencia para decidir sobre la acción de amparo interpuesta, y al efecto observa que, por cuanto la misma ha sido interpuesta conjuntamente con un recurso contencioso-administrativo de nulidad, la competencia para conocer del mismo determinará la correspondiente a la del amparo. Al efecto, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia señala en el ordinal 12 del artículo 42, en concordancia en el artículo 43, *ejusdem*, la competencia de esta Sala para conocer de los recursos interpuestos contra decisiones del Consejo Supremo Electoral,



en razón de lo cual, esta Sala es idónea para conocer de la acción de amparo interpuesta y así se declara.

Ahora bien, observa esta Sala que el problema planteado excede de las facultades del juez constitucional de amparo, por cuanto implica el examen de situaciones muy complejas relacionadas con la delimitación de dos entidades territoriales y se enlaza igualmente con problemas de naturaleza censal que presuponen un conflicto latente entre dichas entidades, que de plantearse por vía jurisdiccional sólo pueden ser decididos mediante la previsión del ordinal 13 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Hecha la anterior constatación, de la misma se pone en evidencia que la decisión impugnada a través del recurso de nulidad es un acto organizativo que escapa a la calificación de actos de efectos particulares, en razón de lo cual no era posible ocurrir por la vía prevista en el único aparte del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que prevé el ejercicio conjunto de la acción de amparo con el recurso contencioso-administrativo de nulidad contra actos de efectos particulares.

La previsión del legislador de amparo al establecer el amparo conjunto fue muy clara al limitarlo a los actos que afecten a sujetos determinados, lo cual excluye a los actos organizativos relativos a la delimitación territorial que, por su carácter general, inciden sobre la esfera de grupos poblacionales ubicados en varios sectores de diferente delimitación político-territorial. La suspensión que prevé el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, implica la eliminación de los efectos jurídicos que afectan al solicitante frente a la Administración, pero no puede extenderse a medidas que contrasten con los intereses de otros ámbitos territoriales, por cuanto ello implicaría la decisión unilateral de un conflicto latente, basada exclusivamente en el interés de una de las partes.

Planteado en la forma que antecede la suspensión de los efectos del acto, la misma no puede ser acordada por cuanto su naturaleza escapa al supuesto previsto en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que estuvo limitado a las decisiones que recaen sobre destinatarios específicos.

Por las razones que anteceden, 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 el amparo solicitado, y ordena pasar el expediente al Juzgado de Sustanciación a fin de que se pronuncie sobre la admisibilidad del recurso de nulidad interpuesto.

#### D. *Presunción grave de violación*

CPCA

9-7-93

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Evenia del Carmen García vs. Consejo Municipal Autónomo Municipio San Fernando.

**La presunción grave de violación del derecho de propiedad puede derivar de los actos mismos que se impugnan.**

Por lo que se refiere a la violación del derecho de propiedad, estima esta Corte que no ha demostrado en forma alguna la accionante que exista presunción grave de violación a ese derecho. La jurisprudencia ha precisado que tal presunción puede

derivar de los actos mismos que se impugnan, lo cual no ocurre en este caso. Ciertamente, la declaratoria de construcción de la vereda, por sí sola, no apareja presunción de que se haya violado el derecho de propiedad de la recurrente, pues del referido acto no se desprende la actividad material en sí enderezada a perturbar o despojar a propietario alguno. Trátase simplemente de un acto declarativo o preparatorio de la voluntad administrativa de ejecución de una obra o actividad de interés público el cual ha de suponerse, cosa común a toda la actividad administrativa, apegado a la legalidad y así también apegada a la legalidad tendría que ser su ejecución.

De otra parte, no ha traído a la convicción del juez la recurrente que tal declaratoria, en los términos efectuados, constituya de alguna manera, presunción de violación de su derecho de propiedad, antes bien, se limita a cuestionar la conveniencia de la decisión y denunciar vicios de ilegalidad cuando indica que "...tal vereda no se adecua a la situación de hecho, porque no cubre, ni llena las exigencias para lo cual se desea construir, ya que deja una gran parte de camino que tiene que transitarse por lodo, cuando sea época de invierno, y monte y basura cualquiera que sea la época del año; son violatorios del principio de la finalidad, porque en el fondo lo que se quiere con estos actos administrativos, es quitarle el lote de terreno arrendado a mi mandante...".

El daño que, según la accionante, se deriva de dicho acto es la finalidad por él perseguida, esto es, "quitar el lote de terreno arrendado". Ello, por sí solo no hace presumir la lesión a derecho de propiedad alguno, pues hállase referido a su incidencia en una relación de carácter arrendaticio.

La propiedad sobre bienhechurías y la intención de construir una cerca, no hacen presumir que el acto que declara la construcción de la vereda lesione tales bienes, y, por ende, afecte el derecho de propiedad que sobre ellos se invoca.

No se ha alegado ni ello deriva de los actos recurridos, que la autoridad pretenda propiedad sobre bienes de la accionante ni que se haya apropiado de éstos sin cumplir procedimiento alguno. De allí que resulta correcta la apreciación del *a quo* en el sentido de que no existe evidencia alguna de presunción grave sobre la violación de los derechos consagrados en los artículos 101 y 102 de la Constitución y así se declara.

De otro lado, el acto mediante el cual se decide la reforma del contrato resulta igualmente ajeno al derecho de propiedad, pues está referido a la afectación de su condición de arrendataria, en este sentido, estima esta Alzada que el acto dirigido a incidir en una relación arrendaticia —de carácter posesorio— no puede, en principio, ser fundamento de la violación de un derecho de naturaleza distinta como es el de propiedad.

Por ello, no es suficiente con alegar y demostrar el carácter de arrendatario, por una parte, y, por la otra la propiedad de ciertas bienhechurías o la intención de efectuarlas, sino que se impone que se alegue y demuestre la relación agresora del acto contra el cual se pretende el mandamiento de amparo respecto al derecho que se dice violado. Cuando la acción de amparo se interpone en forma conjunta con el recurso de nulidad su procedencia se concreta en la suspensión de los efectos del acto impugnado. De allí que tal suspensión debe evitar por sí sola la violación del derecho constitucional que la fundamenta.

En virtud de lo expuesto ratifica también esta Alzada la improcedencia del mandamiento de amparo contra el acto que decide la reforma del contrato de arrendamiento fundamentado en la presunta violación del derecho de propiedad y así se declara.

## DECISION

Por las razones precedentemente indicadas, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara sin lugar la apelación interpuesta por el apoderado judicial de la ciudadana Evenia del Carmen García de Solano contra la sentencia dictada en fecha 2 de abril de 1993 por el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo, de Menores y de lo Contencioso-Administrativo de la Circunscripción Judicial del Estado Apure, Territorio Federal Amazonas, ahora Estado Amazonas y de la Región Sur.

CSJ-SPA (733)

15-12-93

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: José Vicente Salazar vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

**La Corte señala las características o naturaleza del ejercicio conjunto del recurso contencioso-administrativo de anulación con la acción de amparo constitucional.**

Inicialmente, en cuanto a la competencia para conocer de las presentes acciones, se observa que, de conformidad con el primer aparte del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, al ejercerse conjuntamente el amparo constitucional con un recurso contencioso-administrativo, la competencia corresponde al tribunal contencioso-administrativo que conozca del recurso, por constituir éste, precisamente, el juicio principal (véase, entre otras, sentencia de esta Sala del 4-7-89, caso: Macario González).

Y como en el presente caso, de una parte se está impugnando el acto administrativo dictado por el Ministro de Sanidad y Asistencia Social del 25 de febrero de 1993, y, por la otra, siendo el recurrido un acto administrativo de *efectos particulares* —dirigido a una persona específica: la Sociedad Nacional de Dentistas Prácticos— resulta competente para conocer del asunto, en primera y única instancia, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, todo conforme a las previsiones de los artículos 42, ordinal 10, y 43 de la Ley Orgánica que rige las funciones del Alto Tribunal. Así se declara.

La Sala observa:

Al ejercerse el amparo constitucional conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación contra actos administrativos de efectos particulares, todo conforme al ya señalado primer aparte del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, ha precisado esta Sala que esta acción “reviste una característica o naturaleza diferente a la anteriormente analizada (autónoma) pues en estos casos no se trata de una acción principal, sino *subordinada*, accesoria a la acción o al recurso al cual se acumuló y, por ende, su destino es temporal, provisorio, sometido al procedimiento jurisdiccional final que se emita en la acción acumulada, que viene a ser la principal”. (Sentencia del 10 de julio de 1991, Nº 343, caso: “Tarjetas BANVENEZ y otros”).

Esta acción de amparo tiene, entonces, un carácter cautelar, conforme al cual debe el juez evitar que le sean violados derechos o garantías de rango constitucional al accionante durante el desarrollo del procedimiento principal. La jurisprudencia citada precisó que en estos casos, para la procedencia de la acción, “basta el señala-

miento de la norma o garantía constitucional que se consideren violadas, fundamentado además en un medio de prueba que constituya *presunción grave* de la violación o amenaza de violación denunciada, para que el juez, en forma breve y sumaria, acuerde la suspensión de los efectos del acto como medio de tutelar anticipadamente los posibles efectos de la sentencia que posteriormente habrá de dictar en el juicio de nulidad (artículos 5 y 22 de la Ley Orgánica de Amparo)”.

De esta manera, mientras dure el proceso principal y definitivo de rango contencioso-administrativo es suficiente para el juez constitucional que conozca de un amparo cautelar la presunción de una eventual lesión a algún derecho inherente a la persona humana, sin tener que hacer un análisis o estudio a fondo sobre la constitucionalidad o ilegalidad del acto impugnado, que sí deberá realizar en cambio al resolver el recurso principal. En caso de que, mediante ese breve y sumario análisis de la situación planteada, obtenga el juez presunción de violación de algún derecho o garantía fundamental, puede proceder a restablecer la situación infringida “prescindiendo de consideraciones de mera forma y sin ningún tipo de averiguación sumaria que la preceda” —conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo—, y tomar, por tanto, cualquier previsión que considere acertada para evitar o impedir que esa violación constitucional se produzca o continúe produciéndose.

CSJ-SPA (325)

20-7-93

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Gerard Antonio Suárez vs. República (Ministerio de la Defensa).

La Sala estima necesario analizar, a continuación, la naturaleza, alcance y efectos de la acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad.

El amparo constitucional consagrado en el artículo 49 de nuestra Carta Magna fue desarrollado, posteriormente, en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Así, en el artículo 5 *ejusdem*, se permite el ejercicio conjunto de esta acción con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos.

La jurisprudencia de esta Sala Político-Administrativa ha ido definiendo la naturaleza, alcance y efectos de la acción de amparo así ejercida. Al respecto, se ha precisado que en “estos supuestos de acumulación la acción de amparo reviste una característica o naturaleza diferente a la anteriormente analizada (autónoma) pues en estos casos no se trata de un acción principal, sino *subordinada*, accesoria a la acción o al recurso al cual se acumuló y, por ende, su destino es temporal, provisorio, sometido al pronunciamiento jurisdiccional final que se emita en la acción acumulada, que viene a ser la principal”. (Sentencia de esta Sala del 10 de julio de 1991, caso Tarjetas BANVENEZ y otros, registrada bajo el número 343).

La acción de amparo tiene, entonces, un carácter cautelar, por medio de la cual debe el juez evitar que sean violados derechos o garantías de rango constitucional al accionante, mientras dure el procedimiento principal. La jurisprudencia citada precisó que en estos casos para su procedencia se señale “la norma o garantía constitucional que se consideren violadas, fundamentado además en un medio de prueba que constituya prevención grave de la violación o amenaza de violación denunciada...”. De esta manera, para el juez constitucional que conozca de una pretensión de amparo cautelar examina la presunción de una eventual lesión o algún derecho inherente al solicitante mientras dure el juicio principal.

En el caso concreto, el accionante en amparo alega que el acto administrativo impugnado, mediante el cual le fue negada la pensión de retiro, infringe los artículos 61 y 73 de la Constitución, de manera que esta Sala pasa a resolver la procedencia de este amparo cautelar, y debe analizar si existe *presunción grave o lesión* a los derechos alegados como conculcados por el accionante.

CPCA

13-7-93

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Entidad Educativa Parasistema Virgen del Carmen vs. República (Ministerio de Educación).

**La Corte analiza la naturaleza propia del amparo cuando es ejercido conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación.**

Determinada su competencia para conocer de la presente causa, esta Corte estima necesario hacer una serie de consideraciones previas sobre la naturaleza propia del amparo cuando es ejercido conjuntamente con otros medios contencioso-administrativos —concretamente, el recurso contencioso de anulación previsto en el artículo 5 de la Ley de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales— y las consecuencias que de ello derivan. En efecto:

1. La acción de amparo en estos casos, tal y como lo ha precisado nuestro Máximo Tribunal:

“...reviste una característica o naturaleza totalmente diferente a la anteriormente analizada (autónoma) pues en estos casos no se trata de una acción principal, sino *subordinada*, accesoria a la acción o al recurso al cual se acumuló y, por ende, su destino es temporal, provisorio, sometido al pronunciamiento jurisdiccional final que se emita en la acción acumulada, que viene a ser la principal. Esta naturaleza y sus consecuencias se desprenden claramente de la formulación legislativa (...) que únicamente atribuye al mandamiento de amparo que se otorgue, efectos cautelares, suspensivos de la aplicación de la norma o de la ejecución del acto de que se trate mientras dure el juicio (Sent. CSJ-SPA de 10-7-91. Caso: Tarjetas BANVENEZ y otros).

Conforme al criterio expuesto, la acción de amparo está dirigida en tales casos a obtener la suspensión temporal de la norma o acto administrativo impugnado y el juez debe acordarlo si la solicitud de amparo está fundamentada 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, 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.

2. Respecto al criterio que debe seguir el juez competente para determinar si existe o no la presunción grave de violación o de amenaza de violación al derecho o garantía constitucional, observa esta Corte que del propio artículo 22 de la Ley de Amparo se deduce que tal presunción grave debe estar fundamentada “en un medio de prueba”, medio de prueba que conforme a criterio sostenido por la Corte Suprema de Justicia:

“... puede consistir en el propio acto administrativo impugnado en nulidad, cuyo texto debe ser examinado por el juez de amparo para concluir si, a su juicio, del mismo acto administrativo de efectos particulares se deduce la presunta violación constitucional alegada por el recurrente...” (Sent. CSJ-SPA, de 10-7-91. Caso: Tarjetas BANVENEZ y otros).

Por otra parte, ha sido criterio de esta Corte —que en esta oportunidad ratifica— que el juez de amparo:

“... para determinar si existe la presunción grave, debe analizar únicamente el texto constitucional; no puede hacer derivar la presunción grave del análisis de normas de rango legal o sublegal (...) (pues ello) sería un pronunciamiento previo e indebido respecto al recurso contencioso de nulidad...” (véase entre otras Sent. CPCA de 25-6-93. Caso: Orlando Ríos vs. IPASME).

3. Los criterios anteriormente expuestos determinan que en tales casos de conjunción resulte innecesario efectuar la revisión de los supuestos de inadmisibilidad del amparo. Así lo entendió la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia cuando en sentencia de reciente data (Caso Lenin Romero Lira vs. Gobernación del Estado Lara, de fecha 4 de marzo de 1993, registrada bajo el N° 68), sostuvo que:

“... es indudable que en adelante, y superando así el criterio sostenido por esta misma Sala en decisiones del 15 y 16 de diciembre de 1992 (casos: Argenis Manuel Gómez Zavala y C.A. Grasas de Valencia, respectivamente), *al interponerse conjuntamente la acción de amparo con alguna acción contencioso-administrativa, el juzgador, para poder dar cumplimiento a la previsión del párrafo único del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo, deberá entrar a conocer directamente el fondo de la solicitud de amparo sin revisar tampoco las causales de inadmisibilidad contempladas en el artículo 6 ejusdem, (...)* (y que éstos sólo serían entonces aplicables al caso de ejercicio autónomo de acción extraordinaria, ya que —tal como ha dicho supra— en los supuestos de conjunción con los medios contencioso-administrativos, por constituir éstos el juicio principal, deberá el juez verificar si se cumplen sus requisitos de admisibilidad...”, (el énfasis es de esta Corte).

A juicio de la Sala, ese sería el único medio de conciliar la previsión legal contenida el párrafo único del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo (interposición del recurso contencioso-administrativo de anulación a pesar de haber transcurrido el lapso de caducidad, por estar acumulada una acción de amparo), con el principio fundamental de la seguridad jurídica, que de lo contrario se vería afectado si los lapsos de caducidad para interponer los medios recursorios contencioso-administrativos son derogados por el indebido ejercicio de las acciones acumuladas.

#### E. Naturaleza cautelar del amparo

CSJ-SPA (272)

8-7-93

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Agentes Aduaneros vs. República (Ministerio de Hacienda).

**Al ejercerse el amparo constitucional conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos admi-**

**nistrativos de efectos particulares. el amparo adquiere carácter cautelar, y por medio de él debe el juez evitar que le sean violados derechos o garantías de rango constitucional al accionante, mientras dure el procedimiento principal.**

En efecto, al ejercerse el amparo constitucional conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos de efectos particulares, acogiéndose el solicitante a las previsiones del segundo párrafo del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, ha precisado esta Sala que el amparo adquiere entonces una característica o naturaleza diferente a la anteriormente analizada (autónoma), pues en estos casos no se trata ya de una acción principal, sino de un amparo subordinado, accesorio de la acción o del recurso al cual se acumuló y, por ende, su destino es temporal, y provisorio, (sentencia N° 343 de esta Sala, dictada el 10 de julio de 1991, caso Tarjetas BANVENEZ y otros).

El amparo adquiere de esta manera carácter cautelar, y por medio de él debe el juez evitar que le sean violados derechos o garantías de rango constitucional al accionante, mientras dure el procedimiento principal. La jurisprudencia citada precisó que en estos casos para la procedencia de la acción bastaba "el señalamiento de la norma o garantía constitucional que se consideren violadas, fundamentado además en un medio de prueba que constituya *presunción* grave de la violación o amenaza de violación denunciada para que el juez, en forma breve y sumaria, acuerde procedente la suspensión de los efectos del acto como medio de tutelar anticipadamente los posibles efectos de la sentencia que posteriormente habrá de dictar en el juicio de nulidad (artículos 5 y 22 de la Ley Orgánica de Amparo)".

De esta manera, es suficiente para el juez constitucional que conozca de un amparo cautelar, la presunción de una eventual lesión o algún derecho inherente a la persona humana mientras dure el juicio principal, sin tener que realizar un análisis o estudio a fondo sobre la constitucionalidad o ilegalidad del acto impugnado, que sí será necesario en cambio al resolver la acción o el recurso principal. Así, en caso de que mediante ese breve y sumario análisis de la situación planteada, obtenga el juez presunción de violación a algún derecho o garantía fundamental, puede proceder entonces a restablecer la situación infringida "prescindiendo de consideraciones de mera forma y sin ningún tipo de averiguación sumaria que la preceda" —conforme a los términos del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo—, y directamente puede, por tanto, acordar cualquier previsión que considere acertada para evitar o impedir que esa violación constitucional se produzca o continúe produciéndose (véase, entre otras, decisiones del 4-3-93 y 24-3-93, casos: Asamblea Legislativa de Lara y F. Pérez y Asociados, respectivamente).

*Voto salvado de la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó*

La suscrita, Dra. Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede que acordara el amparo solicitado conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad por la vía prevista en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por las siguientes razones:

Observa la disidente que el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, al prever el amparo contra la Administración, permite en su primer aparte, el ejercicio de dicha acción conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad cuando el objeto del mismo sea un acto de efectos particulares, o bien, con la acción de abstención o negativa, a la cual aluden el ordinal 23 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, así

como el ordinal primero del artículo 182 de la misma ley. En tales casos, según lo dispone el mencionado artículo 5, "el juez en forma breve, sumaria, efectiva y conforme a lo establecido en el artículo 22, si lo considera procedente para la protección constitucional, suspenderá los efectos del acto recurrido como garantía de dicho derecho constitucional violado, mientras dure el juicio". Es así como, la Sala estimó que, en base al texto de la norma transcrita, el amparo ejercido conjuntamente era sólo una medida cautelar, que podía acordarse *inaudita parte*, en la misma forma como se acuerda la suspensión de los efectos de un acto, según lo dispone el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Estima la disidente que la Sala ha escogido un peligroso camino, como lo es, el de acordar el amparo sin que hubiese sido planteado el contradictorio y, lo ha hecho sin señalar que ello implica un cambio de criterio respecto al procedimiento contradictorio por el cual se han venido ventilando tales acciones. Del texto del fallo pareciera deducirse que es pacífica la interpretación de que el artículo 5, al reenviar al procedimiento previsto en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, obliga en forma absoluta a proceder según dicha norma, sin que permita ninguna otra salida. Esta postura no puede obviamente considerarse innovadora, por cuanto desde el día mismo en que entrara en vigencia la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, los juristas se plantearon las dudas sobre su aplicación y su alcance, resultando de su análisis que la norma en cuestión, al fundarse en el artículo 22 de la misma ley, que es manifiestamente contrario al principio de la defensa, eje de todo el sistema jurídico, contrariaba el régimen de garantías que la propia ley trató de establecer. Fue así, como los tribunales máximos de la jurisdicción contencioso-administrativa, específicamente, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, se abstuvieron de aplicar el sistema no contradictorio, esto es, el previsto en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por estimar que no podía valederamente eludirse el llamamiento de la persona señalada como presunto agravante, para asumir una decisión que lo implicase, sin que ello significase la violación al derecho a la defensa. El artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo se contradice en forma clara con la previsión del artículo 49 de la Constitución que consagra la acción de amparo, por cuanto dicho artículo indica que "*el procedimiento será breve y sumario*" para decidir el amparo, lo cual implica que debe haber un procedimiento cuyas notas de brevedad y sumariedad no pueden significar, sin embargo, la negación de su existencia. En la aplicación del artículo 22 no hay ningún procedimiento, y simplemente se asume la medida a espaldas del presunto agravante. No puede alegarse que en el amparo ejercido conjuntamente con una acción contencioso-administrativa, éste tiene el carácter de una medida cautelar, por lo cual puede ser acordado sin que medie el llamamiento de la contraparte. Este argumento carece de sustento si se recuerda que las medidas cautelares, si bien son acordadas *inaudita parte*, sin embargo, en una etapa posterior requieren de la apertura del contradictorio a través de la oposición que ha de ventilarse y decidirse con tales garantías. De allí que, si el amparo conjunto es una medida cautelar, debe someterse a las garantías que el Código de Procedimiento Civil establece respecto a las mismas.

Es cierto igualmente que la suspensión del acto en la forma prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia puede acordarse sin que medie el contradictorio, pero se trata de una decisión esencialmente revocable, en forma tal que, a instancia de la contraparte, el tribunal puede hacerla ineficaz en cualquier momento. Por el contrario, el amparo previsto en el artículo 5, primer aparte de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, no tiene la característica de la revocabilidad, por cuanto dicha norma establece que



el amparo acordado permanecerá en vigor "mientras dure el juicio". Desde todo punto de vista resulta peligroso para el sistema, y violatorio de las garantías fundamentales del proceso, el acordar el amparo *inaudita parte*. Es cierto que, el trámite del amparo en forma contradictoria, cuando se ha planteado una acción contencioso-administrativa crea una duplicidad de procedimientos; pero ello se subsana con la apertura de un cuaderno separado para el amparo.

La disidente recuerda, que a raíz de la vigencia de la Ley de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, fueron expuestas con gran detenimiento las incongruencias y problemas que derivan del ejercicio conjunto de las dos acciones; pero ello no se resuelve con el otorgamiento del amparo sin contradictorio, sino que, por el contrario, se agrava; porque sólo en casos excepcionales un juez podrá decidir objetivamente en favor de un litigante sin haber oído a la otra parte. Actuar en tal forma, significa consolidar la más grave de las injusticias, que es la condenatoria sin defensa alguna. Por todo lo anterior, la disidente, rechaza de plano la aplicación del artículo 22, bien sea en el amparo autónomo, como en el amparo conjunto como fuera en el caso presente.

Es por las razones que anteceden, que la disidente se aparta del criterio de la Sala, considerando que el mismo en nada contribuye a la institución del amparo en Venezuela, sino que por el contrario, se coloca en un camino que puede llevarla a constituir la fuente de graves injusticias.

**CSJ-SPA (325)**

**20-7-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Gerard Antonio Suárez vs. República (Ministerio de la Defensa).

Luego de realizado el estudio de los derechos y garantías que el accionante alegó lesionados por el Ministerio de la Defensa al negarle la pensión de retiro, y concluyendo que el derecho a la igualdad y no discriminación puede presumirse violado, pasa la Sala a establecer el monto equivalente a la pensión de retiro correspondiente al accionante de la siguiente forma:

El amparo cautelar, como se ha precisado anteriormente, tiene por finalidad evitar violaciones a derechos inherentes a la persona mientras sea decidido el fondo de la controversia en el juicio principal. En el presente caso la Sala presume que el accionante ha sido tratado discriminatoriamente por el Ministerio de la Defensa al negarle la pensión de retiro. También puede deducirse de la solicitud que el accionante, así como su familia, se ven perjudicados en el plano económico por no percibir la disputada pensión de retiro.

Por estos motivos, juzga la Sala que debe asegurarse, mientras dure el proceso principal, la inviolabilidad de los derechos a la igualdad y a una subsistencia digna y decorosa consagrados en la Constitución. Por tanto, se ordena al Ministro de la Defensa que realice lo conducente para que le sea concedido al accionante el monto suficiente para una subsistencia conforme a lo dispuesto en la Constitución, lo cual, estima la Sala, se verá satisfecho con el pago del monto previsto en el artículo 17 literal a), de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas del 28 de noviembre de 1989, a partir de la publicación de esta decisión. Estos pagos se deberán realizar mensualmente, y no se le adiciónarán bonificaciones anuales o cualquier otro tipo de primas, hasta que sea decidido el recurso de nulidad intentado, donde habrá una declaración definitiva sobre la legalidad del acto cuestionado. En caso de declararse sin

lugar el recurso de nulidad, y por tanto confirmarse judicialmente el acto impugnado, surge el derecho de la Administración a ser resarcida y recuperar el monto global de los pagos realizados, y así se declara.

**CPCA**

**29-7-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Rafael E. Taly vs. Gobernación del Estado Bolívar.

**En el caso de la interposición conjunta de la acción de amparo con alguna acción contencioso-administrativa, la naturaleza de la acción de amparo es accesoria y subordinada a la acción o recurso ejercido en forma conjunta y, por tanto, su destino es temporal, provisorio, sometido al pronunciamiento final que se emita en la acción acumulada que viene a ser la principal.**

La Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece dos mecanismos procesales consistentes en el ejercicio de la acción autónoma de amparo y la interposición de ésta con otro tipo de acciones o recursos. Cuando se está en presencia del último de los mecanismos procesales mencionados, la jurisprudencia de esta Corte, de conformidad con el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, ha sostenido que la naturaleza de la acción de amparo es accesoria y subordinada a la acción o recurso ejercido en forma conjunta y, por tanto, su destino es temporal, provisorio, sometido al pronunciamiento final que se emita en la acción acumulada que viene a ser la principal. De allí que en los casos en que la acción de amparo es ejercida conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación, el mandamiento de amparo otorgado tenga solamente efectos suspensivos de la ejecución del acto administrativo de que se trate mientras dure el juicio, requiriéndose a tal efecto la existencia de "un medio de prueba que constituya presunción grave de la violación o de la amenaza de violación", y que el análisis del caso no implique tocar el fondo del recurso contencioso. Al efecto, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 10 de julio de 1991 (caso Tarjetas BANVENEZ y otros), ha sostenido: "...lo que no puede el juzgador para acordar la suspensión de los efectos del acto denunciado como lesivo, es encuadrar la situación planteada en la regulación o solución legal o sublegal de la misma, porque en tal hipótesis estaría decidiendo anticipadamente, quiéralo o no, la nulidad del acto impugnado al pronunciarse determinadamente acerca de la existencia de uno de sus vicios, sea éste de procedimiento o de fondo, cuestión que forma parte del debate procesal probatorio que ha de instaurarse precisamente con motivo del recurso de nulidad".

Aplicando el criterio anterior al caso de autos, en el cual se ejerció la acción de amparo conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación, esta Corte considera que no existe en el expediente ningún medio de prueba que constituya presunción grave de violación o amenaza de violación al derecho a la defensa invocado; más bien, por el contrario, se observa que a los folios 47 y 48 cursa oficio por el cual el Director Ejecutivo de Personal de la Gobernación del Estado Bolívar le notifica a la recurrente de los cargos formulados en su contra y le emplaza a los fines de que dé contestación a los mismos. De allí que esta Corte, procediendo en forma breve, sumaria y sin recurrir a un análisis o estudio de fondo sobre la consti-

tucionalidad o ilegalidad del acto impugnado, estima que no existe presunción grave de violación o amenaza de violación al derecho a la defensa alegado por la recurrente y así se declara.

**CPCA**

**29-7-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Víctor R. Pérez vs. INOS.

Ahora bien, puesto que el Tribunal de la Carrera Administrativa, para fundamentar la decisión de inadmisibilidad, se basa en una causal que, en este caso, realmente es de improcedencia, considera esta Corte que el fallo apelado, aunque formalmente declara inadmisibile la acción, lo que hace realmente es decidir la *improcedencia* de la misma de conformidad con la disposición legal anotada; debido a esto, esta Corte pasa a conocer el fondo de la pretensión cautelar de amparo, procediendo a establecer, de conformidad con el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo, si existe una presunción grave de violación o amenaza de violación a los derechos constitucionales presuntamente violados.

El accionante en su libelo denuncia, por un lado, la violación al derecho constitucional al trabajo, a la garantía constitucional a la estabilidad laboral previstos en los artículos 84 y 88 de la Constitución, respectivamente; y por otro lado, a la específica garantía de la libertad y seguridad personales, prevista en el ordinal 8º artículo 60 *ejusdem*.

Respecto a qué criterios debe seguir el tribunal sentenciador para determinar la existencia de una presunción grave de violación o amenaza de violación a algún derecho o garantía constitucionales, esta Corte reafirma lo expuesto en reciente jurisprudencia, donde se precisó que:

“En primer lugar, el propio artículo 22 señala que tal presunción grave se deduce de «un medio de prueba», al respecto, la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 10 de julio de 1991, ha establecido que:

«(...) ese ‘medio de prueba’ a que alude el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo, puede consistir en el propio acto administrativo impugnado en nulidad, cuyo texto debe ser examinado por el juez de amparo para concluir si, a su juicio, del mismo acto administrativo de efectos particulares se deduce la presunta violación constitucional alegada por el recurrente y acordar, en consecuencia, la medida suspensiva de sus efectos que le ha sido solicitada».

En segundo lugar, el juez de amparo, para determinar si existe la presunción grave, debe analizar únicamente el texto constitucional; no puede hacer derivar la presunción grave del análisis de normas de rango legal o sublegal. Esto se deduce, en primer término, porque para que el medio de prueba haga inducir una presunción grave, debe presumirse contrario a la norma fundamental que establece tal derecho; de lo contrario, si únicamente se pudiera establecer la presunción mediante el análisis de la normativa subconstitucional, tal presunción, no correspondería ya a la acción de amparo. En segundo término, el hacer derivar la presunción grave del análisis de normas de carácter legal, sería un pronunciamiento previo e indebido respecto al recurso contencioso de nulidad”. (Sent. CPCA 25-6-93, publicada bajo el Nº 557).

Ratificando tal criterio, esta Corte pasa entonces a establecer si existe o no presunción grave de violación o amenaza de violación a los derechos y garantías violados.

**CSJ-SPA (452)****13-8-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

En relación a la competencia para conocer del presente recurso de anulación, y, por consiguiente, de la solicitud cautelar de amparo constitucional, conforme con el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo y con la reiterada jurisprudencia de este Alto Tribunal, se observa:

El acto administrativo de efectos particulares impugnado por razones de inconstitucionalidad fue dictado por disposición del General de Brigada Jefe del Comando Regional N° 7 de las Fuerzas Armadas de Cooperación en el Estado Anzoátegui, quien forma parte del Ejecutivo Nacional —específicamente del Ministerio de la Defensa. Por tanto, al imputársele al acto administrativo objeto del presente recurso la violación exclusiva y en forma directa e inmediata de normas constitucionales, de conformidad con la distribución de competencia contenida en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículos 181, primer aparte; y 185, ordinal 3° y penúltimo aparte), la competencia para conocer del recurso de anulación, e igualmente de la solicitud cautelar de amparo constitucional conjuntamente interpuesta, corresponde a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, y así se declara.

**CPCA****26-8-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Automóviles de Stuttgart, C.A. vs. Alcaldía del Municipio Sucre del Estado Miranda.

Concatenando ambas disposiciones (art. 5 y 22 LOA) puede deducirse que no le corresponde al Juez Contencioso-Administrativo, al conocer de una acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación, examinar la infracción de los derechos constitucionales denunciados, sino sólo determinar si existe un medio de prueba que constituya presunción grave de la violación constitucional o de la amenaza de violación, a los fines de acordar o no la suspensión de efectos de los actos recurridos mientras dure el juicio. Por ello, no comparte esta Corte lo expresado por el *a quo* cuando señala:

“...el examen de la infracción o no de los aducidos derechos constitucionales implicaría el análisis del fondo del asunto planteado, motivación suficiente para descartar la denuncia del referido punto”.

En efecto, de seguirse tal criterio, en la práctica quedaría derogada la disposición que consagró el ejercicio conjunto de la acción de amparo constitucional con el recurso contencioso-administrativo de anulación. Pero ello se debe a que el sentenciador no tomó en consideración que su tarea consistía, no en examinar la violación de los derechos constitucionales denunciados, sino sólo determinar si en el caso en examen existía, a través de un medio de prueba presunción grave de la violación de esos derechos.

**CSJ-SPA (464)****8-9-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Universidad Nacional Experimental Simón Bolívar vs. República (Ministerio de Hacienda).

Seguidamente debe esta Sala pronunciarse sobre la naturaleza del amparo constitucional solicitado, el cual —como en el caso de autos— al ser ejercido conjuntamente con un recurso de anulación de actos administrativos de efectos particulares, según el criterio jurisprudencial de este Alto Tribunal (expuesto en la decisión del 10-7-91, caso: Tarjetas BANVENEZ, y reforzado recientemente en decisiones, entre otras, del 4-3-93, 24-4-93 y 26-4-93, casos: Asamblea Legislativa de Lara, Agentes Aduanales y Radio Rochela, respectivamente) tiene un carácter o naturaleza cautelar que permite al juez acordar inmediatamente los mandamientos que considere pertinentes para asegurarle al actor, en forma provisional —durante el desarrollo del juicio principal—, la integridad y vigencia plena de sus derechos y garantías constitucionales.

Para esto, como en toda medida cautelar, le basta al juez obtener presunción —aun sin que sea necesaria la certeza— de que pueda producirse una violación o amenaza de violación a algún derecho fundamental del actor, por lo que la declaración del sentenciador no se extiende a un pronunciamiento sobre la justeza o conformidad del acto impugnado a la Constitución, lo cual, luego de la tramitación correspondiente, se hará al decidir, en la definitiva, el recurso de anulación interpuesto.

**CPCA****27-9-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

En fecha 17 de mayo de 1993, la abogada María Eugenia Zambrano, actuando con el carácter de apoderada judicial de la empresa Hotelera Remel, C.A., formuló recurso contencioso-administrativo de anulación conjuntamente con solicitud cautelar de amparo, de conformidad con el artículo 5, párrafo primero, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, contra la Resolución N° 772 emanada de la Dirección de Ingeniería Municipal del Municipio Libertador del Distrito Federal. Dicho recurso fue admitido y, en fecha 11 de junio de 1993, el Juzgado Superior Segundo en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital resolvió la solicitud de amparo, obviando tanto el estudio de las causales de inadmisibilidad contempladas en el artículo 6 de la ley que rige el amparo, como el procedimiento previsto en los artículos 23 y 26 *ejusdem*, aplicando —según indicó— la nueva doctrina jurisprudencial sentada por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en fecha 4 de marzo de 1993 (caso Presidente de la Asamblea Legislativa del Estado Lara).

Apelada dicha decisión, el tribunal en referencia consideró que, para el momento de publicar la sentencia, el Municipio Libertador se encontraba a derecho por cuanto éste, en fecha 3 de junio de 1993, se dio por notificado de la solicitud de amparo, mediante escrito en el cual opuso defensa contra la misma. Al haberse publicado dicho fallo el día 11 de junio de 1993, el lapso para apelar del mismo —a juicio del *a quo*— precluyó el día 14 siguiente. De acuerdo con ello, la apelación contra dicho fallo debió ser interpuesta en el lapso comprendido entre los días 12, 13 y 14 de junio de 1993.

Es evidente, pues, que el *a quo* fundamentó su decisión en la consideración de que, estando las partes a derecho en el momento de publicarse la decisión sobre el

amparo solicitado, no había necesidad de notificarlas, y que el lapso de apelación comenzaba a correr de inmediato, sin necesidad de tal notificación.

juicio de esta Corte, tal argumentación entra en contradicción con el criterio sustentado en el propio fallo, inspirado —según se afirma— en la nueva doctrina de la Corte Suprema de Justicia, de que la solicitud de amparo cautelar debe decidirse sin aplicar el procedimiento previsto en los artículos 23 y siguientes de la ley de la materia y, por ende, sin notificar al accionado; siendo ello así, mal podría hacerse depender de tal notificación el inicio del lapso para decidir acerca de la referida solicitud cautelar, como lo pretendió el *a quo*. Por el contrario, estima esta Corte que la circunstancia de que el amparo, cuando es solicitado conjuntamente con un recurso contencioso-administrativo, deba ser pronunciado *inaudita parte*, impone forzosamente que el fallo deba ser notificado en todo caso, pues lo contrario constituiría indudablemente una indefensión para el accionado. Así se declara.

En el caso *sub júdice*, afirma el *a quo* no haber aplicado el procedimiento contradictorio previsto en los artículos 23 y siguientes de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. No obstante ello, afirma igualmente que el Municipio accionado se dio por notificado el día 3 de junio de 1993, mediante un escrito en el que alegó defensa contra el amparo solicitado; ello habría producido el efecto, en criterio del *a quo*, de poner a derecho a dicho Municipio, situación que todavía, habría estado vigente “el quinto (5º) día de despacho siguiente, esto es, el 11 de junio de 1993”, fecha de publicación del fallo.

Al respecto observa la Corte que en el texto de la ley que rige el amparo no está precisado cuál es el lapso para dictar la sentencia que decide el amparo, cuando éste se solicite por vía cautelar, conjuntamente con un recurso contencioso-administrativo. Por lo tanto, mal podía el *a quo* considerar que las partes estaban “a derecho respecto al trámite del Amparo (sic)”, por no haber transcurrido sino cinco días de despacho desde que el Municipio se dio por notificado. En todo caso, al no existir un plazo expresamente previsto para decidir, no habría podido el *a quo* aplicar otro diferente al de tres días (continuos, en este caso, por tratarse de un amparo) previsto supletoriamente en el artículo 10 del Código de Procedimiento Civil, y en ningún caso el de cinco días de despacho que aplicó sin ningún fundamento legal.

En conclusión, estima esta Corte que tratándose de un amparo cautelar acordado mediante el procedimiento previsto en los artículos 5 y 22 de la ley de la materia, que opera *inaudita parte*, era preciso notificar a las partes para que pudiera comenzar a correr el lapso de tres días para apelar. Por lo demás, así mismo pareció entenderlo el *a quo*, cuando en el fallo dictado en fecha 11 de junio de 1993 ordenó notificar, mediante oficio, al Ministerio Público y al Síndico Procurador Municipal del Municipio accionado según consta en el expediente. La notificación al Municipio Libertador se hizo en la persona del Síndico Procurador Municipal, en fecha 15 de junio de 1993, por lo que debe entenderse que la apelación interpuesta el 17 de los mismos mes y año lo fue en tiempo oportuno. Lo precedente es, pues, oír dicha apelación y así se declara.

CPCA

28-10-93

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Santos Edminy C. vs. Federación Médica Venezolana.

Por lo general, en materia de amparo, se producen situaciones a las cuales se les da determinado tratamiento cautelar, si se trata de una acción planteada de manera

conjunta con el recurso de nulidad, o si se trata de una acción autónoma de amparo. En el primero de los casos, se ha venido interpretando de la lectura del artículo 5º antes transcrito, que el legislador al establecer que en estos casos, el juez en forma “breve, sumaria y efectiva y conforme al artículo 22, si lo considera procedente para la protección constitucional, suspenderá los efectos del acto recurrido como garantía de dicho derecho constitucional violado” remitió expresa y directamente la aplicación de la disposición comentada (Artículo 5º) para la decisión del *amparo cautelar*. En efecto, una decisión *inaudita alteran partem* de una medida cautelar no menoscaba el derecho a la defensa de la parte contra quien es solicitada ya que ésta cuenta con el proceso contencioso-administrativo de nulidad, aún no iniciado, para alegar, probar y controvertir plenamente las pretensiones del actor. Además, esta modalidad de decidir una medida cautelar sin la intervención previa de la contraparte no resulta ajena a otras previsiones similares contempladas en el Código de Procedimiento Civil (Artículo 585 y siguientes), y en la interpretación del procedimiento que se ha dado al artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (suspensión temporal de los efectos del acto). En el caso de que el solicitante fundamente su pretensión en un medio de prueba que constituya presunción grave de violación al derecho constitucional denunciado como infringido, el juez podrá declarar la procedencia del amparo constitucional para garantizar los derechos aparentemente violados, y en caso contrario, deberá ineludiblemente declarar la improcedencia de la medida cautelar y proceder a la tramitación del recurso planteado en vía principal.

Por otra parte, no puede el juez contencioso-administrativo, cuando se le plantea una acción de amparo conjuntamente con la nulidad del acto, restablecer plenamente la situación jurídica denunciada como infringida, pues consecuentes con los principios antes señalados, no es posible utilizando la vía del amparo cautelar satisfacer definitivamente la pretensión sino transitoriamente y de una manera provisional, es decir, como lo indica expresamente el citado artículo 5 de la ley de la materia, “mientras dure el juicio”, ya que lo contrario sería darle fuerza definitiva a una decisión cautelar, obviándose así caracteres fundamentales de la misma, como serían la provisionalidad e instrumentalidad de la medida.

#### CPCA

4-11-93

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Fuente de Soda Esendra vs. Concejo Municipal del Municipio Baruta del Estado Miranda.

**El amparo cuando se interpone conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación, tiene efectos cautelares, suspensivos de la aplicación de la norma atacada o de la ejecución del acto impugnado, mientras dure el juicio.**

Corresponde a esta Corte pronunciarse respecto de la apelación interpuesta contra la sentencia del Juzgado Superior Segundo en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, de fecha 10 de diciembre de 1992, que declaró inadmisibles la pretensión de amparo cautelar e, igualmente, inadmisibles el recurso contencioso-administrativo con el cual fue solicitada conjuntamente.

Al respecto debe esta Corte observar lo siguiente:

En su escrito de formalización, la parte recurrente aduce que el juez *a quo* incurrió en el vicio de falso supuesto cuando inadmitió la solicitud de amparo formulada

conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación por considerar que no existe identidad entre “el acto originador del agravio constitucional y el recurrido en nulidad”.

Debería esta Corte resolver la denuncia hecha por la formalizante, pero previo a ello, ha de precisar lo siguiente:

En fallos anteriores, como los de fecha 13 de julio de 1993 (casos: Unidad Educativa Parasistema “Francisco de Miranda”; Unidad Educativa Parasistema “Virgen del Valle”; Amador Arenas Sesmero vs. IAN; Automóviles de Stuttgart) esta Corte ha venido sosteniendo que la solicitud de amparo, cuando ha sido ejercida conjuntamente con el correspondiente recurso contencioso-administrativo —tal como lo permite el párrafo único del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales— no puede tener el tratamiento de una verdadera acción, pues, desarrollando la posición sostenida por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en el fallo de fecha 4 de marzo de 1993 (caso Lenín Romero Lira), y con base al propio texto del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales se ha entendido que se trata de una pretensión de naturaleza cautelar, accesoria, subordinada al recurso con el cual se planteó conjuntamente, por lo que no cabe hacer un pronunciamiento acerca de su admisibilidad, ya que la decisión de admitir el recurso lleva implícita la admisión de la solicitud cautelar de amparo.

En el caso *sub júdice*, se intentó un recurso contencioso-administrativo de anulación, conjuntamente con el cual se formuló una pretensión cautelar de amparo, de conformidad con lo previsto en el párrafo único del artículo 5 citado, y el tribunal *a quo* entró a pronunciarse acerca de la admisibilidad de dicha solicitud de amparo, encontrándola inadmisibile por la razón ya expuesta. Esta actuación del tribunal de la causa evidencia una infracción del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el cual obliga al juez constitucional a conocer directamente del fondo del amparo solicitado conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo, a los fines de determinar la procedencia del mismo, siempre que la solicitud esté fundamentada en una prueba suficiente que le permita obtener una presunción grave de violación al derecho constitucional denunciado como violado. No podía, pues, el juez *a quo* pronunciarse, como lo hizo, acerca de la admisibilidad del amparo solicitado y, menos aún, declarar, como consecuencia de su decisión al respecto la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación.

Por esta razón debe esta Corte revocar el fallo apelado y, sin entrar a considerar las impugnaciones hechas por la apelante, referidas como están a la admisibilidad del amparo, ordenar la remisión del expediente al Juzgado Superior a fin de que, previa revisión de la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo, —lo que deberá hacer sin analizar la admisibilidad del amparo, por las razones expuestas en este fallo, y sin examinar los requisitos referentes a la caducidad y al agotamiento de la vía administrativa, tal como lo dispone el párrafo único del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales— una vez admitido éste, si ese fuere el caso, se pronuncie sobre la procedencia o improcedencia del amparo solicitado.

No puede esta Corte, sin embargo, dejar de advertir que el juez *a quo* basó su declaratoria de inadmisibilidad en el hecho de que la accionante denunció la violación del artículo 68 de la Constitución por considerar que, durante el proceso administrativo que condujo a la imposición de la multa, su representada no fue notificada, ni se le permitió esgrimir en su defensa los alegatos y pruebas pertinentes. A juicio del tribunal *a quo*, la acción de amparo, como medio de protección de los derechos garantizados por la Constitución, tiene efectos restablecedores,



“cuestión que no puede ser obviada al aplicárselo como medida cautelar en el caso de ser interpuesta conjuntamente con el recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares. En este último caso, prevé el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia la suspensión de los efectos del acto recurrido, como medida cautelar específica dirigida a preservar de perjuicios irreparables o de difícil reparación los derechos subjetivos del recurrente. La acción de amparo, en cambio, aun como medida cautelar, estaría dirigida a restablecer el ejercicio del derecho constitucional que se denuncia vulnerado...” (sic).

Consideró el juez de la primera instancia que, por esta razón, de acordarse el amparo, la medida no restablecería el ejercicio del derecho presuntamente vulnerado.

“pues la titular del mismo no recuperaría la oportunidad de ser oída en el procedimiento constitutivo del acto”.

A este respecto, considera conveniente esta Corte destacar que, en sentencia de fecha 10 de julio de 1991 (caso: Tarjetas BANVENEZ y otros), la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia se pronunció acerca de la naturaleza del amparo cuando ha sido solicitado conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación, tal como lo prevé el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales; en esa oportunidad, la Sala indicó que el amparo, en tales casos, reviste una característica y naturaleza diferentes a cuando ha sido planteado en forma autónoma por cuanto en aquel supuesto se trata de una pretensión accesoria, subordinada a la acción o recurso con el cual se formuló y, por ende, su destino es temporal, provisorio, sometido al pronunciamiento final que se emita respecto de la legalidad o no del acto impugnado. Por esta razón —precisó en aquella oportunidad la Sala—, el mandamiento de amparo que se otorgue tiene efectos cautelares, suspensivos de la aplicación de la norma atacada o de la ejecución del acto impugnado, mientras dure el juicio.

De tal manera, pues, que, conforme al criterio anteriormente expuesto, ratificado en fallos posteriores, no puede considerarse correcto lo afirmado en la sentencia recurrida, en el sentido de que el amparo, aun cuando es cautelar, sólo puede tener un efecto restablecedor. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo único del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el amparo, de ser acordado, estaría dirigido a suspender los efectos del acto impugnado, mientras dure el juicio en el que se ventila la legalidad de dicho acto.

**CSJ-SPA (675)**

**2-12-93**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: La Continental C.A. de Seguros vs. República (Ministerio de Hacienda).

Al ejercerse el amparo constitucional conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación contra actos administrativos de efectos particulares, todo conforme al segundo párrafo del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, ha precisado esta Sala que esta acción reviste una característica o naturaleza diferente a la anteriormente analizada (autónoma) pues en estos casos no se trata de una acción principal, sino *subordinada*, al recurso al cual se acumuló y, por ende, su destino es temporal, provisorio, sometido al pronuncia-

---

miento jurisdiccional final que se emita en la acción acumulada, que viene a ser la principal (Sentencia del 10 de julio de 1991, Nº 343, caso: "Tarjetas BANVENEZ y otros").

Esta acción de amparo tiene, entonces, un carácter cautelar, por medio de la cual debe el juez evitar que le sean violados derechos o garantías de rango constitucional al accionante, mientras dure el procedimiento principal. La jurisprudencia citada precisó que en estos casos, para la procedencia de la acción, basta "el señalamiento de la norma o garantía constitucional que se consideren violadas, fundamentando además en un medio de prueba que constituya *presunción grave* de la violación o amenaza de violación denunciada, para que el juez, en forma breve y sumaria, acuerde procedente la Sentencia que posteriormente habrá de dictar en el juicio de nulidad (artículos 5 y 22 de la Ley Orgánica de Amparo)".

De esta manera, es suficiente para el juez constitucional que conozca de un amparo cautelar la presunción de una eventual lesión o algún derecho inherente a la persona humana mientras dura el juicio principal, sin tener que hacer un análisis o estudio a fondo sobre la constitucionalidad o ilegalidad del acto impugnado, lo cual se realizará al resolver la acción o el recurso principal. Así, en caso de que mediante ese breve y sumario análisis de la situación planteada, obtenga el juez presunción de violación de algún derecho o garantía fundamental puede proceder a restablecer la situación infringida "prescindiendo de consideraciones de mera forma y sin ningún tipo de averiguación sumaria que le preceda" —conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo— y tomar, por tanto, cualquier previsión que considere acertada para evitar o impedir que esa violación constitucional se produzca o continúe produciéndose.

Igualmente, ha precisado la Sala la necesidad de que el acto, hecho u omisión que se denuncia como lesivo, además de provenir directamente del supuesto agravante, produzca una violación específica de los derechos y garantías constitucionales del actor.

En este sentido se ha señalado lo siguiente:

"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 los 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 el amparo si ante un supuesto que 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 al acto o la omisión son inherentes o de las que razonablemente sean capaces de producir. (Sentencia de 14 de agosto de 1992, caso: Policías de Aragua).

En el caso de autos, el acto lesivo señalado por la agraviada es la Resolución 2.372, emanada del Ministerio de Hacienda y publicada en Gaceta Oficial el 15 de septiembre de 1993, la cual consiste en autorizar la promoción de la empresa "Seguros Continente, C.A."

Al respecto observa la Sala que el mencionado acto es el primer trámite para obtener la debida autorización para la constitución de una empresa de seguros o reaseguros, ya que conforme al procedimiento estipulado en la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros; una vez otorgada la autorización para la promoción de las empresas por ella reguladas según el artículo 31 —que es el acto cuestionado— todas las propagandas u ofertas deberán ser también previamente autorizadas por la Super-

intendencia de Seguros (artículo 32), para luego, de conformidad con el artículo 35, el Ejecutivo Nacional resolver si otorga en definitiva las solicitudes de constitución de empresas de seguros o de reaseguros.

Por tanto, para la constitución de una empresa de seguros es necesario cumplir un conjunto de trámites y requisitos legales establecidos en los artículos 25 y siguientes de la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros.

Ahora bien, la misma ley en su artículo 2 establece:

“Para la constitución de las empresas de seguros o reaseguros y para el ejercicio de sus actividades se requiere la autorización del Ejecutivo Nacional, previo informe de la Superintendencia de Seguros.

También se requerirá dicha autorización para la constitución y funcionamiento de sociedades de corretaje de seguros o reaseguros y para el ejercicio de las actividades de los agentes y corredores de seguros, peritos evaluadores, ajustadores de pérdidas, inspectores de riesgos y representantes de empresas de reaseguros del exterior.

Parágrafo Unico: En el Registro de Comercio no se inscribirá ningún documento relacionado con el registro de firmas personales o con la constitución de sociedades sometidas a la presente ley, sin la constancia de haber sido *otorgada la autorización* a que se refiere este artículo. Los actos o documentos inscritos en contravención a esta disposición se tendrán como no registrados. (Subrayado de la Sala).

De lo anterior se desprende, especialmente del Parágrafo Unico que para inscribir en el Registro una empresa de seguros o reaseguros, será necesaria la previa autorización del Ejecutivo Nacional para la constitución de las asociaciones solicitantes o sometidas a esta ley.

En el caso concreto, la accionante alega que está siendo amenazada en sus derechos de propiedad sobre su denominación comercial, (artículo 99 de la Constitución) por cuanto el Ministro de Hacienda autorizó la promoción de la empresa “Seguros Continente, C.A.”.

Al respecto, considera la Sala que el otorgamiento de una autorización para promover una empresa de seguros y la aprobación de promoción de propagandas y ofertas no implican pronunciamiento ulterior sobre la solicitud de constitución de la respectiva empresa, como lo señala el Parágrafo Unico del artículo 33 de la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros, y menos aún implica una necesaria y posterior inscripción en el Registro de Comercio de acuerdo con la prohibición establecida en el transcrito artículo 2 *ejusdem*.

Por tanto; el acto impugnado, por sí mismo, no lesiona derecho alguno de la solicitante, ya que en este proceso administrativo se puede concluir rechazando la solicitud de constitución de la empresa “Seguros Continente” o bien puede el Registrador Mercantil abstenerse de inscribir la mencionada empresa. (véase al respecto Sentencia de esta Sala del 26-10-89, caso: Gisela Parra).

No obstante, podría sostenerse que el acto cuestionado se presenta como una posible amenaza de violación al derecho de la actora, pero, de ser así, al reiterarse que la amenaza que hace operante al amparo constitucional debe ser realizable “por el imputado no en forma casual, indirecta o incidental”. (Sentencia indicada del 14-8-92), considera esta Sala que de producirse la violación del derecho constitucional denunciado en autos no sería el Ministro de Hacienda —quien es señalado como agravianante— el agente perturbador sino el Registrador Mercantil, quien es en definitiva el que causaría el daño, por lo que tampoco, a juicio de esta Sala, el derecho a la propiedad sobre la denominación comercial se encuentra amenazado, así se declara.

Con base a las precedentes consideraciones, este Supremo Tribunal en Sala Político-Administrativa, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara sin lugar la presente acción de amparo ejercida como medida cautelar por la empresa "La Continental Compañía Anónima de Seguros", contra la Resolución N° 2.372 del Ministro de Hacienda, de fecha 15 de septiembre de 1993.

**CSJ-SPA (710)**

**3-12-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Luis R. Oronoz vs. República (Ministerio del Trabajo).

Como ha sido criterio reiterado de la Sala, cuando se interpone conjuntamente acción de amparo constitucional con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos de efectos particulares, conforme con el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo, aquél tiene un carácter cautelar mediante el cual debe el juez evitar que le sean violados derechos o garantías de rango constitucional al solicitante, mientras dure el procedimiento del recurso principal.

Así, se ha precisado como característica de esta modalidad de amparo, además de la provisionalidad, instrumentalidad y urgencia, que para su procedencia basta "el señalamiento de la norma o garantía constitucional que se consideren violadas, fundamentado además en un medio de prueba que constituya *presunción grave* de violación o amenaza de violación denunciada, para que el juez, en forma breve y sumaria, acuerde precedente la suspensión de los efectos del acto como medio de tutelar anticipadamente los posibles efectos de la sentencia que posteriormente habrá de dictar en el juicio de nulidad (artículos 5 y 22 de la Ley Orgánica de Amparo)", por tanto, debe el juez —cuando obtenga esa presunción fundamentada en un medio de prueba suficiente— restablecer la situación infringida "prescindiendo de consideraciones de mera forma y sin ningún tipo de averiguación sumaria que la precede" —conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo— y directamente ordenar, en consecuencia, cualquier previsión que considere necesaria para evitar o impedir que esa violación constitucional se produzca o continúe produciéndose (véase, entre otras, decisiones del 10-7-91, 4-3-93, 24-4-93 y 26-3-93, casos: Tarjetas BANVENEZ, Asamblea Legislativa de Lara, F. Pérez y Asociados y Radio Rochela, respectivamente).

En el caso de autos, estima la Sala conveniente constatar la veracidad de la denuncia de violación constitucional que el actor le imputa al acto impugnado, para luego, de obtener presunción de ella, entrar a analizar si sus peticiones pueden ser satisfechas mediante el amparo constitucional solicitado.

Así, alega el accionante la violación de los derechos que amparan la libertad sindical y que circunscribe su limitación sólo a los términos de la ley, consagrados en el artículo 91 de la Constitución, así como en el artículo 4 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) los cuales establecen textualmente lo siguiente:

Artículo 91. "Los sindicatos de trabajadores y los de patronos no estarán sometidos a otros requisitos, para su existencia y funcionamiento, que los que establezca la ley con el objeto de asegurar la mejor realización de sus funciones propias y garantizar los derechos de sus miembros. La ley protegerá en su empleo, de manera específica, a los promotores y miembros directivos de sindicatos de trabajadores durante el tiempo y en las condiciones que se requieran para asegurar la libertad sindical".

“Artículo 4. Las organizaciones de trabajadores y de empleados no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa”.

Puede observarse, ciertamente, que en la primera disposición transcrita se dispone que los sindicatos de trabajadores “no están sometidos a otros requisitos, para su existencia y funcionamiento que los que establezca la ley...”, y en la segunda, la contenida en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual fue ratificado por Venezuela y publicado en la Gaceta Oficial N° 3.011 del 3-9-82, se consagra expresamente la prohibición de disolver o suspender un sindicato en vía administrativa.

Ahora bien, debido a que el acto impugnado, que está consignado en el expediente, revoca la inscripción de la Organización Sindical de Profesores del Instituto de Tecnología Antonio José de Sucre, lo que acarrió entonces su disolución en vía administrativa, considera la Sala que existe presunción grave de violación, por parte del Ministro del Trabajo, de los artículos transcritos, especialmente del contenido en el indicado Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual como tratado internacional de derechos humanos —conforme a la interpretación reiterada de la Sala, véase decisión del 3-2-90, caso: “Mariela Morales de Jiménez”— es susceptible de protección mediante el amparo constitucional, según lo disponen expresamente el artículo 50 de la Constitución y el 1° de la Ley Orgánica de Amparo, los cuales consagran:

Artículo 50. La enunciación de los derechos y garantías contenidas en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella.

La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.

Artículo 1° Toda persona natural habitante de la República, o persona jurídica domiciliada en ésta, podrá solicitar ante los tribunales competentes el amparo previsto en el artículo 49 de la Constitución, 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”. (Subrayado de la Sala).

De esta forma, y en virtud de las normas anteriormente transcritas, sin necesidad de entrar al análisis de la legalidad y constitucionalidad de la Resolución impugnada, lo cual no es materia de estudio en esta etapa cautelar del proceso, existe para esta Sala una presunción grave de violación al derecho constitucional de la libertad sindical, por cuanto parece que ha sido disuelta la Asociación Sindical de Profesores del Instituto de Tecnología Antonio José de Sucre en vía administrativa, y así se declara.

Una vez hecha la declaración anterior, en vía de amparo cautelar sobre la presunción de violación que la Resolución N° 3.841 de fecha 12 de febrero de 1993, emanada del Director General Sectorial del Trabajo constituye de los derechos fundamentales contenidos en los artículos 91 de la Carta Magna y 4 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, considera la Sala inoficioso pronunciarse sobre las demás denuncias, por lo que pasa, seguidamente, a examinar las pretensiones del accionante.

Así, en cuanto a la solicitud de suspensión de los efectos de la Resolución del 12 de febrero de 1993 impugnada, mientras se resuelve el recurso de anulación, la Sala lo acuerda, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo, en concordancia con el 22 *ejusdem*.

En realidad a la solicitud de reincorporación inmediata de los directivos de las Asociación Sindical de Profesores del Instituto Universitario Antonio José de Sucre

en el Distrito Federal y Estado Miranda, los cuales, a su decir, fueron despedidos aun cuando estaban beneficiados con el fuero sindical, considera esta Sala que como para ello, es decir, para el reenganche, debe el trabajador lesionado seguir el procedimiento administrativo previsto en el artículo 454 de la Ley Orgánica del Trabajo, carece de competencia, por lo que sólo ordena, haciendo uso de los amplios poderes restablecedores que le otorga la Ley Orgánica de Amparo (artículos 5 y 22), que el lapso de 30 días contemplado en el artículo indicado de la legislación laboral para que el trabajador despedido solicite en vía administrativa su reenganche, comenzará a correr una vez notificada la sentencia, de acuerdo con el artículo 251 del Código de Procedimiento Civil.

Por último, en cuanto a la petición de reenganche a todos los demás trabajadores, no identificados, que a decir del actor estaban amparados por la protección especial del artículo 520 de la Ley Orgánica del Trabajo considera esta Sala, en virtud del efecto inter-parte que reiteradamente se le ha atribuido a las decisiones de amparo, no puede satisfacerla.

Con base a las precedentes consideraciones, 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, en los términos expuestos, la presente solicitud de amparo, ejercida como medida cautelar en el recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto contra la Resolución N° 3.841 del 12 de febrero de 1993, dictada por el Director General Sectorial del Trabajo, actuando por delegación del Ministro del Trabajo.

Al efecto este Alto Tribunal:

1. Suspende los efectos del acto impugnado de fecha 12 de febrero de 1993, como garantía de los derechos fundamentales presumiblemente violados mientras se decide el juicio principal.

2. Acuerda, a partir de la correspondiente notificación del presente fallo, la iniciación del plazo previsto en el artículo 454 de la Ley Orgánica del Trabajo para que los directivos sindicales que conformaban la Asociación Sindical de Profesores del Instituto Universitario de Tecnología Antonio José de Sucre, acudan ante la Inspección del Trabajo respectiva para solicitar el reenganche, en caso de considerar cumplidas las condiciones legales para ello.

Se recuerda que cualquier actuación destinada a dejar sin efecto el presente mandamiento de amparo constitucional, será considerado como desacato a la autoridad, y penado conforme a las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica de Amparo.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Cúmplase lo ordenado y remítase el expediente al Juzgado de Sustanciación de la Sala, a los efectos de la tramitación de todo lo relativo al recurso de anulación interpuesto, sin entrar al estudio de las causales de inadmisibilidad exceptuadas por el artículo 5, parágrafo único de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

*Voto salvado de la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó*

La suscrita, Dra. Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede que acordara el amparo solicitado conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad por la vía prevista en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por las siguientes razones:

Observa la disidente que el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, al prever el amparo contra la Administración, permite en su primer aparte, el ejercicio de dicha acción conjuntamente con el re-

curso contencioso-administrativo de nulidad cuando el objeto del mismo sea un acto de efectos particulares, o bien, con la acción de abstención o negativa, a la cual aluden el ordinal 23 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, así como el ordinal primero del artículo 182 de la misma ley. En tales casos, según lo dispone el mencionado artículo 5, "el juez en forma breve, sumaria, efectiva y conforme a lo establecido en el artículo 22, si lo considera procedente para la protección constitucional, suspenderá los efectos del acto recurrido como garantía de dicho derecho constitucional violado, mientras dure el juicio". Es así como la Sala estimó que, en base al texto de la norma transcrita, el amparo ejercido conjuntamente era sólo una medida cautelar, que podía acordarse *inaudita parte*, en la misma forma como se acuerda la suspensión de los efectos de un acto, según lo dispone el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Estima la disidente que la Sala ha escogido un peligroso camino, como lo es, el de acordar el amparo sin que hubiese sido planteado el contradictorio y, lo ha hecho sin señalar que ello implica un cambio de criterio respecto al procedimiento contradictorio por el cual se han venido ventilando tales acciones. Del texto del fallo pareciera deducirse que es pacífica la interpretación de que el artículo 5, al reenviar al procedimiento previsto en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, obliga en forma absoluta a proceder según dicha norma, sin que permita ninguna otra salida. Esta postura no puede obviamente considerarse innovadora, por cuanto desde el día mismo en que entrara en vigencia la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, los juristas se plantearon las dudas sobre su aplicación y su alcance, resultando de su análisis que la norma en cuestión, al fundarse en el artículo 22 de la misma ley, que es manifiestamente contrario al principio de la defensa, eje de todo el sistema jurídico, contrariaba el régimen de garantías que la propia ley trató de establecer. Fue así, como los tribunales máximos de la jurisdicción contencioso-administrativa, específicamente, la Sala Político-Administrativa acordada *inaudita parte*, sin embargo, en una etapa posterior requieren de la apertura de un procedimiento contradictorio, se abstuvieron de aplicar el sistema no contradictorio, esto es, el previsto en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por estimar que no podía valientemente eludirse el llamamiento de la persona señalada como presunto agravante, para asumir una decisión que lo implicase, sin que ello significase la violación al derecho a la defensa. El artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo se contradice en forma clara con la previsión del artículo 49 de la Constitución que consagra la acción de amparo, por cuanto dicho artículo indica que "el procedimiento será breve y sumario" para decidir el amparo, lo cual implica que debe haber un procedimiento, cuyas notas de brevedad y sumariedad no pueden significar, sin embargo, la negación de su existencia. En la aplicación del artículo 22 no hay ningún procedimiento, y simplemente se asume la medida a espaldas del presunto agravante. No puede alegarse que en el amparo ejercido conjuntamente con una acción contencioso administrativa, éste tiene el carácter de una medida cautelar, por lo cual puede ser acordado sin que medie el llamamiento de la contraparte. Este argumento carece de sustento si se recuerda que las medidas cautelares, si bien son acordadas *inaudita parte*, sin embargo, en una etapa posterior requieren de la apertura del contradictorio a través de la oposición que ha de ventilarse y decidirse con tales garantías. De allí que, si el amparo conjunto es una medida cautelar, debe someterse a las garantías que el Código de Procedimiento Civil establece respecto a las mismas.

Es cierto igualmente que la suspensión del acto en la forma prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia puede acordarse sin que medie el contradictorio, pero se trata de una decisión esencialmente revocable, en forma tal que, a instancia de la contraparte, el tribunal puede hacerla ineficaz en

cualquier momento. Por el contrario, el amparo previsto en el artículo 5, primer aparte de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, no tiene la característica de la revocabilidad, por cuanto dicha norma establece que el amparo acordado permanecerá en vigor "mientras dure el juicio". Desde todo punto de vista resulta peligroso para el sistema, y violatorio de las garantías fundamentales del proceso, el acordar el amparo *inaudita parte*. Es cierto que, el trámite del amparo en forma contradictoria, cuando se ha planteado una acción contencioso-administrativa crea una duplicidad de procedimientos; pero ello se subsana con la apertura de un cuaderno separado para el amparo.

La disidente recuerda, que a raíz de la vigencia de la Ley de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, fueron expuestas con gran detenimiento las incongruencias y problemas que derivan del ejercicio conjunto de las dos acciones, pero ello no se resuelve con el otorgamiento del amparo sin contradictorio, sino que, por el contrario, se agrava; porque sólo en casos excepcionales un juez podrá decidir objetivamente en favor de un litigante, sin haber oído a la otra parte. Actuar en tal forma, significa consolidar la más grave de las injusticias, que es la condenatoria sin defensa alguna. Por todo lo anterior, la disidente, rechaza de plano la aplicación del artículo 22, bien sea en el amparo autónomo, como en el amparo conjunto como fuera en el caso presente.

Es por las razones que anteceden, que la disidente se aparta del criterio de la Sala, considerando que el mismo en nada contribuye a la institución del amparo en Venezuela, sino que por el contrario, se coloca en un camino que puede llevarla a constituir la fuente de graves injusticias.

CSJ-SPA (749)

15-12-93

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Víctor Laviosa P. vs. Consejo de la Judicatura.

**Al ejercerse conjuntamente el amparo constitucional con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos particulares, el amparo tiene naturaleza de una medida cautelar por medio de la cual puede el Juez evitar que le sean vulnerados al accionante los derechos o garantías de rango fundamental, mientras dure el procedimiento principal.**

Al ejercerse el amparo constitucional conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos particulares, ha precisado esta Sala que aquél tiene naturaleza de una medida cautelar, por medio de la cual puede el juez evitar que le sean vulnerados al accionante los derechos o garantías de rango fundamental, mientras dure el procedimiento principal.

Cuenta entonces el amparo con las características esenciales de toda cautela: provisionalidad, instrumentalidad, urgencia; por lo que —ha reiterado también esta Sala— es suficiente para el juez constitucional que conozca de este amparo cautelar, para declarar su procedencia, la presunción de una eventual lesión a algún derecho inherente a la persona humana mientras se tramita el recurso principal, sin tener que hacer un análisis o estudio a fondo sobre la constitucionalidad o ilegalidad del acto impugnado, lo cual se realizará al resolver éste. Así, en caso de que mediante ese breve y sumario análisis de la situación planteada obtenga el juez presunción de violación a algún derecho o garantía fundamental, puede proceder a restablecer la situación infringida "prescindiendo de consideraciones de mera forma y sin ningún tipo



de averiguación sumaria que la preceda” —conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo— y directamente proceder a ordenar, por tanto, cualquier previsión que considere acertada para evitar o impedir que esa violación constitucional se produzca o continúe produciéndose (véase, entre otras, decisiones del 10-7-91, 4-3-93, 24-4-93 y 26-4-93, casos: Tarjetas BANVENEZ, Asamblea Legislativa de Lara, Agentes Aduanales y Radio Rochela, respectivamente).

Igualmente, se ha dejado sentado que en estos supuestos le es imposible al juzgador fundamentarse en las alegadas violaciones a textos normativos de rango inferior —ya sean legales o sublegales— para declarar la procedencia del amparo constitucional, ya que eso supondría emitir pronunciamientos sobre las ilegalidades del acto, cuestión que además de constituir materia del fondo del asunto controvertido, que será resuelto, precisamente, al decidir el recurso contencioso-administrativo, escapa del ámbito de la protección que mediante esta acción puede acordarse, la cual está circunscrita —se reitera— a los derechos o garantías de rango constitucional...

En el caso concreto, el accionante Víctor Laviosa Pru denunció la violación de los artículos 59, 68, 69 y 84 del Texto Fundamental por parte de la decisión del Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura que lo suspendió del cargo de juez que desempeña por un lapso de un año, sin goce de sueldo.

Al respecto, observa la Sala:

1. En relación con la denuncia de violación de los derechos contenidos en los artículos 59, 68 y 69 de la Ley Fundamental, es necesario recordar que debido a la naturaleza cautelar del amparo cuando es ejercido conjuntamente con un recurso de anulación —el cual es decidido inmediatamente, conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo— resulta imposible para el juez pronunciarse sobre los vicios de ilegalidad existentes en el acto cuestionado, lo cual viene a constituir, más bien, el fondo del litigio principal. Esta imposibilidad de pronunciarse sobre el fondo de la controversia no es sólo un principio inherente de toda medida cautelar, sino que es resultado de una realidad práctica: que el juez no puede alcanzar un conocimiento certero o pleno de un asunto que aún no ha sido controvertido entre las partes.

*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 las siguientes razones:

1º Ante todo, disiente en forma absoluta del criterio de la Sala de acordar *inaudita parte*, el amparo solicitado conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad, fundándose en una interpretación restringida del primer aparte del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales que prevé la aplicación del artículo 22 *ejusdem*, olvidando que el reenvío de dicho artículo implica la posibilidad de abrir el contradictorio, si el juez no encuentra elementos suficientes para acordar la pretensión del actor, que se deduzcan de los hechos narrados y de la documentación aportada. Este reenvío debe tenerse sólo como una referencia general al procedimiento del amparo.

2º El artículo 22 *ejusdem* sólo puede ser aplicado en casos extremos de flagrante e indubitable violación de un derecho o una garantía constitucionales, lo cual, como emerge del propio fallo no está dado en el presente caso.

3º En los actos disciplinarios que han sido el resultado de un procedimiento, debidamente sustanciado, como es el caso de la sanción que le fuera aplicada al actor, tal medida, necesariamente incide sobre la reputación del sancionado. Se trata de un efecto natural del régimen disciplinario, por lo cual, mal puede considerarse que pueda constituir por sí misma la ilegítima lesión del derecho, sin que previamente se determine la validez del acto. Resulta peligroso acordar amparo contra actos disciplinarios debidamente sustanciados, fundados exclusivamente en el efecto natural de la medida,

por cuanto ello significa inhibir la potestad sancionatoria de la Administración. La argumentación empleada por la Sala para acordar el amparo, llevada a términos generales, no es otra cosa que la admisión de que cualquier acto disciplinario que necesariamente afecte, por cuanto ese es su específico objetivo, la hoja de servicio de un funcionario, puede ser suspendido por el simple hecho de que tienda a producir su efecto natural.

4º En los procesos disciplinarios que se realicen en la esfera del Poder Judicial, donde el elemento moralizador tiene un papel preponderante, no puede coartarse la potestad del órgano que dicta la sanción, estableciendo precedentes como el que crea el presente fallo, que permiten la impunidad de los sancionados antes de que se revise el fondo de la decisión. En el caso presente, lo que ha hecho la Sala es establecer una nueva regla que permitirá eludir la aplicación de cualquier medida disciplinaria, en base a la simple consideración de que la misma puede ser lesiva a la reputación del afectado. Si se analiza con visión crítica y realista el fallo que antecede, debe considerarse que mediante el mismo ha quedado reducida a su mínima expresión la facultad del Consejo de la Judicatura de ejercer la potestad disciplinaria.

Los puntos expuestos según el criterio de la disidente son particularmente graves al versar sobre la revisión de la conducta de los jueces, por cuanto la decisión *inaudita parte*, que ya es por sí misma cuestionable, ya que incide sobre el derecho a la defensa del presunto agravante, se hace peligrosa al versar sobre una materia de evidente orden público como lo es el control de la actuación judicial.

## F. Admisibilidad

### a. Legitimación

CSJ-SPA (623)

22-11-93

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Francisco J. Arias vs. Consejo Supremo Electoral

Efectuada la anterior declaración corresponde hacer el examen de los requisitos de admisibilidad y al efecto se observa, como ha sido señalado por la jurisprudencia y la doctrina, que los mismos, entendidos como los presupuestos para que pueda iniciarse el conocimiento de la pretensión procesal, no se agotan en las disposiciones del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. En efecto, uno de los requisitos esenciales para que pueda producirse el efecto querido por el actor en la acción de amparo es la existencia de legitimidad pasiva en el presunto agravante, esto es, su idoneidad para satisfacer la pretensión del actor o ser condenado a ello.

En el caso presente, se observa que el amparo ha sido planteado contra el Consejo Supremo Electoral a fin de que el mismo ordene la inscripción del solicitante del amparo como candidato a Diputado al Congreso de la República, en las próximas elecciones del 5 de diciembre de 1993, en el puesto N° 1 de la lista correspondiente al Circuito N° 5 del Estado Zulia. Narra el apoderado actor que el organismo calificado como presunto agravante le ha negado a su representado la indicada inscripción, en atención al oficio de fecha 4 de octubre de 1993, suscrito por el Vicealmirante Radamés Eduardo Muñoz León, Ministro de la Defensa. En la comunicación aludida se indica que el actor es actualmente militar en servicio activo con el grado de Teniente Coronel (Ej). Unida a la razón antes expresada, el Consejo Supremo

Electoral también fundamenta su rechazo a la postulación del Teniente Coronel (Ej) Francisco Arias Cárdenas, en el hecho de que no aparece inscrito en el Registro Electoral Permanente.

Como puede apreciarse, el Consejo Supremo Electoral, en el acto objeto del amparo, que no es otra cosa que la decisión de un recurso incoado contra la Junta Electoral Principal del Estado Zulia (JEP ZULIA), en la forma prevista en el segundo aparte del artículo 104 de la vigente Ley Orgánica del Sufragio, se limitó a constatar la inexistencia de determinados requisitos legales para inscribir la postulación, para lo cual resultó determinante la aludida comunicación del Ministro de la Defensa, sobre su condición actual en las Fuerzas Armadas. Al efecto, el apoderado actor indicó en el libelo que su representado había solicitado el pase a retiro pero que le fue negado, circunstancia que confirma el Ministro de la Defensa al oponerse a la postulación por la condición de militar en servicio activo que ostenta.

Analizada entonces la situación planteada ante esta Sala, el amparo no podía ser ejercido contra el Consejo Supremo Electoral por cuanto el mismo, en relación con la postulación del actor, actuaba tan sólo en forma instrumental a los fines de constatar los requisitos para su procedencia.

En efecto, el amparo se ejerce contra la persona u órgano directamente agraviante, a fin de que el juez le obligue a restablecer la situación infringida. En el caso de autos, no le era posible al Consejo Supremo Electoral, eliminar por sí mismo el obstáculo planteado respecto a la postulación, ya que, no está facultado para modificar el contenido de la decisión ministerial, ni tampoco para desconocerla, por constituir un impedimento legalmente establecido.

El juez de amparo sólo puede ordenar la realización de una conducta o la abstención de ella, cuando resulte inconstitucional en forma directa; pero, no está en sus facultades el examen de los fundamentos de los actos administrativos en las cuales se basa el presunto agraviante, por cuanto, los mismos están protegidos por una presunción de legitimidad que sólo se extingue mediante la revocatoria del propio órgano que lo dictara, o de la nulidad reconocida por éste, en los casos en que sea posible (artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), o declarada previamente por el Juez Contencioso-Administrativo.

Por todo lo anterior, el Consejo Supremo Electoral señalado como presunto agraviante; sin embargo, se limitó a conocer del recurso jerárquico contra la Junta Electoral Principal del Estado Zulia, así como a dar por válida la comunicación del Ministro de la Defensa, para constatar la existencia de los requisitos exigidos en la ley para la inscripción de las postulaciones, por lo cual mal puede imputársele la conducta lesiva. Carece en consecuencia, en el presente juicio, el Consejo Supremo Electoral de la idoneidad para atender a la pretensión del actor de que se le restablezca en los derechos constitucionales que denuncia conculcados. El actor ha debido como se señaló de considerarlo procedente, actuar contra el acto ministerial que le impedía el cumplimiento de los requisitos para la postulación, por lo cual, no era el amparo medio idóneo para satisfacer su pretensión. Se une a lo anterior el hecho de que, a través del amparo no es posible anular los efectos del acto administrativo en los cuales se fundamenta el que fuera objeto de impugnación y, consiguientemente, las acciones ejercidas no podían obtener el restablecimiento de la situación jurídica que se denunciara lesionada. Por todo lo expresado, el amparo resulta inadmisibles y así se declara.

En vista de las consideraciones anteriores, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara inadmisibles la acción de amparo constitucional interpuesta por el Teniente Coronel Francisco Javier Arias Cárdenas contra la Resolución N° 931019 del 19 de octubre de 1993 emanada del Consejo Supremo Electoral.

b. *El recurso a otros medios judiciales***CPCA****11-11-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Nelson E. Castillo vs. UNET.

Sentado lo anterior, observa esta Corte que en el caso *sub júdice*, el apoderado actor ha formulado, además de la solicitud cautelar de amparo, una solicitud de suspensión de los efectos de los actos administrativos recurridos, con base en lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia lo cual equivale a un mismo pedimento planteado simultáneamente por el actor.

En tal caso, tal como lo ha venido sosteniendo reiteradamente la Corte Suprema de Justicia y esta misma Corte (caso: Antonio Castillo, Carmen de Ramírez y otros vs. Universidad Nacional Abierta) no procede el mandamiento de amparo, pues habiendo ejercido el actor un mecanismo de protección procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional solicitada simultáneamente, no hay lugar a la procedencia de un medio extraordinario, como lo es el del amparo.

Así, pues, habiendo ejercido el recurrente un medio procesal breve, sumario y eficaz para obtener la suspensión de los efectos del acto impugnado, como lo es el previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, debe esta Corte declarar improcedente el amparo solicitado. Así lo declara.

**CPCA****21-10-93**

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Fabricio Dore vs. República (Ministerio del Trabajo).

Sentado lo anterior esta Corte observa que la apoderada actora, además de la suspensión de los efectos del acto impugnado solicitada por vía del ejercicio de la acción de amparo cautelar, formuló este mismo pedimento en base al artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, lo cual evidencia la existencia de un medio ordinario adecuado y eficaz para el restablecimiento de la situación jurídica lesionada.

En tales casos, ha sostenido reiteradamente el Máximo Tribunal de la República y esta misma Corte (véase casos Antonio Castillo, Carmen de Ramírez y otros vs. Universidad Nacional Abierta), no procede la acción de amparo, pues siendo ésta un mecanismo extraordinario de protección constitucional, su utilización está condicionada a la inexistencia de un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con dicha protección, tal como lo exige el artículo 5 de la ley de la materia. Aceptar lo contrario implicaría suprimir el carácter extraordinario del amparo el cual, en criterio de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia "...es indispensable para evitar que el amparo sustituya todo el ordenamiento procesal de Derecho Positivo..." (Vid. SPA 21-6-90, caso Fincas Algaba).

En consecuencia, existiendo un medio procesal breve, sumario y eficaz para obtener la suspensión de los efectos del acto impugnado como lo es el previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que fue ejercido por el recurrente, es obvio que el amparo incoado resulta improcedente y así se declara.

c. *Procedencia del amparo sin revisar las causales de admisibilidad*

CPCA

6-10-93

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: César Luis Mora vs. Concejo Municipal del Municipio Libertador del Distrito Federal.

**La Corte analiza la doctrina y jurisprudencia existente, referente a la "admisibilidad" en los casos de la interposición conjunta de la acción de amparo con el recurso de nulidad.**

Tal y como nuestro Supremo Tribunal lo ha precisado, y es jurisprudencia pacífica y reiterada de esta Corte: "(...) de la interpretación concatenada de los artículos 5º y 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales se infiere claramente la distinción entre la acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso de nulidad y la acción de amparo autónoma o el recurso de inconstitucionalidad, en cuanto a que —no obstante la común exigencia de la violación directa de una norma constitucional—, estos dos últimos recursos tienen una finalidad distinta (restitutoria en el amparo autónomo y anulatoria en la acción de amparo inconstitucional), en tanto que, en el amparo conjunto, se trata de una medida cautelar que sólo requiere como fundamento "un medio de prueba que constituye presunción grave de violación o de amenaza de violación (artículo 22), así como la consideración, por parte del tribunal de que la suspensión de los efectos del acto recurrido resulta procedente como garantía del derecho constitucional violado mientras dure el juicio (artículo 5º)". (Sent. CSJ-SPA 10-7-91. Caso Tarjetas BANVENEZ).

Asimismo, también ha precisado la Corte Suprema de Justicia, con respecto a la disposición contenida en el párrafo único del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales que:

"la única forma de dar cumplimiento a la disposición comentada —contenida en el párrafo único del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo— sin contrariar a la vez los principios fundamentales del contencioso-administrativo, es la de que pueda el juez de la materia permitir la posibilidad de revisar las actuaciones impugnadas a pesar de haber transcurrido el lapso de caducidad. Pero sólo podría hacerlo en los casos en que se hubiere encontrado, al analizar el fondo de la solicitud de amparo, presunción suficiente de violación de derechos o garantías constitucionales, que justifiquen la protección cautelar". (Sent. CSJ-SPA 4-3-93. Caso Lenin Romero).

En efecto, el párrafo único del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales dispone que:

"Cuando se ejerza la acción de amparo contra actos administrativos conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo que se fundamente en la violación de un derecho constitucional, el ejercicio del recurso procederá en cualquier tiempo, aun después de transcurridos los lapsos de caducidad previstos en la ley, y no será necesario el agotamiento previo de la vía administrativa".

Como acertadamente lo ha precisado nuestro Máximo Tribunal, la excepción a la causal de inadmisibilidad de los recursos contenciosos como es la de la caducidad; prevista en la norma antes citada, sólo opera en caso de que efectivamente, al pronun-

ciarse respecto de la acción de amparo, se encuentre que exista una presunción grave de violación o amenaza de un derecho o garantía constitucionales; de lo contrario, si no existe tal presunción, sí opera la causal de inadmisibilidad por caducidad, si se da el supuesto respectivo.

Ahora bien, considera esta Corte que tales afirmaciones deben hacerse igualmente respecto a la exención de agotamiento de la vía administrativa. En efecto, no puede convertirse tal disposición en una vía para que se eluda el previo procedimiento por vía administrativa, para acceder inmediatamente a la jurisdicción contencioso-administrativa, con la sola interposición —muchas veces temerariamente— de la acción de amparo conjuntamente con el recurso de nulidad. Por lo tanto, la excepción prevista en la norma citada, respecto del requisito necesario de agotamiento de la vía administrativa, sólo opera en caso de que proceda la acción de amparo cautelar.

Hechas tales consideraciones, se observa que, en el caso *sub júdice*, el *a quo* declaró inadmisibile el recurso contencioso de anulación, por no haberse agotado la vía administrativa, ignorando lo dispuesto en el parágrafo único del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo; además, hizo tal afirmación antes de pronunciarse respecto de la acción de amparo conjunta, siendo que tal pronunciamiento, en el caso bajo examen, se configura como cuestión previa, en lo referente a la definitiva admisibilidad del recurso contencioso, en caso de que efectivamente no se hubiese agotado la vía administrativa.

Asimismo, se precisa que al conocer de la acción de amparo conjunta, tal y como lo precisó nuestro Máximo Tribunal en la ya citada sentencia del 4 de marzo de 1993, el juez de amparo:

“( . . . ) deberá entrar a conocer directamente el fondo de la solicitud de amparo sin revisar tampoco las causales de inadmisibilidad contempladas en el artículo 6º *eiusdem*. Sólo así le resultaría posible declarar la procedencia del amparo cautelar, en los supuestos de que una prueba suficiente le permita obtener presunción grave de violación al derecho constitucional denunciado, para posteriormente, obviando igualmente las causales de inadmisibilidad —legalmente excluidas— del recurso contencioso-administrativo, proceder a la tramitación y decisión de éste con la finalidad de anular el acto lesivo”.

Se observa entonces que el *a quo* debió admitir el recurso contencioso-administrativo de anulación sin revisar, tal como lo dispone el parágrafo primero del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, las causales de inadmisibilidad relativas a la caducidad y agotamiento de la vía administrativa; una vez admitido en esta forma el recurso pronunciarse respecto de la acción de amparo cautelar, y posteriormente, en el caso de que esta acción cautelar fuese declarada sin lugar, deberá pronunciarse respecto a la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación, analizando entonces las causales de inadmisibilidad establecidas en el artículo 124 ordinal 2º (agotamiento de vía administrativa), y en el artículo 84 ordinal 3i (caducidad de la acción) de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Así se decide y ordena al tribunal *a quo*.

**CPCA**

**29-7-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Víctor R. Pérez vs. INOS.

Tal y como nuestro Supremo Tribunal lo ha precisado en sentencia del 10 de julio de 1991, numerosas veces acogida por esta Corte, la acción de amparo ejercida con-

juntamente con recurso contencioso-administrativo de anulación en la forma establecida en el artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo, reviste características peculiares que la diferencian de la acción de amparo autónoma. En efecto, la acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo, configura una pretensión meramente provisoria y subordinada al pronunciamiento final que se hiciese respecto del recurso de anulación acumulado a la misma. Tal naturaleza se deduce tanto del artículo 5º citado que establece que si el juez lo juzga procedente “suspenderá los efectos del acto recurrido como garantía de dicho derecho constitucional violado, mientras dure el juicio”, como también de la imposibilidad por parte del Juez de Amparo de declarar la existencia de una violación a un derecho o garantía de rango constitucional, sin a su vez pronunciarse previa e indebidamente respecto del recurso de anulación.

Ahora bien, en reciente jurisprudencia, nuestro Supremo Tribunal ha establecido, tomando en consideración la naturaleza de la acción de amparo conjunta, ciertos criterios que debe seguir el sentenciador en el proceso de amparo.

En efecto, y particularmente respecto de la excepción al lapso de caducidad de los recursos contenciosos, establecida en el párrafo único del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo, que establece que el recurso de anulación puede ser ejercido “aun después de transcurridos los lapsos de caducidad previstos en la ley” cuando éste es interpuesto en conjunción a la acción de amparo; nuestro Máximo Tribunal ha observado que:

“( . . . ) esta útil, justa y equitativa previsión no puede convertirse sin embargo en una vía para que pueda eludirse el fatal lapso de caducidad previsto para la interposición de los recursos contenciosos. Por tanto, resulta concluyente para la Sala que la única forma de dar cumplimiento a la disposición comentada —contenida en el párrafo único del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo— sin contrariar a su vez los principios fundamentales del contencioso-administrativo, es la de que pueda el juez de la materia permitirse la posibilidad de revisar las actuaciones impugnadas a pesar de haber transcurrido el lapso de caducidad. *Pero sólo podría hacerlo en los casos en que hubiere encontrado, al analizar el fondo de la solicitud de amparo, presunción suficiente de violación a derechos o garantías constitucionales, que justifiquen la protección cautelar.* Es el único modo, considera la Sala, de conciliar la previsión legal con el principio fundamental de la seguridad jurídica, que de lo contrario se vería afectado si los lapsos de caducidad para interponer los recursos (sic) contencioso-administrativos son derogados por el indebido ejercicio de aquéllos.

2. Resulta obvio entonces, pero es conveniente precisarlo, que la única forma como el Juez Contencioso-Administrativo pueda entrar a conocer del fondo del amparo para, de obtener presunción de violación constitucional, declarar su procedencia, es que *omita también el análisis de las causales de inadmisibilidad estipuladas en el artículo 6º de la Ley Orgánica de Amparo*, ya que en el numeral 4 de aquel se contempla un lapso de caducidad de seis meses para interponer la acción. Ciertamente, la previsión contenida en el párrafo único del artículo 5º *ejusdem* dejaría igualmente de tener eficacia si el juez, por declarar caduca y, por tanto inadmisibile la acción de amparo —absteniéndose así de analizar la violación constitucional denunciada—, procediera a declarar seguidamente y por el mismo motivo, de manera aparentemente congruente incluso, la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo conjuntamente interpuesto”. (Sent. CSJ-SPA. 4-3-93, subrayados de esta Corte).

En aplicación e interpretación de tal criterio, precisa esta Corte que la omisión del análisis de inadmisibilidad de la acción de amparo no se refiere únicamente a

algunas de las causales de inadmisibilidad, establecida en la ley; puesto que —y así lo considera esta Corte— si el fallo comentado hubiese reducido el ámbito de la omisión del análisis de inadmisibilidad, a una o varias causales de inadmisibilidad, lo habría hecho únicamente respecto del supuesto de inadmisibilidad consagrado en el numeral 4º del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo, que es al cual se refiere expresamente el fallo.

En virtud de tales criterios, y puesto que la sentencia aplada declaró inadmisble la acción de amparo interpuesta, esta Corte considera que tal decisión es suficiente para revocar el fallo recurrido, puesto que tal pronunciamiento, del análisis de la Ley Orgánica de Amparo y acogiendo al criterio jurisprudencial antes citado, constituye un pronunciamiento indebido. Por el contrario, el tribunal sentenciador debió pasar directamente al análisis del fondo de la acción de amparo. Así se declara.

**CPCA****2-12-93**

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Ascander Contreras V. vs. Universidad de Carabobo.

Corresponde a esta Corte pronunciarse respecto de la procedencia del amparo incoado, para lo cual —observando el criterio sustentado en fallos anteriores (caso: Bingo Reina Monagas, Unidad Educativa Parasistema Virgen del Valle; Unidad Educativa Parasistema Francisco de Miranda; Automóviles de Stuttgart; Amador Arenas Sesmero, entre otros) y en atención a lo sustentado por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 4 de marzo de 1993 (caso: Lenin Romero Lira)— no revisará las posibles causas de inadmisibilidad contempladas en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, toda vez que, en casos como el de autos, la solicitud de amparo es accesoria al recurso contencioso-administrativo de anulación con el cual se formuló, por lo que las condiciones de admisibilidad sólo son revisables en relación a este recurso. De conformidad con el criterio sustentado por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 10 de julio de 1991 (caso: Tarjetas BANVENEZ y otros) y con base en el artículo 5 de la citada ley, el mandamiento de amparo que en estos casos se otorgue tiene efectos cautelares, suspensivos de la ejecución del acto impugnado, mientras dure el juicio.

**CPCA****22-10-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Reinaldo Arias H. vs. CGDLR.

**La Corte ha superado el criterio mantenido anteriormente acerca de la admisibilidad del amparo cuando es solicitado conjuntamente con el correspondiente recurso contencioso-administrativo de anulación. Acogiendo la posición sostenida por la Corte Suprema de Justicia (Sents. 4-3-93 y 13-7-93) considerando que cuando la pretensión de amparo constitucional sea planteada conjuntamente con el correspondiente recurso contencioso-administrativo, (aparte único Art. 5 Ley Orgánica de**



**Amparo) no procede examinar las causales de inadmisibilidad establecidas en dicha ley, por tratarse de una pretensión accesorio, de naturaleza cautelar comprendida dentro de la acción correspondiente al recurso contencioso-administrativo, de modo que la decisión de admitir dicho recurso lleva implícita la de la solicitud cautelar del amparo.**

El último punto previo sobre el cual debe esta Corte pronunciarse se refiere, precisamente a varias causales de inadmisibilidad que, respecto de la acción de amparo, opuso dicha representante de la Contraloría en el acto de exposición oral de las partes, reiterando con ello lo planteado en el informe suscrito por el funcionario Teófilo R. Velásquez G., como son la ausencia de legitimación procesal del accionante, la existencia de otras vías administrativas de las que éste ha podido hacer uso y la imposibilidad de que mediante la acción ejercida se pudiera lograr el efecto restablecedor propio del amparo constitucional.

Al respecto, debe advertirse que en la presente causa ya ha sido admitida expresamente la acción de amparo, mediante auto de fecha 14 de diciembre de 1992; pero tal circunstancia no debería constituir obstáculo alguno para proceder a reexaminar el punto, dado el carácter de orden público que revisten las causales de inadmisibilidad, debido a la íntima conexión que guardan con la garantía del acceso a la justicia, tal como lo ha afirmado reiteradamente la jurisprudencia.

Con base a tal razonamiento, debería esta Corte proceder a revisar los alegatos de inadmisibilidad formulados. Sin embargo, es preciso considerar al respecto que esta Corte ha superado el criterio que antes mantuvo acerca de la admisibilidad del amparo cuando es solicitado conjuntamente con el correspondiente recurso contencioso-administrativo de anulación.

En efecto, en las sentencias de fecha 13 de julio de 1993 (caso Unidad Educativa Parasistema "Francisco de Miranda" y "Virgen del Carmen") —acogiendo con ello la posición sostenida por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en el fallo de fecha 4 de marzo de 1993 (caso Lenin Romero Lira)— ha considerado esta Corte que, cuando la pretensión de amparo constitucional haya sido planteada conjuntamente con el correspondiente recurso contencioso-administrativo, de conformidad con lo previsto en el aparte único del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, no procede examinar las causales de inadmisibilidad establecidas en dicha ley, por cuanto se trata de una pretensión accesorio, de naturaleza cautelar, comprendida dentro de la acción correspondiente al recurso contencioso-administrativo, de tal manera que es este el único respecto del cual cabe hacer un pronunciamiento acerca de su admisibilidad. Según esa posición, que una vez más se ratifica, la decisión de admitir dicho recurso lleva implícita la de la solicitud cautelar de amparo constitucional, y ya no hay lugar a hacer un pronunciamiento autónomo y diferenciado a ese respecto.

En el presente juicio, como ya se ha indicado, esta Corte ya emitió una decisión expresa y diferenciada acerca de la admisión de la solicitud cautelar de amparo, decisión que se produjo en fecha anterior al momento cuando la Corte superó su precedente criterio. Sin embargo, esta modificación de criterio no afecta en modo alguno a la presente causa pues, en la situación en que se encuentra ésta actualmente, corresponde a esta Corte pronunciarse sobre la procedencia o no del amparo solicitado, la cual sería la misma situación en que se encontraría la causa si hipotéticamente —en aplicación del nuevo criterio— se hubiera omitido el pronunciamiento acerca de la admisibilidad de la acción.

Ahora bien, lo que sí no puede esta Corte hacer en este juicio —una vez que ha entendido que la ley de la materia no permite examinar la admisibilidad del amparo

cuando éste se solicita conjuntamente con un recurso contencioso-administrativo— es volverse a pronunciar sobre el punto, tomado en consideración para ello los alegatos de inadmisibilidad esgrimidos por la representante de la Contraloría General de la República. Si lo hiciera, estaría yendo contra la correcta interpretación del referido texto legal. En consecuencia, no hay lugar a pronunciarse sobre los mencionados alegatos, y así se declara.

**CPCA****1-7-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Bingo Reina Monagas, C.A. vs. Concejo Municipal Municipio Maturín del Estado Monagas.

**Al interponerse conjuntamente la acción de amparo con alguna acción contencioso-administrativa, el Juez para dar cumplimiento al párrafo único del artículo 5º LOADGC, debe conocer directamente el fondo de la solicitud de amparo sin revisar las causales de inadmisibilidad contempladas en el Art. 6º ejusdem.**

En reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 4 de marzo de 1993 (caso Lenin Romero Lira), cuyas directrices comparte esta Corte, se dejó sentado que al interponerse conjuntamente la acción de amparo con alguna acción contencioso-administrativa, el juzgador, para poder dar cumplimiento a la previsión del párrafo único del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, deberá conocer directamente el fondo de la solicitud de amparo sin revisar las causales de inadmisibilidad contempladas en el artículo 6º *ejusdem*. Tal criterio, en concepto de esta Corte, obedece a la necesidad de decidir en forma breve, sumaria y efectiva la acción de amparo cautelar, pues de otro modo tal incidencia sería objeto de dilaciones al cumplirse los pasos relativos a la admisión de la solicitud, el requerimiento del informe y la audiencia constitucional. El cumplimiento de tales actuaciones procesales no pudo estar en la mente del legislador, pues la remisión del artículo 5º de la ley que rige la materia, al artículo 22, pone de manifiesto la *mens legis* de decidir sin el cumplimiento de tales trámites procesales, propios de la acción de amparo autónoma.

Sin embargo, esta Corte considera que si el juzgador, en el cumplimiento de su deber de decidir en forma inmediata sobre la procedencia de la medida de amparo cautelar, verifica que con respecto a la misma se da algún supuesto manifiesto de inadmisibilidad, debe así declararla, quedando preservada la celeridad en la decisión acerca de la referida medida, y, de esta manera, los propósitos que inspiraron la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 4 de marzo de 1993. En efecto, no es necesario un pronunciamiento de fondo sobre la medida cautelar si, por ejemplo, ya cesó la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional; si la misma no es posible y realizable por el imputado; cuando la violación al derecho constitucional constituye una evidente situación irreparable, o cuando se demuestre que el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias distintas al recurso contencioso-administrativo de anulación y al de negativa por abstención.

Lo que debe preservarse, en consecuencia, es la celeridad en la decisión de la acción de amparo y, de allí, la importancia indiscutible de la sentencia de nuestro

Máximo Tribunal en Sala Político-Administrativa del 4 de marzo de 1993 al suprimir los trámites procesales relativos al auto de admisión, informe y audiencia constitucional en la acción de amparo conjunta. No obstante —como antes se precisó— la celeridad procesal queda preservada al estar obligado el juzgador a decidir de inmediato sobre el amparo cautelar, sin que ello le impida, pues sería contrario a la lógica que al entrar a decidir el fondo y observare una causal de inadmisibilidad, la inadvirtiera. Así se declara.

En el caso de autos se observa que el pedimento de suspensión de efectos del acto impugnado fundamentado en el artículo 588 del Código de Procedimiento Civil comparte —tal como lo decidió esta Corte en su fallo del 21 de enero de 1993— la naturaleza cautelar que le ha sido reconocida al amparo cuando se ejerce en forma conjunta y no implica otra consecuencia que la suspensión de efectos del acto recurrido.

Siendo ello así, la medida cautelar en los términos descritos pone de relieve el ejercicio por parte de la accionante de un medio ordinario adecuado, breve, sumario y eficaz para el restablecimiento de la situación jurídica lesionada, presupuesto fundamental —conforme doctrina reiterada del Máximo Tribunal de la República y de esta misma Corte— para que no proceda la acción de amparo que —como se sabe— constituye un medio extraordinario de protección a ser utilizado sólo cuando no se haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias.

Frente a tales circunstancias esta Corte considera que se está en presencia del supuesto contemplado en el ordinal 5º del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, y así se declara.

*Voto salvado de la Magistrada Belén Ramírez Landaeta*

La Magistrada Belén Ramírez Landaeta, salva su voto en relación al fallo que antecede, por las razones que a continuación se exponen:

La tramitación que hasta el mes de marzo de 1993 le habían dado los tribunales de la jurisdicción Contencioso-Administrativa al amparo interpuesto conjuntamente con el recurso de anulación, era la misma que prevé la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales para la acción de amparo cuando ésta se ejerce en forma autónoma.

El 4 de marzo de 1993, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia dicta una decisión en la cual se aparta de lo que hasta ese momento venía siendo la interpretación pacífica de los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con respecto a cuáles debían ser los trámites procesales a cumplir con respecto a la acción de amparo interpuesta conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo, de conformidad con las previsiones de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia dijo en esa oportunidad:

“Puede observarse que el legislador expresamente señala, y a diferencia de como lo hace en los otros dos artículos en que prevé supuestos de conjunción (3, segundo párrafo, y 6, numeral 5), que la acción de amparo se decidirá, en estos casos, en forma breve, sumaria, efectiva y «conforme a lo establecido en el artículo 22» haciendo referencia, indudablemente, a *la no revisión de requisitos de admisibilidad sino al conocimiento del fondo del asunto*, requisitos estos que sólo serían entonces aplicables al caso de ejercicio autónomo de acción extraordinaria, ya que —tal como se ha dicho supra— en los supuestos de conjunción con los medios contencioso-administrativos, por constituir éstos el juicio prin-

cial, deberá el juez verificar si se cumplen sus requisitos de admisibilidad". (Subrayado de la disidente).

Tal criterio lo comparte plenamente la disidente, mientras que la mayoría, haciendo una distinción sutil, regresa a la anterior interpretación, ello a juicio de la disidente constituye un retroceso.

En efecto señala la mayoría sentenciadora lo siguiente:

"En reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 4 de marzo de 1993 (caso Lenin Romero Lira), cuyas directrices comparte esta Corte, se dejó sentado que al interponerse conjuntamente la acción de amparo con alguna acción contencioso-administrativa, el juzgador, para poder dar cumplimiento a la previsión del párrafo único del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, deberá conocer directamente el fondo de la solicitud de amparo sin revisar las causales de inadmisibilidad contempladas en el artículo 6º *ejusdem*. Tal criterio, en concepto de esta Corte, obedece a la necesidad de decidir en forma breve, sumaria y efectiva la acción de amparo cautelar, pues de otro modo tal incidencia sería objeto de dilaciones al cumplirse los pasos relativos a la admisión de la solicitud, el requerimiento del informe y la audiencia constitucional. El cumplimiento de tales actuaciones procesales no pudo estar en la mente del legislador, pues la remisión del artículo 5º de la ley que rige la materia, al artículo 22, pone de manifiesto la *mens legis* de decidir sin el cumplimiento de tales trámites procesales, propios de la acción de amparo autónoma.

Sin embargo, esta Corte considera que si el juzgador, en el cumplimiento de su deber de decidir en forma inmediata sobre la procedencia de la medida de amparo cautelar, verifica que con respecto a la misma se da algún supuesto manifiesto de inadmisibilidad, debe así declararla, quedando preservada la celeridad en la decisión acerca de la referida medida, y, de esta manera, los propósitos que inspiraron la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 4 de marzo de 1993".

Juzga la Magistrada disidente que además de las razones anotadas por la mayoría, existen otras que también se encuentran expresadas en la sentencia del 4 de marzo de 1993, como son por ejemplo las siguientes:

"Resulta obvio entonces, pero es conveniente precisarlo, que la única forma como el Juez Contencioso-Administrativo pueda entrar a conocer del fondo del amparo para, de obtener presunción de violación constitucional, declarar su procedencia, es que omita también el análisis de las causales de inadmisibilidad estipuladas en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo, ya que en el numeral 4 de aquél se contempla un lapso de caducidad de seis (6) meses para interponer la acción. Ciertamente, la previsión contenida en el párrafo único del artículo 5 *ejusdem* dejaría igualmente de tener eficacia si el juez, por declarar caduca y, por tanto inadmisibile la acción de amparo —absteniéndose así de analizar la violación constitucional denunciada—, procediera a declarar seguidamente y por el mismo motivo, de manera aparentemente congruente incluso, la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo conjuntamente interpuesto".

Por ende, quien ahora salva su voto, no comparte el criterio de la mayoría sentenciadora, la cual —a juicio de la disidente— no profundizó suficientemente en la naturaleza cautelar de la acción de amparo cuando es ejercida conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación y por ello, llegó a las conclusiones que antes se transcribieron.

**CPCA****15-7-93**

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

Caso: Florencio Suárez vs. Federación Venezolana de Esgrima.

Determinada así la competencia de esta Corte para conocer del amparo interpuesto, pasa a pronunciarse acerca de la procedencia de la misma sin revisar los presupuestos de admisibilidad, acogiendo de esta forma el criterio sostenido por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, (Sentencia de fecha 4-3-93. Caso Lenin Romero Lira vs. Gobernación del Estado Lara, registrada bajo el N° 68) conforme al cual, en los casos de conjunción de la acción de amparo con otros medios contenciosos administrativos, el juzgador no debía analizar las causales de inadmisibilidad de aquella al momento de pronunciarse acerca de su admisibilidad. Argumentó la Sala:

"... es indudable que en adelante, y superando así el criterio sostenido por esta misma Sala en decisiones del 15 y 16 de diciembre de 1992 (casos: Argenis Manuel Gómez Zavala y C.A. Grasas de Valencia, respectivamente), al interponerse conjuntamente la acción de amparo, con alguna acción contencioso-administrativa, el juzgador, para poder dar cumplimiento a la previsión del párrafo único del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo, deberá entrar a conocer directamente el fondo de la solicitud de amparo sin revisar tampoco las causales de inadmisibilidad contempladas en el artículo 6 *ejusdem*, (...) (y que éstos) sólo serían entonces aplicables al caso de ejercicio autónomo de acción extraordinaria, ya que —tal como ha dicho supra— en los supuestos de conjunción con los medios contencioso-administrativos, *por constituir éstos el juicio principal*, deberá el juez verificar si se cumplen sus requisitos de admisibilidad..."; (las cursivas son de esta Corte).

A juicio de la Sala, ese sería el único medio de conciliar la previsión legal contenida el párrafo único del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo (interposición del recurso contencioso-administrativo de anulación a pesar de haber transcurrido el lapso de caducidad, por estar acumulada una acción de amparo), con el principio fundamental de la seguridad jurídica, que de lo contrario se vería afectado si los lapsos de caducidad para interponer los medios recursorios contencioso-administrativos son derogados por el indebido ejercicio de las acciones acumuladas.

d. *Carácter individualizador (legitimación pasiva)***CPCA****22-10-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Reinaldo Arias H. vs. CGDLR.

Al respecto observa esta Corte que, ciertamente, la jurisprudencia y la doctrina han destacado el carácter individualizador como característica propia de la acción de amparo, tanto por lo que respecta al sujeto pretendidamente agraviado como al denunciado como agraviante. Ahora bien, en este último caso, lo que con ello se ha querido poner de relieve es que, cuando se denuncie como tal agraviante a un órgano

concreto de un ente público —por ejemplo, al Director de un Ministerio—, no necesariamente debe y puede asumir la defensa del mismo el representante legal de dicho ente público —el Procurador General de la República, en el ejemplo anterior—, puesto que el agravio no se le imputa al ente en general —la República de Venezuela, siguiendo con el mismo ejemplo—, sino el específico órgano del cual proviene la conducta denunciada como generadora de la violación de derechos constitucionales. Siendo ello así, no puede admitirse en el juicio de amparo la representación genérica que ostenta el referido representante legal, puesto que la defensa en ese juicio debe realizarla directamente el órgano identificado como agravante, ya sea en forma personal por el titular de dicho órgano, ya sea mediante un apoderado o representante judicial del mismo. Pero en ningún caso podría el aludido “efecto individualizador” llevarse al extremo de exigir —como lo hace en este caso el apoderado actor— que la comparecencia se efectúe, siempre y necesariamente, en forma personal.

En el caso de autos, cabe observar que el apoderado actor se refiere siempre en su libelo a la Contraloría General de la República como el sujeto que le ha conculcado sus derechos constitucionales a su mandante; la individualización que se hace del ciudadano Teófilo R. Velásquez G., obedece a que el mismo es el titular del órgano concreto que, dentro de dicha Contraloría General, tomó la decisión objeto del presente juicio. Esto se advierte de una manera patente en la frase utilizada en la solicitud correspondiente al amparo cautelar, la cual se transcribe textualmente:

“Como consecuencia de esta suspensión, y «mientras dure el juicio» solicito que la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia *ordene a la Contraloría General de la República —y particularmente a (sic) Dirección de Control Previo de Pagos* de la Dirección General de Control de la Administración Central— de (sic) el debido trámite a las Ordenes de Pago...”. (Las cursivas son de esta Corte).

Es claro, pues, para esta Corte que al ciudadano Teófilo R. Velásquez G., se le ha imputado una conducta violatoria de derechos constitucionales en tanto que titular de un órgano integrado en la estructura jerárquica de la Contraloría General de la República, —la cual por lo demás está señalada en el libelo como agravante—, en ejercicio de una competencia propia de dicho órgano contralor —sin que pueda esta Corte pronunciarse en este momento sobre la licitud o ilicitud de esa actuación. Por lo tanto, al comparecer en juicio, en representación del sujeto denunciado como agravante, la abogada Victoria Rosales de Vivas —quien acreditó en autos tener la representación de la Contraloría General de la República en los juicios “relacionados con actos emanados de ese organismo y que fueron objeto de acciones de amparo”—, debe entender esta Corte que el accionado está adecuadamente representado en este juicio. Así se declara.

Por lo demás, se observa que el informe que esta Corte solicitara a dicho accionado fue suscrito personalmente por el mencionado ciudadano Teófilo R. Velásquez G., lo que constituye una razón adicional para que esta Corte lo considere efectiva y correctamente presentado y, en consecuencia, desestime la petición hecha por el apoderado actor, en el sentido de que se diera por no presentado dicho informe y por no formulados los alegatos esgrimidos por la referida representante de la Contraloría en el acto de exposición oral de las partes. Así igualmente se declara.

G. *Suspensión de efectos del acto administrativo*

CPCA

22-10-93

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Reinaldo Arias H. vs. CGDLR.

**Para la procedencia de la suspensión de efectos cautelar solicitada por vía de amparo es necesario determinar con precisión el objeto del recurso contencioso-administrativo intentado conjuntamente, por cuanto la medida de suspensión de efectos sólo puede estar referida al acto que constituye el objeto del mencionado recurso.**

Una vez resueltos los puntos planteados con carácter previo por las partes, debe esta Corte pasar a decidir acerca de la procedencia de la suspensión de efectos cautelar solicitada por vía de amparo. Sin embargo, para ello debe previamente esta Corte determinar con precisión el objeto del recurso contencioso-administrativo intentado.

Tal determinación es indispensable, por cuanto la medida de suspensión de efectos sólo podría estar referida al acto que constituya el objeto de dicho recurso.

En efecto, dado el carácter accesorio con que ha sido regulado este amparo por la ley de la materia, el mismo sólo puede proceder respecto del acto cuya nulidad se solicita, tal como lo establece expresamente el aparte único del artículo 5 de dicha ley, cuando señala que:

“(...) el juez (...) si lo considera procedente para la protección constitucional, suspenderá los efectos *del acto recurrido*, como garantía de dicho derecho constitucional violado, mientras dure el juicio” (Cursivas de la Corte).

Por lo demás, así lo ha decidido esta Corte en casos anteriores, como el resuelto mediante sentencia de fecha 3 de septiembre de 1993 (caso Neli María Chang Hung), en el cual se señaló lo siguiente:

“Observa esta Corte que en los casos, como el de autos, en los cuales se ha ejercido en forma conjunta la acción de amparo con el recurso contencioso-administrativo de anulación, el amparo —y así lo ha sostenido tanto la Corte Suprema de Justicia como esta Corte en innumerables fallos— tiene un puro carácter cautelar, es decir, suspensivo de los efectos del acto cuya nulidad ha sido demandada a través del recurso contencioso-administrativo. En el caso de autos, sin embargo, este recurso tiene por objeto, exclusivamente, la nulidad de los actos de remoción y de retiro, mas no la del acto mediante el cual el organismo recurrido consideró que los permisos solicitados por la accionante no le correspondían por no estar vigente la norma reglamentaria que haría procedentes los permisos solicitados, por lo que constituiría una evidente incongruencia que esta Corte otorgara un mandamiento de amparo suspendiendo los efectos de un acto cuya nulidad no ha sido demandada a través del correspondiente recurso de anulación”.

CSJ-SPA (689)

2-12-93

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Recreativos García CA. vs. República (Ministerio de la Defensa).

Luego de la declaración anterior, pasa esta Sala a pronunciarse sobre el amparo constitucional solicitado, el cual, al ser ejercido conjuntamente con un recurso de anulación de actos administrativos de efectos particulares, según el criterio jurisprudencial de este Alto Tribunal (expuesto en la decisión del 10-7-91, caso: Tarjetas BANVENEZ, y reforzado recientemente en decisiones, entre otras, del 4-3-93 y 24-4-93 y 26-4-93, casos: Asamblea Legislativa de Lara, Agentes Aduanales y Radio Rochela, respectivamente), tiene un carácter o naturaleza cautelar que permite al juez acordar inmediatamente los mandamientos que considere pertinentes para asegurarle al actor, en forma provisional —mientras dura el juicio principal—, la integridad y vigencia plena de sus derechos y garantías constitucionales.

Para esto, como en toda medida cautelar, le basta al juez obtener presunción —y no, necesariamente, certeza— de que pueda producirse una violación o amenaza de violación a algún derecho fundamental del actor, por lo que la declaración del sentenciador no se extiende a un pronunciamiento sobre la justeza o conformidad del acto impugnado con la Constitución, lo cual, luego de la tramitación correspondiente, se hará al decidir, con fuerza de definitividad, el recurso de anulación interpuesto.

En el caso concreto, la empresa accionante impugna los actos administrativos mediante los cuales fueron, en ejecución del Decreto Presidencial 2.832 del 25-2-93, “retenidos preventivamente” 12 máquinas de juegos de su propiedad, y la denuncia de violación se fundamenta en la supuesta contrariedad con los artículos 99, 96, 69 y 68 de la Carta Magna, donde se encuentran consagrados los derechos a la propiedad, a la libertad económica, a ser juzgado por jueces naturales y a la defensa en todo grado y estado del proceso. Estos elementos del presente asunto, debido a la similitud que guarda con el caso interpuesto ante esta Sala el 31-5-91 por la empresa Promotora Turística Charáima I, S.A. —citado por el accionante en su solicitud—, obligan a la Sala a transcribir parcialmente esa decisión (del 6 de mayo de 1993) recaída sobre la medida cautelar de amparo constitucional solicitada en el caso, ya que en esa oportunidad el Alto Tribunal acordó proteger provisionalmente a la recurrente con base en los siguientes argumentos:

“En el presente caso, se ha denunciado la violación de varios derechos y garantías constitucionales, y sin entrar a examinar si el acto recurrido es inconstitucional o no, las denuncias de la empresa permiten a esta Sala estimar que el acto recurrido, dictado por la Gobernación del Estado Nueva Esparta, constituye una presunción grave de que la lesiona en cuanto a la libertad de comercio y la amenaza de violación a su derecho a la propiedad. Tal presunción justifica, para la protección constitucional, la suspensión de las normas impugnadas mientras dure el juicio de nulidad y se siga el procedimiento pertinente donde corresponderá a esta Sala pronunciarse acerca de la nulidad por inconstitucionalidad solicitada”.

Estos criterios, que fueron también reiterados en recientes decisiones (vd. s. SPA del 10-8-93 y 13-8-93, casos: “Inversiones Feancha, C.A.” y “Bingo Madrid, C.A.”) son aplicables al caso de autos, por lo que se acuerda suspender los efectos de los actos impugnados como medida cautelar y de conformidad con el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo, actos ahora suspendidos que interrumpieron la actividad



comercial de la accionante al "retener preventivamente" 12 máquinas de juego de su propiedad, de conformidad con el Decreto N° 2.832 del Presidente de la República, dictados el 6, 7 y 11 de octubre de 1993 por el Comando Regional N° 7 de las Fuerzas Armadas de Cooperación del Estado Anzoátegui. Resguardando de esta manera la Sala, como se hiciera en los casos indicados, los derechos contenidos en los artículos 99 y 96 de la Ley Fundamental. Así se declara, finalmente.

Con base en lo precedentemente 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 procedente el amparo constitucional solicitado por la empresa Recreativos García, S.A., como medida cautelar, en el recurso de anulación conjuntamente interpuesto, por lo cual, en virtud de la presente decisión, los actos identificados quedan temporalmente suspendidos y por tanto debe cesar la llamada "detención provisional" sobre las 12 máquinas de juego retenidas.

*Voto salvado de la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó*

La suscrita, Dra. Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede que acordara el amparo solicitado conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad por la vía prevista en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por las siguientes razones:

Observa la disidente que el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, al prever el amparo contra la Administración, permite en su primer aparte, el ejercicio de dicha acción conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad cuando el objeto del mismo sea un acto de efectos particulares, o bien, con la acción de abstención o negativa, a la cual aluden el ordinal 23 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, así como el ordinal primero del artículo 182 de la misma ley. En tales casos, según lo dispone el mencionado artículo 5, "el juez en forma breve, sumaria, efectiva y conforme a lo establecido en el artículo 22, si lo considera procedente para la protección constitucional, suspenderá los efectos del acto recurrido como garantía de dicho derecho constitucional violado, mientras dure el juicio". Es así como, la Sala estimó que, en base al texto de al norma transcrita, el amparo ejercido conjuntamente era sólo una medida cautelar, que podía acordarse *inaudita parte*, en la misma forma como se acuerda la suspensión de los efectos de un acto, según lo dispone el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Estima la disidente que la Sala ha escogido un peligroso camino, como lo es, el de acordar el amparo sin que hubiese sido planteado el contradictorio y, lo ha hecho sin señalar que ello implica un cambio de criterio respecto al procedimiento contradictorio por el cual se han venido ventilando tales acciones. Del texto del fallo pareciera deducirse que es pacífica la interpretación de que el artículo 5, al reenviar al procedimiento previsto en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, obliga en forma absoluta a proceder según dicha norma, sin que permita ninguna otra salida. Esta postura no puede obviamente considerarse innovadora, por cuanto desde el día mismo en que entrara en vigencia la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, los juristas se plantearon las dudas sobre su aplicación y su alcance, resultando de su análisis que la norma en cuestión, al fundarse en el artículo 22 de la misma ley, que es manifiestamente contrario al principio de la defensa, eje de todo el sistema jurídico, contrariaba el régimen de garantías que la propia ley trató de establecer. Fue así, como los tribunales máximos de la jurisdicción contencioso-administrativa, específicamente, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Primera de lo Contencioso-Administra-

tivo, se abstuvieron de aplicar el sistema no contradictorio, esto es, el previsto en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales; por estimar que no podía valederamente eludirse el llamamiento de la persona señalada como presunto agravante, para asumir una decisión que lo implicase, sin que ello significase la violación al derecho a la defensa. El artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo se contradice en forma clara con la previsión del artículo 49 de la Constitución que consagra la acción de amparo, por cuanto dicho artículo indica que “*el procedimiento será breve y sumario*” para decidir el amparo, lo cual implica que debe haber un procedimiento, cuyas notas de brevedad y sumariedad no pueden significar, sin embargo, la negación de su existencia. En la aplicación del artículo 22 no hay ningún procedimiento, y simplemente se asume la medida a espaldas del presunto agravante. No puede alegarse que en el amparo ejercido conjuntamente con una acción contencioso-administrativa, éste tiene el carácter de una medida cautelar, por lo cual puede ser acordado sin que medie el llamamiento de la contraparte. Este argumento carece de sustento si se recuerda que las medidas cautelares, si bien son acordadas *inaudita parte*, sin embargo, en una etapa posterior requieren de la apertura del contradictorio a través de la oposición que ha de ventilarse y decidirse con tales garantías. De allí que, si el amparo conjunto es una medida cautelar, debe someterse a las garantías que el Código de Procedimiento Civil establece respecto a las mismas.

Es cierto igualmente que la suspensión del acto en la forma prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia puede acordarse sin que medie el contradictorio, pero se trata de una decisión esencialmente revocable, en forma tal que, a instancia de la contraparte, el tribunal puede hacerla ineficaz en cualquier momento. Por el contrario, el amparo previsto en el artículo 5, primer aparte de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, no tiene la característica de la revocabilidad, por cuanto dicha norma establece que el amparo acordado permanecerá en vigor “*mientras dure el juicio*”. Desde todo punto de vista resulta peligroso para el sistema, y violatorio de las garantías fundamentales del proceso, e lacordar el amparo *inaudita parte*. Es cierto que, el trámite del amparo en forma contradictoria, cuando se ha planteado una acción contencioso-administrativa crea una duplicidad de procedimientos; pero ello se subsana con la apertura de un cuaderno separado para el amparo.

La disidente recuerda, que a raíz de la vigencia de la Ley de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, fueron expuestas con gran detenimiento las incongruencias y problemas que derivan del ejercicio conjunto de las dos acciones; pero ello no se resuelve con el otorgamiento del amparo sin contradictorio, sino que, por el contrario, se agrava; porque sólo en casos excepcionales un juez podrá decidir objetivamente en favor de un litigante sin haber oído a la otra parte. Actuar en tal forma, significa consolidar la más grave de las injusticias, que es la condenatoria sin defensa alguna. Por todo lo anterior, la disidente, rechaza de plano la aplicación del artículo 22, bien sea en el amparo autónomo, como en el amparo conjunto como fuera en el caso presente.

Es por las razones que anteceden, que la disidente se aparta del criterio de la Sala, considerando que el mismo en nada contribuye a la institución del amparo en Venezuela, sino que por el contrario, se coloca en un camino que puede llevarla a constituir la fuente de graves injusticias.

Por otra parte, en el presente caso, la materia es de orden público, por cuanto se trata de la prohibición del juego, no pudiendo el juez acordar medidas que alteren las prohibiciones que el Estado establece.

H. *Poderes del juez*

CSJ-SPA (449)

13-8-93

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Moisés Miguel Domínguez Hernández vs. Consejo de la Judicatura.

Han sido precisados, en diversas oportunidades, los límites a la carga de información o alegación que tienen las partes en un proceso judicial. Para esto ha diferenciado el concepto de los términos “motivos” —que se dividen en “motivos de hecho” y “motivos de derecho—” de las “conclusiones”. Respecto a las “conclusiones” se ha expresado que son las mismas pretensiones que sustentan las partes en los “motivos”. Como resultados de estas precisiones, y gracias al principio general de que el juez conoce el derecho *iuria novit curia*, se ha establecido que “El juez no queda sujeto por la invocación de una norma como fundamento de la pretensión ni, mucho menos, por la calificación que dé la parte (actora) al conjunto de los «fundamentos jurídicos» de la misma pretensión”. (Sentencia de la Sala Político-Administrativa del 6-11-91, caso Plásticos del Guárico, registrado con el número 562).

De manera que, una vez planteada la *litis* por las partes y definidos los términos de las pretensiones, no puede entenderse que el juez incurre en *ultrapetita* por haber aplicado el derecho que considere acertado al caso concreto debatido, según el principio *iuria novit curia*, aun cuando así no le hubiera manifestado la parte. Además de esto, se precisó en la sentencia comentada que “las cargas de alegación o del impulso inicial quedan más o menos excluidas según esté más o menos interesado en la *litis* el orden público o el interés social o público”.

Conforme con las consideraciones anteriores, y siendo de innegable y evidente interés público o social existente que se mantengan intactos e inquebrantables todos los derechos inherentes a la persona humana, ya estén plasmados o no en la Constitución (artículo 14 de la Ley Orgánica de Amparo), estima la Sala conveniente analizar conforme a la actual pretensión —que se suspendan los efectos del acto recurrido—, si existe algún derecho distinto que pueda presumirse violado o amenazado de vulneración por la decisión del Consejo de la Judicatura de suspenderlo por seis meses del cargo de juez titular que ostenta.

De esta forma, puede deducirse del escrito de solicitud que el accionante se ve preocupado por las consecuencias que, en su carrera judicial futura, así como frente “a la posible descalificación como profesor universitario que soy (es) y frente a la colectividad gremial y social donde actúo (actúa)”, pueden derivarse de la sanción disciplinaria impuesta.

Ciertamente, ha sido criterio de este Alto Tribunal, en reciente decisión del 28-7-93 (caso: Tatiana Mauri de Salazar), que debe impedirse que la carrera de los jueces que impugnan actos sancionatorios que obren en su contra se vea perjudicada o coartada, debido a la “mancha” que la sanción significa para su expediente, hasta tanto exista un pronunciamiento definitivo de los órganos judiciales sobre la justeza o no de la providencia impugnada al bloque de la legalidad.

Este criterio tiene su fundamento en la interpretación que la Sala ha realizado del derecho contenido en el artículo 84 de la Constitución, el cual, implícitamente, junto con el derecho al trabajo, consagra el derecho de los trabajadores de ascender a los cargos superiores mientras su capacidad y aptitud se lo permita. Derecho que se patentiza más aún en la carrera judicial, donde está legalmente determinado todo un sistema que permite a los interesados ascender en el escalafón judicial a las categorías superiores dependiendo de los méritos acumulados y del tiempo de servicio.

Bajo estas premisas, y como una forma de garantizar cabalmente el derecho contemplado en el artículo 84 de la Carta Magna, en la decisión indicada del 28-7-93 la Sala concluyó lo siguiente:

“Por tanto, esta Sala acuerda, mientras se produzca sentencia definitiva en el recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto por la ciudadana Tatiana Mauri de Salazar, suspender los efectos de la sanción disciplinaria impuesta a la accionante por el Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura mediante la decisión del 10 de marzo de 1993, con la finalidad de evitar que ella se traduzca en un obstáculo para poder optar por la vacante que —según alega— inminentemente se presentará en el Tribunal Superior a aquél donde se desempeña en la circunscripción judicial del Estado Nueva Esparta. De esta forma considera la Sala que queda garantizado en todo su sentido la vigencia del derecho constitucional establecido en el artículo 84 de la Constitución. Así se declara”.

De esta forma, considera este Supremo Tribunal conveniente aplicar, en el caso de autos, los criterios expuestos en la parcialmente transcrita decisión, y consecuentemente acordar, en esos mismos términos, la suspensión provisional de los efectos del acto recurrido del Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura hasta tanto se resuelva, con carácter definitivo, el recurso principal.

#### 4. *El Contencioso-Administrativo de las demandas*

##### A. *Empresas del Estado*

**CPCA**

**5-8-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Agustín A. Lárez vs. Compañía Anónima Venezolana de Navegación.

**La competencia para conocer de las demandas laborales que se intenten contra las empresas con participación decisiva del Estado (personas morales de derecho privado Compañía Anónima Venezolana de Navegación) corresponde a los tribunales del Trabajo).**

Por último, es necesario que el acto no se encuentre sometido al conocimiento de otra autoridad, lo que obliga a esta Corte a analizar las normas procesales correspondientes y al efecto observa:

De conformidad con el artículo 32 de la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo:

“En los juicios del trabajo contra las personas morales de carácter público, en su carácter de patronos, los *Tribunales del Trabajo* no darán curso a la demanda sin previa comprobación de haberse gestionado la respectiva reclamación por la vía administrativa”. (Subrayado de esta Corte).

Y, a su vez, de conformidad con el artículo 51 de la misma ley:

“La citación de las personas morales de carácter público, cuando sean demandadas en su carácter de patronos, para el acto de la contestación de la demanda,

se practicará mediante oficio del *Tribunal del Trabajo ante quien se intente la demanda*, dirigido directamente al representante legal de la persona moral demandada, con inclusión de la copia a que se refiere el artículo 48.

Si no fuere posible practicar esas citaciones en la forma prescrita en este artículo, se observará lo dispuesto en el párrafo final del artículo anterior". (Subrayado de esta Corte).

Luego, resulta evidente que la competencia para conocer de las demandas laborales que se intenten contra la República y los institutos autónomos —las dos primeras categorías enumeradas en la regla atributiva de competencia— corresponde a los tribunales del trabajo, pues aun cuando las normas transcritas se refieren directamente al agotamiento de la vía administrativa y al mecanismo de citación, es evidente que en ellas se está señalando que son los tribunales del trabajo los competentes para conocer de las demandas que se intenten contra las personas morales de carácter público, tales como la República y los institutos autónomos.

Ahora bien, ante el silencio de la ley con respecto a las empresas con participación decisiva del Estado, como la Compañía Anónima Venezolana de Navegación —persona moral de carácter privado, pues no ha sido creada por ley ni goza de prerrogativas conferidas por la ley— esta Corte debe acudir a una interpretación lógico-sistemática respecto a la competencia para conocer de las acciones laborales que contra ella se intenten. En efecto, si las personas morales de carácter público y, por ello, más directamente vinculadas a la jurisdicción contencioso-administrativa, como la República y los institutos autónomos, han de ser demandas por conceptos laborales ante los tribunales del trabajo, con mayor razón aún deben conocer los tribunales del trabajo de las demandas que se intenten contra las personas morales de derecho privado como la Compañía Anónima Venezolana de Navegación. No podría esta Corte, por tanto, en base a una estricta interpretación literal de la ley, apartada de la lógica, fraccionar la competencia prevista en el artículo 185, ordinal 6º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y sostener así que esta Corte no puede conocer de juicios laborales contra la República y los institutos autónomos, pero sí de aquellos que se intenten contra las empresas con participación decisiva del Estado, cuando, precisamente, estas empresas se encuentran en un estado menor de vinculación con los tribunales contencioso-administrativos que las dos primeras categorías de entes nombrados, República e institutos autónomos.

**CSJ-SPA (470)**

**16-9-93**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**La Corte analiza la doctrina y jurisprudencia referente a las demandas contra empresas del Estado.**

Realizada la anterior delimitación, la Sala —único juez de su propia competencia, conforme a reiterada jurisprudencia— pasa a pronunciarse sobre la declinatoria del juez remitente, previo a lo cual estima necesario precisar:

1. El número 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, le asigna a ésta, competencia para conocer de las demandas que se propongan contra la República o algún Instituto Autónomo o empresa en la que el Estado tenga participación decisiva, siempre que la cuantía exceda de cinco millones de bolívares y su conocimiento no se encuentre legalmente atribuido a ninguna otra autoridad, competencia que el artículo 43 *eiusdem* coloca a cargo de la Sala Político-Administrativa.

Al establecer el criterio atributivo de competencia, la norma recién citada atiende a la persona contra la cual se intenta la acción, no suscitando dificultad alguna de interpretación el señalamiento que en su texto se hace de la República y de los Institutos Autónomos, por tratarse de entidades de precisa identificación. Pero no sucede lo mismo cuando la demandada es una empresa respecto de la cual la norma atributiva de competencia exige la participación decisiva del Estado, lo que obliga a determinar en qué consiste tal participación y si ésta efectivamente se da en la empresa accionada.

En tal sentido —y conforme a tradicional jurisprudencia recogida en sentencia del 20 de enero de 1983, posteriormente ratificada en decisiones del 13 de diciembre de 1984 y del 21 de junio de 1988— la Sala, partiendo de una interpretación lexicográfica de la voz “Estado” contenida en el texto de la norma, siguiendo asimismo la orientación de las consideraciones expresadas en la Exposición de Motivos de la Constitución vigente e interpretando en forma restrictiva dicho dispositivo —por contemplar éste un privilegio que, originariamente, era exclusivo del Estado—, sostuvo como criterio que el número 15 del artículo 42 de la ley que rige las funciones de la Corte, utilizó la palabra “Estado” para referirse a la participación de la República en entidades de carácter privado como las empresas.

Así, conforme al criterio expuesto, gozarían del fuero privilegiado contemplado en la disposición que nos ocupa, las empresas en que la propia República y no otra persona jurídico-pública distinta, tuviere participación decisiva.

No obstante, el señalado criterio ha venido siendo morigerado y finalmente modificado por la propia jurisprudencia de la Sala (vid. sentencia N° 46 del 14 de febrero de 1991 y más recientemente, sentencia N° 416 del 22 de septiembre de 1992), en el sentido de admitir que gocen también del fuero especial contemplado en el referido número 15 del artículo 42, empresas y sociedades mercantiles en las que si bien no está presente la participación decisiva del Estado directamente a través de su personificación jurídica, vale decir, de la República, participen en ellas sin embargo, igualmente con el señalado carácter decisivo, otros entes o personas jurídico-públicas diferentes de aquélla, tales como institutos autónomos e, incluso, hasta otras empresas en las que sí participe de manera directa la República.

Es este el criterio mayoritario que actualmente sostiene la Sala Político-Administrativa en relación a la disposición contenida en la norma ya tantas veces citada, fundado en la necesidad de ir extendiendo un privilegio que originariamente se dispensaba en forma exclusiva al Estado hasta aplicarlo a otras entidades a través de las cuales aquél puede realizar más adecuadamente algunos de los nuevos fines y cometidos que le han sido impuestos por la propia evolución social, que requiere de su intervención, con mayor volumen e intensidad, dentro de la actividad económica.

2. Manteniéndose fiel a la originaria tesis de la Sala, el Magistrado ponente había venido salvando sistemáticamente su voto en las decisiones que reposaban sobre este posterior criterio. Pero una mayor reflexión sobre el tema lo lleva a sumarse a él en atención a consideraciones doctrinarias relativas al ordenamiento positivo venezolano, y a las experiencias que sobre el tema recoge también actualmente la doctrina extranjera; a saber:

A) La ya referida concepción del concepto de República, dotado hoy de una significación jurídica indudablemente mayor y más precisa que la del término Estado, en la medida que se la concibe, en el ámbito interno y conforme a la doctrina nacional, como la “personificación jurídica del llamado Poder Público Nacional”. En cambio el Estado tiene, como diría Otto Mayer, “la plenitud de la Administración”; Estado es, como lo señala la Exposición de Motivos de la Constitución, el “pacto de organización política”, o lo que constituye la “unidad política o nacional”.

B) Por su parte en la doctrina extranjera —especialmente española— preocupa a los respectivos autores que la administración del Poder Público, para eludir el control judicial sobre su creciente actividad —especialmente la de índole preferentemente discrecional—, comienza a ampararse en fórmulas de Derecho Privado, como la creación de compañías y empresas, distintas de las de Derecho Público.

Justificado en principio por la doctrina venezolana sólo en la mayor confianza que el legislador tuvo en este Supremo Tribunal, profética ha resultado la previsión del número 15 del artículo 42, concordado con el 43, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para responder a la señalada preocupación que manifiesta la doctrina extranjera, y profética también la progresiva interpretación jurisprudencial que en ese sentido ha venido haciendo la Sala, criterio que en esta oportunidad una vez más se acoge y reitera, por unanimidad.

No sin dejar de acusar que quizá ha sido el desmedido control del propio juez extranjero sobre la actividad administrativa del Ejecutivo, la causa de que éste, temeroso de verse paralizado en su acción, haya recurrido abusivamente a figuras de Derecho privado para agilizar la gestión de los servicios públicos, tratando de escapar en esta forma de la exageración contralora a la que se ha llegado. Más ponderado en cambio el juez venezolano, ha venido éste respetando la necesaria discrecionalidad del actuar administrativo, sin abdicar del adecuado, progresivo y necesario control judicial de la Administración— manifestado en tres aspectos básicos: el de los actos de Gobierno (s. C-P, de 3-6-65, "Tito Gutiérrez Alfaro"), por una parte; y, por la otra, el de la discrecionalidad administrativa así como el del examen tanto de la falsedad de los hechos como de la incongruencia en la lógica de los mismos, cuando éstos sirvan de falso fundamento al acto administrativo (s. SPA de 2-11-82, inicialmente, y otras más recientes).

Con arreglo a lo precedentemente expuesto, siendo en el presente litigio, la sociedad mercantil Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN) la empresa contra la cual se ha intentado una acción estimada en la cantidad de cuarenta y cinco millones de bolívares (Bs. 45.000.000,00), al no estar atribuido el conocimiento del asunto a ninguna otra autoridad, y dado que la cuantía de la demanda excede notoriamente de los cinco millones de bolívares a que se refiere la ley, sólo resta verificar si, efectivamente, se trata —en el caso de la demandada— también de una empresa en la que el Estado tenga participación decisiva, todo conforme a la referida interpretación jurisprudencial del número 42, número 15, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para así precisar entonces si compete o no a esta Sala conocer del presente juicio.

1. Al respecto se observa en tal sentido, de lo acordado en la Asamblea General Ordinaria de accionistas de la citada sociedad, celebrada el 5 de marzo de 1992 —y copia de cuya publicación cursa al folio sesenta y cuatro vuelto (64 vto.) del expediente—, que, conforme al artículo 4 de los Estatutos, el capital de la sociedad asciende a la cantidad de setecientos ochenta y cinco millones, sesenta y cuatro mil trescientos bolívares con 00/100 (Bs. 785.643.000,00) dividido en siete millones ochocientos cincuenta mil seiscientos cuarenta y tres (7.850.643) acciones suscritas y pagadas en la forma que a continuación se especifica:

	<i>Capital Suscrito</i>	<i>%</i>	<i>Capital Pagado</i>	<i>%</i>
Fondo de Inversiones de Venezuela	453.480.400	57,76	453.480.400	57,76
Ministerio de Transporte y Comunicaciones (República de Venezuela)	315.944.500	40,24	295.944.500	37,70
Ministerio de Hacienda (República de Venezuela)	14.583.800	1,86	14.583.800	1,86
Ministerio de la Defensa (República de Venezuela)	503.000	0,07	503.000	0,07
Diques y Astilleros Nacionales, C.A.	441.900	0,06	441.900	0,06
Transportadora Marítima Venezolana, C.A.	110.700	0,01	110.700	0,01
	<u>785.064.300</u>	<u>100,00</u>	<u>765.064.300</u>	<u>97,46</u>

2. En cuanto a los derechos y obligaciones que las acciones confieren a sus titulares, todas —de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de los Estatutos Sociales— se encuentran en un plano de igualdad, señalando al respecto el dispositivo que “no habrá sino una sola clase de acciones con derecho igual a la parte proporcional en los beneficios de la empresa y representan el derecho que en el activo social tiene cada socio. Finalmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de los Estatutos, las resoluciones de la Asamblea Ordinaria o Extraordinaria de Accionistas —salvo algunas excepciones— se considerarán válidamente adoptadas por el voto afirmativo de accionistas que representen la mayoría del capital social.

3. Luego, conforme a los estatutos sociales de la empresa demandada y dada la composición accionaria que presenta, resulta indudable que en ella tiene participación decisiva el instituto autónomo mencionado, titular de la mayor parte de las acciones, siendo la República directamente la que le sigue en cuanto al número de acciones de la que es titular, lo que pone de manifiesto, a la luz del criterio reiteradamente sostenido por la Sala en sus últimas decisiones, que el Estado tiene participación decisiva en la empresa demandada y, dado que —como se ha expresado supra— la cuantía de la demanda excede de los cinco millones de bolívares y el conocimiento del asunto no se encuentra legalmente atribuido a ninguna otra autoridad, resulta concluyente la competencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, para conocer del presente juicio y así se declara, finalmente.

**CPCA**

**30-9-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Jesús M. Galíndez vs. CORPOVEN SA.

**Los tribunales laborales son competentes para conocer de las acciones laborales que se intenten contra las empresas con participación decisiva del Estado.**



Decidido lo anterior, pasa esta Corte a determinar si también fue correcto el criterio de la recurrida al considerar competente para conocer a un Juzgado del Trabajo. Al efecto se observa:

En reciente recisión de fecha 5 de agosto de 1993 esta Corte dejó establecido que las demandas por conceptos laborales contra empresas del Estado como CORPOVEN, S.A., corresponden a la jurisdicción laboral (se trataba, en esa oportunidad, de una demanda incoada contra la Compañía Anónima Venezolana de Navegación).

Esta Corte, en el presente caso, confirma el criterio sustentado en la decisión citada con base en lo siguiente:

A. Los artículos 42, ordinal 15; 185 ordinal 6º y 182 ordinal 2º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia otorgan competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo a la cuantía, para conocer de las acciones que se intenten contra la República, un instituto autónomo o una empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva, si su conocimiento no está atribuido a otra autoridad.

B. Ahora bien, aun cuando el Estado tenga participación decisiva en CORPOVEN, S.A., es necesario que la acción no se encuentre sometida al conocimiento de otra autoridad, lo que obliga a esta Corte a analizar las normas procesales correspondientes y al efecto observa:

De conformidad con el artículo 32 de la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo:

“En los juicios del trabajo contra las personas morales de carácter público, en su carácter de patronos, los *Tribunales del Trabajo* no darán curso a la demanda sin previa comprobación de haberse gestionado la respectiva reclamación por la vía administrativa”. (Subrayado de esta Corte).

Y, a su vez, de conformidad con el artículo 51 de la misma ley:

“La citación de las personas morales de carácter público, cuando sean demandadas en su carácter de patronos, para el acto de la contestación de la demanda, se practicará mediante oficio del *Tribunal del Trabajo ante quien se intente la demanda*, dirigido directamente al representante legal de la persona moral demandada, con inclusión de la copia a que se refiere el artículo 48.

Si no fuere posible practicar esas citaciones en la forma prescrita en este artículo, se observará lo dispuesto en el párrafo final del artículo anterior”. (Subrayado de esta Corte).

Luego, resulta evidente que la competencia para conocer de las demandas laborales que se intenten contra la República y los institutos autónomos —las dos primeras categorías enumeradas en la regla atributiva de competencia— corresponde a los tribunales del trabajo, pues aun cuando las normas transcritas se refieren directamente al agotamiento de la vía administrativa y al mecanismo de la citación, es evidente que en ellas está señalando que son los tribunales del trabajo los competentes para conocer de las demandas que se intenten contra las personas morales de carácter público tales como la República y los institutos autónomos.

Ahora bien, ante el silencio de la ley con respecto a las empresas con participación decisiva del Estado como CORPOVEN, S.A., persona moral de carácter privado, esta Corte debe acudir a una interpretación lógico-sistemática respecto a la competencia para conocer de las acciones laborales que contra ella se intenten. En efecto, si las personas morales de carácter público y, por ello, más directamente vinculadas a la jurisdicción contencioso-administrativa, como la República y los institutos autónomos, han de ser demandadas por conceptos laborales ante los tribunales del trabajo, con mayor razón aún deben conocer los tribunales del trabajo, de las

demandas que se intenten contra las personas morales de derecho privado como CORPOVEN, S.A. No podría esta Corte, por tanto, en base a una estricta interpretación literal de la ley, apartada de la lógica, fraccionar la competencia prevista en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y sostener así que la jurisdicción contencioso-administrativa no puede conocer de juicios laborales contra la República y los institutos autónomos, pero sí de aquellos que se intenten contra las empresas con participación decisiva del Estado, cuando, precisamente, estas empresas se encuentran en un estado menor de vinculación con los tribunales contencioso-administrativos que las dos primeras categorías de entes nombrados, República e institutos autónomos.

Por las razones expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo estima también ajustada a derecho la decisión del Tribunal de la Carrera Administrativa en lo que respecta al órgano jurisdiccional competente para conocer de la presente *litis*.

CPCA

15-10-93

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Genoveva Naranjo vs. CANTV.

**La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es incompetente para conocer de acciones laborales que se interpongan contra las empresas del Estado.**

Siendo la oportunidad para decidir se observa:

Independientemente de la composición accionaria de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela y su posible calificación en base a ello de empresa del Estado, así como de la cuantía de la acción —requisitos necesarios para determinar la competencia de esta Corte, de conformidad con el ordinal 6 del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia—, el análisis de tales requisitos resulta inoficioso, ya que aun en el supuesto de tratarse de una empresa del Estado y que la cuantía de la acción oscile entre uno y cinco millones de bolívares, esta Corte, en todo caso, resulta incompetente para conocer de acciones laborales que se interpongan contra las empresas del Estado en virtud de existir otro fuero atrayente, como se dejó sentado en fallos de esta Corte del 5 de agosto de 1993 y 30 de septiembre de 1993. En efecto, esta Corte, en el último de los fallos citados, sostuvo lo siguiente:

“Ahora bien, aun cuando el Estado tenga participación decisiva en CORPOVEN, S.A., es necesario que la acción no se encuentre sometida al conocimiento de otra autoridad, lo que obliga a esta Corte a analizar las normas procesales correspondientes y al efecto observa:

«De conformidad con el artículo 32 de la Ley Orgánica de Tribunales y, de Procedimiento del Trabajo:

«En los juicios del trabajo contra las personas morales de carácter público, en su carácter de patronos, los *Tribunales del Trabajo* no darán curso a la demanda sin previa comprobación de haberse gestionado la respectiva reclamación por la vía administrativa». (Subrayado de esta Corte).

«Y, a su vez, de conformidad con el artículo 51 de la misma ley:

«La citación de las personas morales de carácter público, cuando sean demandadas en su carácter de patronos, para el acto de la contestación de

la demanda, se practicará mediante oficio del *Tribunal del Trabajo ante quien se intente la demanda*, dirigido directamente al representante legal de la persona moral demandada, con inclusión de la copia a que se refiere el artículo 48.

Si no fuere posible practicar esas citaciones en la forma prescrita en este artículo, se observará lo dispuesto en el párrafo final del artículo anterior»". (Subrayado de esta Corte).

“Luego, resulta evidente que la competencia para conocer de las demandas laborales que se intenten contra la República y los institutos autónomos —las dos primeras categorías enumeradas en la regla atributiva de competencia— corresponde a los tribunales del trabajo, pues aun cuando las normas transcritas se refieren directamente al agotamiento de la vía administrativa y al mecanismo de la citación, es evidente que en ellas se está señalando que son los tribunales del trabajo los competentes para conocer de las demandas que se intenten contra las personas morales de carácter público tales como la República y los institutos autónomos.

«Ahora bien, ante el silencio de la ley con respecto a las empresas con participación decisiva del Estado como CORPOVEN, S.A., persona moral de carácter privado, esta Corte debe acudir a una interpretación lógico-sistemática respecto a la competencia para conocer de las acciones laborales que contra ella se intenten. En efecto, si las personas morales de carácter público y, por ello, más directamente vinculadas a la jurisdicción contencioso-administrativa, como la República y los institutos autónomos, han de ser demandadas por conceptos laborales ante los tribunales del trabajo, con mayor razón aún deben conocer los tribunales del trabajo de las demandas que se intenten contra las personas morales de derecho privado como CORPOVEN, S.A. No podría esta Corte, por tanto, en base a una estricta interpretación literal de la ley, apartada de la lógica, fraccionar la competencia prevista en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y sostener así que la jurisdicción contencioso-administrativa no puede conocer de juicios laborales contra la República y los institutos autónomos, pero sí de aquellos que se intenten contra las empresas con participación decisiva del Estado, cuando, precisamente, estas empresas se encuentran en un estado menor de vinculación con los tribunales contencioso-administrativos que las dos primeras categorías de entes nombrados, República e institutos autónomos»”.

El criterio anterior se ratifica en esta oportunidad, pues la acción tiene por objeto el pago de la indemnización de antigüedad, preaviso, vacaciones vencidas, utilidades anuales y días feriados que la ciudadana Genoveva Naranjo dice le adeuda la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela conforme a la Ley Orgánica del Trabajo y el contrato colectivo que la ampara.

#### B. *Contratos administrativos*

**CSJ-SPA (527)**

**7-10-93**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Varios vs. Concejo Municipal del Municipio Apure del Estado Portuguesa.

**En relación a los “Contratos Administrativos”, la Corte Suprema es competente para conocer de todas las controversias**

**relativas a los mismos, así como de la impugnación tanto de los actos administrativos que pretenden la resolución del contrato, como aquellos cuyo objeto es formar la voluntad del ente público para otorgarlo.**

El artículo 42 numeral 14 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece que es de la competencia de este Máximo Tribunal de la República:

“14. 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”.

Específicamente dentro de este Máximo Tribunal la competencia prevista en el citado ordinal corresponde, de acuerdo al artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a la Sala Político-Administrativa.

De la lectura de la norma antes transcrita se evidencia con toda claridad que esta Corte es el tribunal competente para conocer de las controversias relativas a los contratos administrativos suscritos por las entidades territoriales allí indicadas, siempre y cuando tales controversias tengan como objeto una problemática de interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de estas convenciones. Así, no es dable hacer distinciones que conduzcan a un fraccionamiento inútil de las controversias suscitadas en relación a dichos contratos, ya que la norma es suficientemente amplia como para abarcar toda clase de litigios derivados de este especial tipo de contratos regidos por el Derecho Administrativo. De tal modo, puede afirmarse que no son aceptables las distinciones tales como aquellas conforme a las cuales se afirma que esta Corte es competente para conocer de las acciones de cumplimiento de contrato mas no de incumplimiento, ya que, en realidad, se trata de situaciones jurídicas es las que una es expresión de la otra, y frente a las cuales el juzgador deberá siempre proceder a interpretar un contrato administrativo, actividad judicial reservada a la Sala.

En segundo término se observa, en lo relativo a los contratos de ventas de ejidos, que en fallo del 14 de junio de 1983 esta Sala dejó sentado el criterio conforme al cual tales contratos son administrativos aun y cuando no hubiesen sido suscritos con la inclusión de cláusulas exorbitantes.

Esta posición fue ratificada posteriormente por esta Sala en fallo del 24 de octubre de 1990. Además, en esta sentencia se dilucidó un punto cardenal a los efectos de conocer la competencia judicial correspondiente en acciones como la que nos ocupa: el punto relativo a que no obstaculiza en modo alguno la competencia de esta Sala el hecho de que lo sometido a discusión sea un acto administrativo contenitivo de la revocatoria del contrato, ya que el análisis sobre la nulidad o validez de dicho acto siempre pasará previamente por la consideración del contenido del contrato administrativo, el cual funge como origen del acto impugnado que a su vez por lo general aparece fundado en la violación de aquel.

Ahora bien, en el presente fallo se destaca que la impugnación judicial que nos ocupa se ejerce sobre los actos de formación de la voluntad contractual del Municipio, conforme a los cuales se decidió no otorgar el contrato a los recurrentes y en cambio otorgarlo a otro ciudadano. De tal modo la presente acción judicial recae sobre los actos previos y concomitantes a la formación del contrato administrativo y que afectan obviamente su validez. Efectivamente, el Municipio ha decidido el otorgamiento del contrato, tal decisión es ilícita en criterio de los impugnantes, razón por la cual han decidido atacar por esta vía judicial la validez de dichos actos administrativos, actos que no necesariamente han tenido lugar en la misma fecha en que se formaliza el contrato. Separar la competencia para conocer de los recursos intentados

en contra de tales actos por considerar todavía no formalizado el contrato administrativo resulta, en criterio de esta Sala, inaceptable, en razón de que el conocimiento de tales asuntos está obviamente ligado a la validez de tales contratos. De tal modo, resulta claro que este Máximo Tribunal debe conocer de la impugnación tanto de los actos administrativos que pretenden la resolución del contrato, como aquellos cuyo objeto es formar la voluntad del ente público para otorgarlo. Todo ello por aplicación del supuesto contenido en el numeral 14 del artículo 42 antes citado.

Basado en tales consideraciones debe observarse, respecto del caso de autos, que lo impugnado son dos Acuerdos tomados por el Concejo Municipal del Municipio Araure del Estado Portuguesa, conforme a los cuales se decidió negar el otorgamiento de los ejidos en arrendamiento con opción a compra a los recurrentes y en cambio otorgarlos al ciudadano José Antonio Fernandes de Oliveira. Ello determina que el presente debate judicial pase necesariamente por la consideración sobre la validez de tal formación de voluntad cuyo objeto es el otorgamiento de un contrato administrativo, a fin de determinar la procedencia o improcedencia de la acción de nulidad incoada, lo que claramente encuadra dentro de las previsiones del ordinal 14 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que hace referencia al conocimiento de las acciones relativas a la validez de dichos contratos. Esta norma en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*, determina la competencia de esta Sala para el conocimiento de la presente causa. Así se declara.

##### 5. Recursos contencioso-administrativos especiales

###### A. Contencioso de las controversias entre autoridades

CSJ-SPA (482)

10-8-93

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Rafael E. Trejo vs. Junta Parroquial de Santa Catalina del Municipio Autónomo Sosa del Estado Barinas.

**La Corte Suprema de Justicia (Sala Político-Administrativa) es competente para conocer de las controversias que se susciten entre autoridades políticas o administrativas de una misma o diferente jurisdicción con motivo de sus funciones, cuando la ley no atribuya competencia para ello a otra autoridad (Art. 42, Ord. 2 LOCSJ en concordancia con el Art. 43 *ejusdem*).**

La solicitud formulada por el Presidente de la Junta Parroquial de Santa Catalina, Municipio Autónomo Sosa del Estado Barinas, se subsume en el supuesto previsto en el ordinal 22 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que, en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*, faculta a esta Sala Político-Administrativa para "dirimir las contraversias que se susciten entre autoridades políticas o administrativas de una misma o diferentes jurisdicciones con motivo de sus funciones, cuando la ley no atribuya competencia para ello a otra autoridad".

En el caso presente, el problema planteado es el de la existencia de dos diferentes directivas de la Junta Parroquial de Santa Catalina, Municipio Autónomo Sosa del Estado Barinas, lo cual implica el ejercicio por parte de ambas de las funciones asignadas a la misma entidad a la cual dicen constituir. Por otra parte, esta materia

no está atribuida para su decisión y conocimiento a ningún otro organismo jurisdiccional, en razón de lo cual, se da el supuesto previsto en la norma citada.

Por otra parte, se aprecia que ha sido invocado por los apoderados actores el artículo 166 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cual establece lo siguiente:

“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. La decisión de la Corte Suprema de Justicia relativa a la legitimidad de las autoridades municipales deberá ser emitida en el plazo de treinta (30) días, contados a partir de la admisión de la solicitud y bastará para producirla los documentos que se acompañen a ésta. Cuando la Corte Suprema de Justicia solicitare documentos adicionales, éstos deberán ser consignados dentro de un plazo de diez (10) días y la decisión deberá producirse dentro de los ocho (8) días siguientes”.

Puede apreciarse del texto transcrito que la legitimidad para solicitar de esta Corte Suprema de Justicia se dirima un conflicto de la índole del expuesto, corresponde a “las autoridades municipales” o al Gobernador del Estado. Ahora bien, si bien es cierto que el solicitante en el caso presente es el Presidente de una Junta Parroquial; sin embargo, el término “autoridades municipales” debe ser interpretado a juicio de esta Sala, en la forma más amplia posible, por cuanto el sentido del artículo 166 no es otro que el de someter al criterio del organismo jurisdiccional las crisis institucionales que se planteen en el seno de las municipalidades. Por otra parte, esta interpretación coincide con la amplitud que al respecto revela el ordinal 22 del artículo 42, también transcrito precedentemente.

Visto lo anteriormente expuesto, esta Sala Político-Administrativa estima, a los fines de la admisibilidad de la acción, que la situación conflictiva narrada encuadra dentro del supuesto contemplado en el ordinal 22 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, por cuanto estima que, el artículo 166 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal no fija un procedimiento específico para dirimir el conflicto, limitándose a establecer los lapsos para su decisión y para la consignación de los documentos que sean solicitados por la Sala, considera conveniente aplicar la disposición contenida en el artículo 102 de la Ley Orgánica que rige sus funciones, siguiendo así la jurisprudencia dictada al efecto (autos del 17-10-83 y 29-7-92), por lo cual:

1. Admite cuanto ha lugar a derecho la solicitud formulada;
2. Declara de urgencia la tramitación y decisión de la solicitud planteada;
3. Solicita por medio de teletgrama al ciudadano Alcalde del Municipio Autónomo Sosa del Estado Barinas y a los ciudadanos José Prudencio Hernández y Domingo Alberto Ramos Mendoza, Presidente y Secretario respectivamente, de la Junta Parroquial de Santa Catalina del Municipio Autónomo Sosa del Estado Barinas, el envío inmediato de las actas correspondientes a la constitución de ese cuerpo y de los demás recaudos que consideren pertinentes.
4. Notificar de la admisión del presente recurso a los ciudadanos antes indicados, así como, al ciudadano Rafael Enrique Trejo y al Fiscal General de la República.
5. Abrir una articulación probatoria de ocho (8) días de despacho, para que los interesados presenten las pruebas y alegatos que consideren procedentes, la cual se iniciará una vez que conste en autos haberse practicado las notificaciones ordenadas.
6. Proceder a la designación de Ponente, vencido el término de la articulación ordenada a los fines del pronunciamiento definitivo.

*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 se expresan:

Se solicita con base al artículo 166 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal la solución de la problemática relacionada con la coexistencia de dos Juntas Parroquiales, proclamadas, la *primera*, por la Junta Electoral Municipal del Municipio Autónomo Sosa del Estado Barinas, y la segunda por el Alcalde del mismo municipio quien instaló una nueva Junta Parroquial.

Los apoderados actores (de la primera Junta) consideran que la designación posterior, de la segunda Junta, es violatoria de normas constitucionales y legales.

Con el voto de la mayoría, la Sala admite, en cuanto ha lugar en derecho, la controversia planteada, con base al artículo 166 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y el ordinal 22 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

El Magistrado que suscribe el presente voto salvado disiente de la solución adoptada por las siguientes razones:

El artículo 166 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal prevé:

“En caso de surgir una situación que amenace la moralidad 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. La decisión de la Corte Suprema de Justicia relativa a la legitimación de las autoridades municipales deberá ser emitida en el plazo de treinta (30) días contados a partir de la admisión de la solicitud y bastará para producirla los documentos que se acompañen a ésta. Cuando la Corte Suprema de Justicia solicite documentos adicionales, éstos deberán ser consignados dentro de un plazo de diez (10) días y la decisión deberá producirse dentro de los ocho (8) días siguientes”.

Por otra parte, el artículo 42 ordinal 22 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*) dispone:

Es de la competencia de la Sala Político-Administrativa:

Dirimir las controversias que se susciten entre autoridades políticas y administrativas de una norma o diferentes jurisdicciones con motivo de sus funciones, cuando la ley no atribuya competencia para ello a otra autoridad.

Como se señaló con anterioridad, la Sala admitió la controversia planteada con base a las dos normas anteriormente señaladas, fundamento jurídico del cual se disiente mediante el presente voto salvado.

Con respecto al artículo 42 ordinal 22 se observa que el punto nodal es establecer el significado jurídico de las autoridades entre las cuales existen controversias con motivo de sus funciones. Con este fin se procede a la interpretación gramatical del texto la cual se refiere al significado de las palabras según su uso común y jurídico, según la conexión de las palabras entre sí, lo cual se obtiene, precisamente, con la fórmula del texto. Aquí se aplica el principio: *in claris non fit interpretatio*.

En sentencia de esta Sala de 16 de junio de 1969, reitera en fecha más reciente, 12 de mayo de 1992 (caso Gilberto Gripa Acuña) se estableció:

“Siendo las leyes expresión escrita de la experiencia humana, acumulada, a veces, durante muchos años, o fruto de un cuidadoso proceso de elaboración en el que han participado especialistas, comisiones técnicas y órganos de los poderes

públicos, sería absurdo suponer que el legislador no trate de usar los términos más precisos y adecuados para expresar el propósito y alcance de sus disposiciones, u omita deliberadamente, elementos que son esenciales para la cabal inteligencia de ellas.

Por esta razón, no debe menospreciarse la interpretación llamada gramatical, ni contraponer a ésta la interpretación lógica, como si la letra de la ley no fuera, en todo caso, el obligado punto de partida de toda indagación dirigida a esclarecer, racionalmente, lo que es la mente del legislador. Los jueces y los órganos de la Administración Pública tergiversarían, además la función que les toca cumplir como instrumentos de un Estado de Derecho, si al aplicar la ley no lo hicieran teniendo en cuenta, antes que todo y principalmente, los términos en ella empleada, so pretexto de que otra ha sido la mente del legislador. No sin motivo el codificador patrio, en el artículo 4º del Código Civil, dispone que debe atribuirse a las leyes el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador.

Conforme a la anterior sentencia y con base al artículo 4º del Código Civil, la premisa para poder resolver la controversia consiste en que se trate a priori de autoridades legítimas mas no del cuestionamiento de la legitimidad de dichas autoridades. El texto expresamente prevé: "controversias que se susciten entre autoridades políticas o administrativas de una misma o diferentes jurisdicciones con motivo de sus funciones", lo que significa, en definitiva, que en tela de juicio no está la legitimidad de la autoridad como organismo jurídico sino el ejercicio de funciones de autoridades distintas.

Existe "controversia entre autoridades" cuando dos o más órganos (institución o individuos) se atribuyen una misma función o competencia, no obstante de que sólo a uno de ellos, la ley atribuyó la potestad en concreto. En esta situación se incurre en usurpación de funciones (artículo 119 Constitución).

Ahora bien, en el presente caso se confrontan 2 (dos) Juntas Parroquiales y cada una de ellas pretende que detenta su estatus de autoridad. No se circunscribe entonces el supuesto del caso concreto al supuesto de la norma citada.

En efecto, respecto al numeral 22 del artículo 42 el Informe de la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados de 1972, sobre el Proyecto de Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al precisar este asunto, expresa que:

"...el ordinal 21 (que corespone al actual numeral 22 del artículo 42), se refiere a la competencia de la Corte para dirimir las controversias que se susciten entre las *Autoridades Políticas y Administrativas* de una misma o diferente jurisdicción, cuando la ley no atribuye la competencia para ello a otra autoridad". Y agrega el referido informe que: "la razón de ser de esta atribución responde a la necesidad de que un órgano jurisdiccional dirima los conflictos que surjan entre las *autoridades de la República, de los Estados y de los Municipios*. Cada uno de éstos, dentro de su *respectiva competencia*, goza de autonomía y cuando la ley no establezca dentro de cada jurisdicción la autoridad que ha de dirimir las controversias que se susciten *entre los funcionarios de aquellas* o cuando el conflicto se suscite entre funcionarios de diferentes jurisdicciones, *esa competencia residual* atribuida a la Corte permite resolverlos". (Ver Informe de la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional sobre la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en la obra *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, UCV, Caracas, 1979, página 530).



De lo anterior resulta que el citado texto legal se refiere:

- 1º A un conflicto entre autoridades legítimas.
- 2º A controversias externas entre autoridades, con motivo del ejercicio de sus funciones.
- 3º A la competencia residual de la Sala para conocer de dicho conflicto.

No puede entonces inferirse de dicha norma que con base a ella se resuelve la misma legitimidad o legalidad de la constitución o formación de la autoridad. Este supuesto evidentemente es distinto al supuesto previsto en la ley, consecuentemente la citada norma no le es aplicable al caso *sub júdice*.

En definitiva, con la simultánea fundamentación legal: artículo 166 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y el artículo 42 ordinal 22 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se desvirtúa el significado, alcance e inteligencia de dichas normas por cuanto estas normas no son afines sino que prevén supuestos excluyentes, *i. e.* conforme a la norma de la ley municipal se platea la legitimidad de las autoridades y conforme a la normativa de la Ley de la Corte no está en tela de juicio la legitimidad sino el conflicto que se suscite entre autoridades legítimamente constituidas.

*Voto salvado del Magistrado Luis Enrique Farías Mata*

El Magistrado Luis Enrique Farías Mata salva su voto respecto del fallo precedente, por las razones que a continuación se exponen:

Ante un conflicto de autoridades municipales (coexistencia de dos Juntas Parroquiales que se consideran cada una la legítima), la sentencia de la cual se discrepa lo procesa admitiendo la controversia planteada por el Presidente de una de aquellas, con fundamento en el artículo 166 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, norma invocada por el solicitante, y en el ordinal 22 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Quien suscribe el presente voto salvado, estima en cambio:

I. Las normas aplicadas conjuntamente en la presente decisión se refieren a supuestos de hecho diferentes y excluyentes, lo cual imposibilita la interpretación que ha hecho la Sala en este caso.

Al respecto, el disidente se adhiere a los razonamientos del Magistrado Alfredo Ducharne Alonzo expresados en el voto salvado que antecede al presente, en cuanto claramente explica que el conflicto de autoridades a que alude la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, concibe a tales autoridades como legítimas pero en disputa sobre la esfera de sus respectivas funciones; en tanto que el que ocupa al artículo 166 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, implica determinar cuál de varias pretendidas autoridades municipales es la legítima.

II. La sentencia de la cual se disiente adoptó, en aplicación del artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, las siguientes decisiones:

1. Admite cuanto ha lugar a derecho la solicitud formulada;
2. Declara de urgencia la tramitación y decisión de la solicitud planteada;
3. Solicita por medio de telegrama al ciudadano Alcalde del Municipio Autónomo Sosa del Estado Barinas y a los ciudadanos José Prudencio Hernández y Domingo Alberto Ramos Mendoza, Presidente y Secretario respectivamente, de la Junta Parroquial de Santa Catalina del Municipio Autónomo Sosa del Estado Barinas, el envío inmediato de las actas correspondientes a la constitución de ese cuerpo y de los demás recaudos que consideren pertinentes;
4. Notificar de la admisión del presente recurso a los ciudadanos antes indicados, así como, al ciudadano Rafael Enrique Trejo;

5. Abrir una articulación probatoria de ocho (8) días de despacho, para que los interesados presenten las pruebas y alegatos que consideren procedentes, la cual se iniciará una vez que conste en autos haberse practicado las notificaciones ordenadas;

6. Proceder a la designación de Ponente, vencido el término de la articulación ordenada a los fines del pronunciamiento definitivo”.

No comparte el autor del presente voto salvado, el criterio de la decisión en cuanto a las resoluciones anteriores, por cuanto:

1º Si bien la norma no fija un procedimiento específico para dirimir el conflicto, de su texto se desprende que el legislador no lo consideró conveniente, dada la urgencia en resolver un asunto “que amenace la normalidad institucional” a nivel local.

Es por ello que expresamente dispone el artículo 166 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que bastará para producir la decisión relativa a la legitimidad de las autoridades municipales los documentos que se acompañan a la solicitud y en caso de que la Corte los considere insuficientes, prevé como mecanismo suplidor, el que la propia Sala solicite documentos adicionales, los cuales “deberán ser consignados dentro de un plazo de diez (10) días”, en cuyo caso, la decisión deberá tomarse “dentro de los ocho (8) días siguientes”.

Existe entonces una tramitación legal de la solicitud, la cual contempla dos supuestos: a) si los documentos acompañados son suficientes para decidir, la Sala debe pronunciarse *sin más trámite*, dentro de los treinta días siguientes de recibida aquélla; b) si no lo son, la Sala debe solicitarlos, y el requerido consignarlos en un plazo de diez días, transcurrido el cual el juzgador dispone de ocho días para decidir.

Resulta así innecesario, crear un procedimiento en la forma en que lo hace el fallo del que se disiente.

2º La declaratoria de urgencia resulta inútil puesto que ya lo hizo la ley al establecer brevísimos lapsos de tramitación y decisión.

3º El abrir una articulación probatoria de ocho días, “para que los interesados presenten las pruebas y alegatos que consideren procedentes”, es contrario a la letra de la ley, que establece un lapso de diez días para consignar la documentación adicional que pida la Sala (lo cual, en efecto, hace en el punto N° 3 transcrito *supra*).

4º La norma no distingue fases de admisión, sustanciación y decisión, para todo lo cual concede, en principio un único lapso de treinta días.

Evidentemente, se presume una revisión de la solicitud, previa al fondo, en primer lugar, porque se establece una legitimación restringida la cual debe verificarse y, en segundo lugar, para determinar si la documentación acompañada es suficiente para decidir. Ello no implica, sin embargo, que deba designarse un ponente para admitir y otro para decidir, como lo asume la Sala en esta oportunidad. Es así como se nombra ponente “a los efectos de decidir lo conducente”, porque de ser suficientes los recaudos, la decisión debería producirse sin más trámite. En todo caso, la urgencia del caso parece contraria (en forma similar a la figura del amparo) a estos trámites internos, lo cual sin duda, es la causa de la simplicidad que quiso el legislador imponer a esta especial acción.

B. *Contencioso funcional*

a. *Competencia*

**CSJ-SPA (771)**

**16-12-93**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Rigoberto Moncada vs. Gobernación del Distrito Federal.

Punto preliminar, resulta para esta Sala la determinación del órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa competente para decidir el recurso de anulación interpuesto contra el acto del Gobernador del Distrito Federal que acordara oficialmente la jubilación del recurrente, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, y en el Reglamento del Cuerpo de Policía del Distrito Federal. Determinada la competencia para conocer del recurso de nulidad, corresponderá, al mismo órgano conocer del amparo interpuesto conjuntamente, en base a la relación de accesoriadad que existe entre las dos acciones planteadas, de conformidad con lo establecido en el segundo aparte del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Observa esta Sala que la decisión impugnada fue dictada por el Gobernador del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad que le acuerda el ordinal 5º del artículo 15 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, esto es, la de nombrar y remover los funcionarios de la Administración Distrital, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Carrera Administrativa y en los Reglamentos sobre la materia, normativa esta aplicable a los funcionarios distritales por expresa disposición del artículo 12 de la referida Ley Orgánica del Distrito Federal.

De lo anterior, se desprende que el acto del Gobernador del Distrito Federal impugnado a través del presente recurso, es de naturaleza funcional, por lo cual, de conformidad con lo establecido en el artículo 73, numeral 1º de la Ley de Carrera Administrativa, su conocimiento debe corresponder al órgano jurisdiccional especial de la materia, esto es, el Tribunal de la Carrera Administrativa y así se declara.

**CPCA**

**30-9-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Jesús M. Galíndez vs. CORPOVEN, S.A.

1. La jurisdicción contencioso-administrativa especial de la carrera administrativa tiene un ámbito de aplicación bien delimitado por la ley. En efecto, esta jurisdicción comprende:

A. Desde el punto de vista de los organismos querrelados, a la República y a los institutos autónomos, salvo excepción legal expresa.

B. Desde el punto de vista de los sujetos activos de la relación procesal, todos los funcionarios públicos o aspirantes a ingresar a la carrera administrativa, salvo las excepciones previstas en el artículo 5 de la Ley de Carrera Administrativa o en otras Leyes.

Por lo expuesto, resulta obvio que la jurisdicción contencioso-administrativa especial de la carrera administrativa no es competente para conocer de una demanda

contra una sociedad anónima como CORPOVEN, S.A., sin que tal afirmación se desvirtúe por la circunstancia de que dicha compañía haya sido la resultante de la transformación de un instituto autónomo en una empresa mercantil o que en ella el Estado posea la totalidad de su capital social. Nada de ello es relevante a los fines de determinar el ámbito de competencia de tan especial jurisdicción.

2. Ahora bien, por lo que respecta a los alegatos del formalizante, se observa:

A. La competencia por la materia es de estricto orden público, razón por la cual el *a quo* podía decidirla de oficio en cualquier estado de la causa, sin necesidad de pronunciarse sobre los alegatos de alguna de las partes.

B. No puede demandarse a un ente no comprendido dentro del ámbito pasivo de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa so pretexto de reclamarse derechos amparados en esa ley.

C. El ordinal 4º del artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa le atribuye al Tribunal de la Carrera Administrativa las demás competencias que le señale la ley, pero ninguna otra ley le confiere potestades para conocer de demandas contra CORPOVEN, S.A.

D. La circunstancia de que el Tribunal de la Carrera Administrativa no se hubiese declarado incompetente *in liminis litis* no le impedía hacerlo en la definitiva, pues se trata —como ya se expresó— de una materia de estricto orden público.

E. La sentencia de esta Corte del 31 de julio de 1986 ordenó admitir la querrela por su disconformidad con los fundamentos del auto del Tribunal de la Carrera Administrativa del 16 de octubre de 1985 que consideró que había operado la caducidad de la acción, mas en modo alguno se pronunció esta Corte sobre la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa para conocer de la controversia.

b. *Agotamiento vía administrativa: gestión conciliatoria*

**CPCA**

**28-9-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: María J. García vs. INAVI.

El parágrafo único del artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa dispone 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”.

El artículo 16 *ejusdem* establece un deber para la Junta de Avenimiento en los siguientes términos: “La Junta de Avenimiento estará obligada a cumplir su cometido en cada caso dentro del lapso de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha de introducida la solicitud de conciliación. El resultado será comunicado de inmediato al reclamante”.

Por lo expuesto, al no dejar transcurrir los diez días hábiles contados a partir de la fecha de introducida la solicitud de conciliación —31 de julio de 1985— e interponer la querrela —precisamente— el décimo día hábil, es decir, el 14 de agosto de 1985, resulta obvio que no se le permitió a la Junta de Avenimiento cumplir su cometido dentro del lapso legal previsto y la conciliación debe tenerse como no realizada, razón por la cual el Tribunal de la Carrera Administrativa obró conforme a la ley al declarar inadmisibile la querrela por prohibición legal expresa.

*Voto salvado de la Magistrada Belén Ramírez Landaeta*

La Magistrada Belén Ramírez Landaeta salva su voto de lo decidido en la anterior sentencia en los siguientes términos:

En el fallo del cual se disiente se sostiene que la sentencia recurrida queda firme por cuanto no se agotó la gestión conciliatoria, y ello en base a que la mayoría considera que la instancia conciliatoria ante la respectiva Junta de Avenimiento no se agota con la simple introducción por parte del funcionario del escrito de solicitud de conciliación, sino al serle comunicados los resultados obtenidos o, en su defecto, luego de transcurrido un lapso de diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de la presentación sin que hubiere habido respuesta alguna.

La interpretación de la mayoría —a juicio de quien disiente— es contraria a la ley, la cual no contempla esa carga para el funcionario de esperar la respuesta o dejar transcurrir los días hábiles. El Parágrafo Unico del artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa dispone 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”.

El artículo 16 *ejusdem* establece las obligaciones para la Junta de Avenimiento en los siguientes términos: “La Junta de Avenimiento estará obligada a cumplir su cometido en cada caso dentro del lapso de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha de introducida la solicitud de conciliación.

El resultado será comunicado de inmediato al reclamante”.

Ahora bien, es indiferente que la Junta de Avenimiento responda o no en el tiempo allí establecido. Más aún, el artículo 13 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa señala: “La Junta de Avenimiento, el mismo día de lograda la conciliación o al décimo día laborable de introducida la solicitud sin que haya sido posible ésta, levantará un acta que contendrá las causas del conflicto y el resultado de la gestión conciliatoria.

El acta, firmada por los miembros de la Junta de Avenimiento, se anexará al expediente respectivo”.

Y el encabezamiento del artículo 14 *ejusdem* dice: “La comunicación del resultado de la gestión conciliatoria se hará al solicitante dentro de los tres días laborables siguientes a la fecha del acta”.

Por tanto, si el resultado se le notifica al interesado 3 días después de transcurridos los 10 días y la querrela se puede interponer —según la interpretación de la mayoría— una vez transcurridos los 10 días, quiere decir que siempre se interpondrá la querrela sin haber obtenido respuesta alguna.

Por eso, a juicio de la disidente, la mayoría pretende imponer una carga no consagrada en la ley y cuya lógica se contraría por lo expuesto.

En voto salvado del 13 de noviembre de 1986, los Magistrados Hildegard Rondón de Sansó y Román José Duque Corredor, salvaron su voto sosteniendo los criterios que a continuación se transcriben y que comparte plenamente la disidente:

“PRIMERO: La obligación impuesta a los funcionarios en el Parágrafo Unico del artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa, de efectuar previamente la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento, para poder intentar válidamente acciones por ante la jurisdicción contencioso-administrativa de la carrera administrativa, no constituye ciertamente un antejuicio obligatorio, que tenga por finalidad agotar la vía administrativa previamente a la reclamación judicial.

SEGUNDO: Tal requisito no es propiamente un presupuesto procesal de la acción, sino por el contrario, una formalidad necesaria para el inicio del juicio. Por tanto, se cumple con demostrar en la querrela la solicitud de la gestión de conciliación, ya que no se trata de trámite alguno de revisión de actos administrativos.

Por ello, la ley no exige que sea obligatorio esperar la decisión correspondiente, o el transcurso del plazo para que la Junta de Avenimiento cumpla con su cometido, para saber, en definitiva, la última decisión de la Administración, y poder acudir en consecuencia a la vía judicial.

**TERCERO:** Obligar a los funcionarios a que esperen el resultado de la gestión, o que se venza el lapso de diez (10) días que tiene la Junta de Avenimiento para lograr la conciliación, es transformar la naturaleza de la instancia conciliatoria en un procedimiento administrativo previo. Si se mantiene lo primero, se reconoce a dicha gestión su verdadera naturaleza de medio de facilitar una solución amistosa, por medio de un tercero, con la Administración, y no se le erige en el presupuesto procesal de la acción de agotar previamente la vía administrativa. Por el contrario, si se impide la interposición de las acciones porque no ha habido decisión respecto al avenimiento, o porque no se ha vencido el plazo para ello, es convertir a la gestión en un verdadero recurso administrativo necesario para que se extinga la instancia dentro de la misma Administración.

**CUARTO:** La característica no administrativa de la gestión conciliatoria prevista en el Parágrafo Único del artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa, se pone de manifiesto por la no participación del funcionario interesado en su trámite, como no sea la sola petición de la Junta de Avenimiento de que procure un arreglo, y además, por el carácter no administrativo de dicha Junta, y por último, por la circunstancia de que ésta no dicta ninguna decisión, sino que se limita a instar a la Administración para que se concilie, y a reflejar el resultado de su intermediación.

**QUINTO:** Obligar al funcionario, en consecuencia, a esperar a que se produzca o no la conciliación, o a que venza el lapso respectivo, es convertir a una obligación de resultado a cargo de los funcionarios públicos. De esta última característica son los procedimientos administrativos, mas no las instancias conciliatorias, que no son sino medios para procurar o gestionar arreglos extrajudiciales por la intermediación de terceros.

**SEXTO:** Establecer que el lapso útil para interponer la acción sólo existe después que se cumpla la gestión conciliatoria con la decisión de la Junta de Avenimiento, o por el vencimiento del lapso para ello, es alterar la naturaleza del trámite de conciliación. Este criterio origina una reducción sustancial del indicado lapso, es decir, una modificación. En efecto, de acuerdo con el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa el término para ejercer las acciones para ante la jurisdicción contencioso-administrativa de la Carrera Administrativa, es de seis (6) meses, contados a partir del día en que se produjo el hecho que dio lugar a tales acciones. Por tanto, si se exige que se cumpla la gestión conciliatoria, se estaría propiamente eliminando parte de aquel término, en doce días continuos, que equivalen en tiempo de diez días hábiles, o sea, que en definitiva ya no serían seis (6) meses de que disponen los funcionarios para accionar judicialmente sino de cinco meses y ocho días.

**SEPTIMO:** Requerir el cumplimiento efectivo del trámite de la conciliación, por la decisión de la Junta de Avenimiento o por el inútil transcurso del término para que éste cumpla su cometido, es darle a dicho trámite la naturaleza de un asunto prejudicial, que no aparece ni del texto ni de la intención del legislador, como si fuera el antejuicio administrativo previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que ciertamente tiene como efecto condicionar la validez de la acción misma y no simplemente de la administración de la demanda.

**OCTAVO:** Lo anterior es tan cierto que incluso después de introducida una acción es perfectamente posible continuar una conciliación iniciada con anterioridad por ante dichas Juntas de Avenimiento, porque a través de tal gestión no se agota vía alguna de revisión del acto impugnado judicialmente, cuyo agotamiento hace nacer la acción, sino que por el contrario, la conciliación se traduciría en un nuevo acto de la Administración, que al extinguir o modificar al recurrido hace que el respectivo recurso o acción carezca de objeto".

**CPCA****20-7-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Luvia Almea S. vs. República (Ministerio de Comunicaciones).

**CPCA****13-7-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Ery P. Laurens vs. Consejo Venezolano del Niño.

**El lapso contenido en el artículo 82 de la Ley de la Carrera Administrativa es de "caducidad" por lo tanto no hay nada que lo pueda interrumpir o suspender.**

El artículo 82 de la Ley de la Carrera Administrativa establece:

"Toda acción con base en esta ley, sólo podrá ser ejercida válidamente dentro de un término de seis (6) meses a contar del día en que se produjo el hecho que dio lugar a ella".

Ahora bien, tanto la doctrina como la jurisprudencia en forma reiterada han sostenido que el lapso señalado en el artículo 82 de la Ley de la Carrera Administrativa, anteriormente transcrito, es efectivamente de caducidad, esto es, un lapso fatal que no puede interrumpirse ni suspenderse y cuyo vencimiento implica la extinción del derecho que se pretende hacer valer, salvo que la acción sea interpuesta antes de su vencimiento. Vale la pena insistir en el hecho de que el carácter del lapso es de caducidad y no de prescripción, por lo cual no hay nada que pueda interrumpirlo o suspenderlo, ni tiene en consecuencia tal efecto el registro de la demanda, lo que sucede es que la introducción de la querrela ante un juez competente impide que la caducidad opere (Ver Dra. Hildegard Rondón de Sansó. *El Sistema Contencioso-Administrativo de la Carrera Administrativa*, Edición Magon, Octubre 1974, pág. 200 y siguientes).

Esta Corte en decisión de fecha 27 de octubre de 1977, bajo la ponencia del Dr. Antonio Angrisano, dejó establecido que:

"El propio artículo 82 de la Ley de la Carrera Administrativa tiene dos características especiales del lapso de caducidad que trae, las cuales son su duración, que es de seis meses y que dicho lapso corre a partir «del día en que se produjo el hecho que dio lugar» a la acción. La determinación de los hechos que dan lugar al ejercicio de acciones basadas en la Ley de la Carrera Administrativa es casuística... además el lapso de caducidad del artículo 82 de la Ley de la Carrera Administrativa se computa conforme a lo dispuesto en el artículo 12 del Código Civil, que dicho lapso corre fatalmente y no tiene relevancia alguna para su cómputo ningún elemento distinto al del transcurso del tiempo sin que se ejerza la acción, corre sin ser afectado por las causas que interrumpen la prescripción ni porque se haya introducido la solicitud de conciliación o porque la Junta de Avenimiento no haya cumplido aún su cometido, como la acción

está derivada de una disposición expresa de la Ley de la Carrera Administrativa". (Ver *La Carrera Administrativa*, Armida Quintana Matos. Nº 1.236. Pág. 684).

Ahora bien, en su escrito de Informes ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, el apelante insiste en señalar que su acción fue interpuesta dentro del lapso previsto en el artículo 82 de la Ley de la Carrera Administrativa, es decir seis meses contados a partir de la negativa de la Junta de Avenimiento y que dicho lapso comenzó el 18 de septiembre de 1975, ya que el 17 del mismo mes, vencieron los diez (10) días hábiles establecidos en el artículo 16 *ejusdem* y que para la fecha de interposición de la querrela, o sea el 12 de enero de 1976, no habían transcurrido cuatro (4) meses de dicho lapso, sin embargo a la luz de tales principios doctrinarios y jurisprudenciales antes expresados, tal argumentación no puede ser considerada como válida, ni tiene asidero jurídico en virtud de que dicho lapso corre sin ser afectado por las causas que interrumpen la prescripción ni porque se haya introducido la solicitud de conciliación o porque la Junta de Avenimiento no haya cumplido aún su cometido, siendo un lapso fatal y no teniendo relevancia alguna para su cómputo ningún elemento distinto al del transcurso del tiempo, por tanto, forzoso es concluir que la acción para demandar el pago que se reclama, efectivamente había caducado.

A mayor abundamiento es necesario destacar que, en los casos de querellas como la de autos, desde el momento de la notificación del acto, debe ser contado un lapso de caducidad de seis (6) meses, dentro del cual el reclamante deberá agotar la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento, tal como lo ha sostenido esta Alzada en sentencia del 14 de diciembre de 1992 (Expediente Nº 86-6418) y que en esta oportunidad ratifica. Por tanto resulta ajustada a derecho la decisión dictada por la recurrida, y así se declara.

**CPCA**

**2-12-93**

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Román Barbera vs. Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

**La gestión conciliatoria es el único presupuesto cuyo cumplimiento previo se exige en el contencioso funcional.**

En primer lugar debe esta Corte pronunciarse sobre la aseveración que hace la sustituta del Procurador General de la República, de que el *a quo* debió declarar inadmisibile la querrela. Considera la sustituta que no le bastaba al actor para recurrir al contencioso de la carrera el solo hecho de haber agotado la instancia conciliatoria, sino que debió interponer los recursos previstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Al efecto observa esta Alzada que, conforme a la reiterada jurisprudencia establecida en la materia, los funcionarios públicos sólo están obligados a realizar las gestiones conciliatorias, en razón de la prevalencia de la Ley de Carrera Administrativa, ley que prevé un procedimiento especialísimo. La gestión conciliatoria es el único presupuesto cuyo cumplimiento previo se exige en el contencioso funcional, por tanto se concluye estimando que el Tribunal de la Carrera Administrativa se ajustó a derecho en su decisión, y así se decide.



C. *Contencioso-tributario*

CSJ-SPA (439)

12-9-93

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: TSI Travel Service Internacional, C.A. vs. Concejo Municipal del Municipio Autónomo Sucre del Estado Miranda.

**Los tribunales superiores contencioso-tributarios son competentes para conocer de la materia tributaria de los Estados y Municipios.**

En el caso de autos, ha sido interpuesto recurso contencioso-administrativo de nulidad contra la Resolución N° 1.250 de fecha 27 de noviembre de 1992, emanada de la Dirección General de Rentas Municipales del Municipio Autónomo Sucre del Estado Miranda, mediante el cual se ratificó el Acta de Reparación N° DGRM-DAF-2545-1491-92, expedida por la División de Inspección de Fiscalización de la referida Dirección, por concepto de impuestos municipales sobre patente de industria y comercio.

Al respecto la Sala observa que, el Código Orgánico Tributario derogado, es decir, el de 1983, estableció en su artículo 1º, en la última parte lo siguiente:

“Las normas de este Código regirán igualmente, con carácter supletorio y en cuanto sean aplicables, a los tributos de los Estados y Municipios”.

Así el Código Orgánico Tributario, al atribuirle carácter supletorio a sus normas en relación con los tributos de los Estados y Municipios, estaba respetando la autonomía que en materia fiscal la Constitución establece en beneficio de estos entes territoriales, en virtud de lo cual no estimó procedente la unificación del régimen fiscal sustantivo y adjetivo de todos los mencionados entes públicos territoriales.

Específicamente, por lo que atañe al ámbito jurisdiccional, se planteó desde la vigencia de dicho Código el problema de si quedaban esos asuntos sometidos o no a los tribunales superiores de lo contencioso-tributario, previstos en su artículo 241, o si por el contrario, la competencia para conocer de los recursos contencioso-fiscales correspondía a los tribunales superiores contenciosos regionales previstos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, consiguientemente, si se les aplicaba para su tramitación el procedimiento del Código Orgánico Tributario o el de la Ley Orgánica de la Corte.

La Sala Político-Administrativa se pronunció en el sentido de que en materia tributaria municipal y estatal no era admisible el recurso contencioso tributario que desarrollaba el Código Orgánico Tributario, ya que las normas de éste debían aplicarse a esos tributos de manera supletoria y no principal como dicho Código lo establecía. (Sentencias: 1º de agosto de 1990, caso “Compañía Comercial Inmobiliaria El Sitio, C.A.”, y del 9 de mayo de 1991, Caso “Manufactura de Aparatos Domésticos, S.A.”). Por lo anterior, el procedimiento para tramitar tales recursos era el previsto para el recurso contencioso-administrativo de nulidad, consagrado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, la competencia para decidirlo correspondía a los Tribunales contencioso-administrativos previstos en el artículo 181 *ejusdem* (tribunales contencioso-administrativos generales o regionales que, como hemos señalado, de esta manera los denomina la doctrina).

Ahora bien, el artículo 229 del vigente Código Orgánico Tributario estableció:

“No son aplicables a la materia tributaria regida por este Código los artículos siguientes de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional: 4º, 5º, 7º, 10, 18,

45, 46, 49, 55, 56, 58, 69 y 79; Título X, artículos 272 al 303; Título XI, artículos 304 al 316 y Título XII, artículos 317 al 426, y cualesquiera otras disposiciones de naturaleza tributaria contenidas en dicha ley. *Tampoco es aplicable a la materia tributaria estatal y municipal, lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.* Parágrafo Único. *Los procedimientos relativos a tributos municipales, que estuvieren pendientes para la fecha de entrada en vigencia de este Código en los tribunales de lo Contencioso-Administrativo, en primera o segunda instancia, continuarán en dicha jurisdicción hasta su definitiva conclusión, conforme al procedimiento previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*". (Subrayado de la Sala).

La redacción del primer aparte del artículo 229 del Código Orgánico Tributario, está excluyendo la aplicación a la materia tributaria estatal y municipal del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Al efecto, el artículo 181 citado, contenido en las disposiciones transitorias de la ley, establece:

"Mientras se dicta la ley que organice la jurisdicción contencioso-administrativa, los Tribunales Superiores que tengan atribuida competencia en lo Civil, conocerán, en primera instancia en sus respectivas circunscripciones, de las acciones o recursos de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares, emanados de autoridades estatales o municipales de su jurisdicción, si son impugnados por razones de ilegalidad. Cuando la acción o el recurso se funde en razones de inconstitucionalidad, el Tribunal declinará su competencia en la Corte Suprema de Justicia. En la tramitación de dichos juicios los Tribunales Superiores aplicarán en sus casos, las normas establecidas en las Secciones Segunda, Tercera y Cuarta del Capítulo II, Título V, de esta ley. Contra las decisiones dictadas con arreglo a este artículo, podrá interponerse apelación dentro del término de cinco días, por ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo a que se refiere el artículo 184 de esta ley".

De allí que, con carácter transitorio, esto es, hasta tanto se dicte la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, a los tribunales contencioso-administrativos regionales, se les atribuyó la competencia para conocer en primera instancia de todos los actos administrativos, tanto generales como particulares, de las autoridades estatales y municipales impugnados por ilegalidad; si el recurso es por inconstitucionalidad, la competencia es de la Corte Suprema de Justicia. Los procedimientos para los trámites en los recursos son los previstos en la ley de acuerdo con la naturaleza de los mismos.

Por tanto no es aplicable a los tribunales contencioso-administrativos regionales la Disposición Transitoria contenida en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, tanto por lo que atañe a la asignación de la competencia como por lo que alude al procedimiento para su trámite en materia tributaria.

Ahora bien, el artículo 229 del Código Orgánico Tributario crea una excepción al nuevo régimen y, es el establecido en el parágrafo único, relativo a los procedimientos que estaban pendientes de decisión antes de la vigencia del nuevo Código.

Respecto a la no inclusión en el parágrafo único del citado artículo 229 del Código Orgánico Tributario de los procedimientos relativos a los tributos estatales, esta Sala observa que, vista la adecuación que se exige en el artículo 1º de dicho Código para el tratamiento de los tributos nacionales y estatales, resulta incongruente en el contexto del sistema previsto en el mencionado cuerpo normativo, la falta de mención expresa de los mencionados tributos estatales, por lo cual este organismo jurisdiccional interpreta que el régimen del Código Orgánico Tributario es extensivo a los mismos.

En consecuencia, sólo en las *causas pendientes* relativas a la materia tributaria estatal y municipal los competentes seguirán siendo los Tribunales Contencioso-Administrativos, ya que a partir del nuevo Código Orgánico Tributario los competentes para conocer de los procesos que se instauren en dicha materia son los Tribunales Contencioso-Tributarios. Ahora bien, si los Tribunales Superiores Contencioso-Administrativos no son los competentes para conocer de la materia tributaria estatal y municipal, juzga esta Sala que, el recurso en esta materia no puede ser el ordinario de anulación que desarrolla la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sino el recurso contencioso-tributario previsto en el Código Orgánico Tributario, cuyo conocimiento compete a los Tribunales Superiores Contencioso-Tributarios.

Lo anterior no contradice lo dispuesto en el artículo 1º del Código Orgánico Tributario, el cual establece como se ha señalado que: "...las normas de este Código regirán igualmente, con carácter supletorio y en cuanto sean aplicables, a los tributos de los Estados y Municipios..."; por cuanto este carácter supletorio tiene vigencia respecto a las disposiciones procedimentales relativas a la determinación del tributo pero no al procedimiento de impugnación de los mismos, a los cuales se les aplicará por vía *principal* el procedimiento previsto en el antes citado Código, siendo los competentes para conocerlos y decidirlos los Tribunales Superiores Contencioso-Tributarios. Resulta por tanto que los Tribunales Superiores Contencioso-Tributarios son los que tienen legalmente atribuida la competencia para conocer de la materia tributaria estatal y municipal, resultando forzoso concluir que es a ellos y no a los Superiores en lo Contencioso-Administrativo a los que corresponde el conocimiento de la materia tributaria de los Estados y Municipios, y así se declara.

Por lo antes 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 competente para conocer del recurso de nulidad interpuesto por la empresa TSI Travel Service International, C.A., contra la Resolución Nº 1.250 de fecha 27 de noviembre de 1992, emanada de la Dirección General de Rentas Municipales del Municipio Autónomo Sucre del Estado Miranda, al Tribunal Superior Noveno de lo Contencioso-Tributario, al cual se ordena remitir el presente expediente.

#### D. *Contencioso-Inquilinario*

CPCA

7-10-93

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Carlos Roberto Russo vs. República (Ministerio de Fomento. Inquilinato).

**La Corte analiza la ejecución de sentencias que autoricen o nieguen una autorización de desalojo.**

Uno de los aspectos procesales más importantes del presente siglo en el estudio de la teoría general de la sentencia, ha sido el de delimitar su verdadera naturaleza y su función autónoma como conclusión de la actividad procesal que le precede. Dentro de la clasificación tradicional y genérica de las sentencias, que las define como declarativas, constitutivas y de condena, las decisiones en materia contencioso-administrativa inquilinaria logran su ubicación de acuerdo al pronunciamiento de que se trate. En efecto, si el organismo jurisdiccional —confirmando o anulando la Resolución del Organismo de Inquilinato— dicta una decisión que declara sin lugar un derecho de

preferencia, que hubiere sido invocado por el inquilino para continuar ocupando el inmueble arrendado una vez vencido el término del contrato, evidentemente se trata de una decisión mero declarativa que como tal no comporta ejecución. Es, como lo diría la doctrina italiana, una *sentenze di mero accertamento* que no tendría otro efecto que el de reconocer un derecho que tenía ya una de las partes de la relación arrendaticia desde que se inició el procedimiento a nivel administrativo. Se trata de una decisión que formalmente carece de coercibilidad. Dentro este orden de ideas, si se trata de una sentencia que confirma o niega una autorización de desalojo refiérese a una decisión de naturaleza constitutiva que comporta ejecución. La situación pasa a ser la siguiente:

1. La solicitud de desalojo se eleva ante los organismos administrativos de inquilinato (Dirección de Inquilinato en el área metropolitana y Alcaldías en el resto del país dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales), salvo la que se fundamenta en la insolvencia del inquilino (letra a del Artículo 1º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda) la cual se ventila ante el juez de la jurisdicción ordinaria competente.

2. La autorización para el desalojo que se fundamenta en motivos diferentes a la insolvencia, es acordada por los organismos administrativos de inquilinato mencionados en el numeral precedente, en cuya sede se sigue un procedimiento contradictorio en la fase constitutiva del acto (notificación/emplazamiento del interesado, lapso de pruebas de ocho (8) días hábiles, notificación del acto definitivo).

3. Declarada con o sin lugar la solicitud por el Organismo de Inquilinato se puede impugnar el acto mediante el recurso contencioso-administrativo de anulación, conforme al procedimiento previsto en los artículos 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ante los jueces que tienen atribuida la competencia contencioso-administrativa inquilinaria.

4. La decisión de los organismos jurisdiccionales es apelable ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo o ante el Tribunal Superior correspondiente, respectivamente.

Ahora bien, el extinto Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, a partir de su creación en 1960, se negaba a ejecutar sus propias decisiones en materia de desalojo afirmando que tales fallos eran mero declarativos. Tal criterio fue modificado por dicho tribunal en fecha 12 de agosto de 1982, con motivo de una solicitud de ejecución de sentencia (Exp. 25.309, Caso: Pecunia y Valores, C.A. Juez Ponente: José Agustín Catalá) y a partir de ese momento los tribunales que conocían de las impugnaciones de actos administrativos en materia inquilinaria, comenzaron a ejecutar sus propias decisiones cuando se trataba de desalojos. Ese mismo año, en sentencia que pronunciara la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo el 21 de octubre de 1982, decidió en el mismo sentido. En dicho fallo, luego de un pormenorizado análisis tanto del procedimiento administrativo inquilinario como los jurisdiccionales de primera y segunda instancia, expresó esta Corte lo siguiente:

“...Una vez concluido este largo proceso que comprende un procedimiento administrativo contradictorio más dos procedimientos jurisdiccionales, la doctrina y la práctica y el acto impugnado objeto de la presente apelación, han señalado que, de haberse obtenido en definitiva una autorización para proceder a la desocupación del inmueble, deberá actuarse por la vía del juicio breve a fin de demandar la desocupación. Es decir, que el largo trámite antes narrado sólo ha servido para que el solicitante de la desocupación llene un requisito de admisibilidad de la verdadera acción de desocupación cual es la que ha de ventilarse por la vía antes señalada del juicio breve, con todas sus incidencias. Vista en tal forma la cuestión, resulta indudable que el sistema es complicado hasta los límites del absurdo y que hay algo que es incorrecto en todo su planteamiento. Es cierto que instituciones como la inquilinaria han ido sur-

giendo a retazos para satisfacer a las circunstancias tal como se han ido planteando. Es así como ante la insuficiencia del recurso jerárquico que existía por ante el Ministro y que no ofrecía garantía alguna, sino que constituía una incidencia inútil, se piensa en un organismo revisor de los actos administrativos que sí ofrezca esas garantías. Es igualmente la misma situación de necesidad la que obliga a otorgar un nuevo recurso ante un órgano jurisdiccional por la imposibilidad legal de ejercer el de casación".

Agrega la misma sentencia que ... "corresponde sin embargo al intérprete ante un régimen como el existente, ordenar en forma lógica sus elementos y consecuencias para hacerlo eficiente y consecuente con los fines para los cuales ha sido creado". Por otra parte, expresó igualmente esta Corte en aquella oportunidad refiriéndose a la facultad que tienen los tribunales que conocen la materia contencioso-administrativa inquilinaria, para ejecutar sus propios fallos, que el mayor de los obstáculos teóricos que fueron alegados en contra de dicha facultad, sería la naturaleza declarativa de la autorización que se otorga al propietario para el desalojo, lo cual impediría que se produjera tal ejecución. Pero como antes se indicara, la naturaleza de los actos que acuerdan el desalojo es constitutiva y no declarativa.

Por otra parte, resulta conveniente señalar que en materia inquilinaria su especial característica controversial *inter partes* se hace presente durante todo el procedimiento constitutivo del acto, es decir, desde el momento en que la Administración procede a efectuar la notificación/emplazamiento a los interesados para que comparezcan "al tercer día hábil siguiente a exponer lo que estimen conveniente", en cuya oportunidad "deberán consignar por escrito todas sus defensas y pretensiones" (Artículos 48 y 49 del Reglamento), y tal situación se mantiene durante todo el procedimiento administrativo como en el jurisdiccional. Existen claramente dos partes ligadas por una relación de arrendamiento, las cuales hacen presente una contraposición de intereses de la que conoce incluso el Organismo Jurisdiccional cuando el acto es impugnado por razones de ilegalidad, en cuya oportunidad no se trata propiamente un mero recurso objetivo en interés de la legalidad, pues tal recurso se subjetiva debido a la propia naturaleza cuasijurisdiccional que comporta el procedimiento constitutivo del acto.

De todo lo anterior se evidencia lo siguiente:

1. La decisión de los órganos administrativos que acuerdan el desalojo no constituye una simple habilitación o antejuicio administrativo condicionante de la procedencia de la acción jurisdiccional.
2. La sentencia de los tribunales que oyen los recursos que se interpongan contra los actos administrativos que acuerdan el desalojo, son decisiones contencioso-administrativas que puedan confirmar o anular los actos impugnados.
3. Aun cuando se designe a las decisiones de los actos de los organismos administrativos inquilinarios como autorizaciones, no puede calificárseles como actos declarativos, por cuanto las autorizaciones son verdaderos y propios actos constitutivos que producen cambios en la vida jurídica de un sujeto, colocándolo en una situación preexistente o habilitándolo para el ejercicio de un poder legal.
4. Los jueces contencioso-administrativos que declaran con lugar un desalojo, tienen en virtud de una disposición expresa que los faculta para ello, el poder de acordar su ejecución.

Ahora bien, por lo que se refiere al caso de autos, la sentencia de fecha 21 de abril de 1987 dictada por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, anuló el acto administrativo que negó el desalojo del inmueble, solicitado por el apelante, y en consecuencia, le concedió al arrendatario un plazo de tres meses para desocupar el apartamento contados a partir del momento en que la sentencia quedase definitivamente firme. Posteriormente, esta Corte en decisión de fecha 24 de septiembre de 1991, con-

firmó la sentencia apelada, quedando la misma definitivamente firme por no ser posible interponer contra ella recurso alguno, según lo establece el artículo 185 *in fine* de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En fecha 11 de mayo de 1992 el propietario solicitó ante el Juzgado Superior Tercero en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, con competencia en primera instancia en materia inquilinaria en el área metropolitana de Caracas, la ejecución de la sentencia dictada por el extinto Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, que goza de firmeza originaria con carácter de cosa juzgada.

En el presente caso se observa que la sentencia cuya ejecución se solicita quedó definitivamente firme, y habiendo la parte interesada solicitado su ejecución resulta procedente que el Juzgado Superior antes mencionado ordene su ejecución, conforme lo establecen los artículos 524 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, y de ser necesario, puede hacer uso de la potestad que le establece el artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Así se declara.

**CPCA**

**5-8-93**

Magistrado Ponente: Elsy Gutiérrez de González

Caso: Eduardo Pacheco León vs. República (Ministerio de Fomento).

**El procedimiento constitutivo que se lleva a cabo para regular un inmueble ante la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento es de naturaleza administrativa y concluye, por tanto, en un acto administrativo, aun cuando la Administración actúe en ejercicio de una función jurisdiccional. Por lo tanto tratándose de un procedimiento administrativo, no puede existir apelación ante un órgano judicial.**

Por lo que respecta a la negativa del *a quo* a admitir la adhesión a la apelación del abogado Eduardo Pacheco León, inquilino de oficinas del edificio, se observa:

El procedimiento constitutivo que se lleva a cabo para regular un inmueble ante la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento es de naturaleza administrativa y concluye, por tanto, en un acto administrativo, aun cuando la Administración actúe en ejercicio de una función jurisdiccional.

Por ello, tal acto sólo puede ser objeto del recurso contencioso-administrativo de anulación ante la jurisdicción contenciosa administrativa y no de "apelación". Ya en sentencia de esta Corte del 21 de marzo de 1985 (Revista de Derecho Público Nº 22, página 197) se dejó establecido que es en verdad un recurso contencioso-administrativo de anulación la llamada "apelación" a que se contraen los artículos 15 y 17 de la Ley de Regulación de Alquileres y 62 y 70 de su Reglamento, confirmando así la sentencia de esta misma Corte del 21 de octubre de 1982 (Revista de Derecho Público Nº 12, página 182) en la que señaló que el *iter* procedimental inquilinario comprende un procedimiento administrativo contradictorio más dos procedimientos judiciales. Por ello, tratándose de un procedimiento administrativo el que tiene lugar ante la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, no puede existir apelación ante un órgano judicial, ya que los cuatro Tribunales Superiores en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, los cuales hoy ostentan la competencia inquilinaria, no son superiores jerárquicos de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, ni esta Dirección es un órgano judicial. En base a este razo-

namiento, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en su sentencia del 11 de mayo de 1981 (Revista de Derecho Público N° 7, página 158. Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas) dejó claramente establecido que ante los llamados por un sector de la doctrina "recursos jerárquicos impropios" o "alzadas impropias", debe entenderse que cuando un cuerpo legal especial concede apelación contra un acto administrativo por ante un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, debe entenderse que se trata en su lugar del recurso contencioso-administrativo previsto en la Constitución y desarrollado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En base a los razonamientos expuestos, que esta Corte acoge plenamente, se estima que el *a quo* obró correctamente al desestimar la adhesión a la apelación del abogado Eduardo Pacheco León, ya que lo ejercido por la recurrente no era una apelación sino el recurso contencioso-administrativo de anulación. Así se declara.

## VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

### 1. Derecho de Propiedad

#### A. Limitaciones urbanísticas

**CPCA**

**13-7-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

El derecho de propiedad como derecho constitucional se encuentra previsto en el artículo 88 de la Constitución, que dispone:

"Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones *que establezca* la ley con fines de utilidad pública o de interés general". (Subrayado de la Corte).

En este caso, existe, en efecto, una restricción de rango legal al derecho de propiedad del accionante como lo es el artículo 22 de la Ordenanza sobre Riesgos Geológicos para el área de la Urbanización Colinas de Bello Monte.

En el presente caso, la Dirección de Ingeniería Municipal de la Alcaldía del Municipio Baruta expone en su Oficio N° 0783 que: (...) de acuerdo a lo establecido en el artículo 22 de la mencionada Ordenanza la parcela en cuestión no podrá tramitar permiso de construcción o ampliación de edificaciones, así como tampoco solicitudes de integraciones de parcelas hasta tanto no se haya definido y aprobado la zonificación geotécnica correspondiente".

Respecto a tal señalamiento, esta Corte ha de advertir que la figura de permisos de construcción fue eliminada en la vigente Ley Orgánica de Ordenación Urbanística y sustituida por la llamada constancia de ajuste a las variables urbanas fundamentales previstas en el artículo 85 de la ley señalada.

Ahora bien, si la Dirección de Ingeniería Municipal del Municipio Baruta —en ocasión de la consulta previa— prohíbe la tramitación del permiso de construcción correspondiente, es manifiesta su intención de impedir que el accionante proceda a construir. Tal actuación es, pues, violatoria del derecho constitucional a la propiedad, puesto que establece una restricción que no está establecida en la ley, como lo es la eliminada figura del permiso de construcción.

B. *Limitaciones derivadas de la declaratoria de parques nacionales*

CSJ-SPA (690)

2-12-93

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

En relación a la competencia para conocer de la presente conjunción del recurso contencioso-administrativo de anulación con una solicitud cautelar de amparo constitucional, conforme al artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo, se observa:

En el caso concreto, por ser el actor administrativo impugnado un Decreto expropiatorio dictado por el Presidente de la República de efectos particulares, de conformidad con el artículo 42, ordinal 10, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*, esta Sala Político-Administrativa resulta competente para conocer y decidir el recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto; e igualmente —ya que es una incidencia cautelar en ese proceso—, para conocer del amparo constitucional conjuntamente interpuesto. Así se declara.

Como ha sido criterio reiterado de esta Sala, cuando se interpone conjuntamente acción de amparo constitucional con recurso contencioso-administrativo de anulación de actos de efectos particulares, conforme con el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo, aquél tiene un carácter cautelar mediante el cual debe el juez evitar que le sean violados derechos o garantías de rango constitucional al solicitante, mientras dure el procedimiento del recurso principal (véase decisión del 7-10-91, caso: "Tarjetas Banvenez").

La jurisprudencia citada precisó que en estos casos para la procedencia de la acción basta "el señalamiento de la norma o garantía constitucional que se consideren violadas, fundamentado además en un medio de prueba que constituya *presunción grave* de la violación o amenaza de violación denunciada, para que el juez, en forma breve y sumaria, acuerde procedente la suspensión de los efectos del acto como medio de tutelar anticipadamente los posibles efectos de la sentencia que posteriormente habrá de dictar en el juicio de nulidad (artículos 5 y 22 de la Ley Orgánica de Amparo)". De esta manera, es suficiente para el Juez Constitucional que conozca de un amparo cautelar la presunción de una eventual lesión a algún derecho inherente a la persona humana mientras dure el juicio principal, sin tener que hacer un análisis o estudio a fondo sobre la constitucionalidad o ilegalidad del acto impugnado, lo cual realizará al resolver la acción o el recurso principal.

Así, sólo en caso de que mediante ese breve y sumario análisis de la situación planteada obtenga el juez presunción de violación a algún derecho o garantía fundamental, puede éste proceder a restablecer la situación infringida "prescindiendo de consideraciones de mera forma y sin ningún tipo de averiguación sumaria que la preceda" —conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo— y directamente ordenar, por tanto, cualquier previsión que considere acertada para evitar o impedir que esa violación constitucional se produzca o continúe produciéndose (véase, además de la decisión señalada, entre otras, decisiones del 4-3-93, 24-4-93 y 26-4-93, casos: "Asamblea Legislativa de Lara", "Agentes Aduanales" y "Radio Rochela", respectivamente).

En el caso concreto, el acto impugnado es del tenor siguiente:

## PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

De Conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Orgánica del Ambiente y en concordancia con lo establecido en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en Consejo de Ministros.

... (omissis) ...



## DECRETA

Artículo 1º Se declara zona especialmente afectada para el desarrollo del Parque Turístico Recreacional Zuata a una porción de terreno ubicada en los Municipios Bolívar y Ribas del Estado Aragua y las bienhechurías en él existentes, cuya superficie estimada es de dos mil ochocientos veintiséis hectáreas (2.826 Ha.).

Artículo 2º El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y el Ministerio de Agricultura y Cría a través del Instituto Nacional de Parques y del Instituto Agrario Nacional respectivamente, coordinarán las negociaciones y expropiaciones totales o parciales según los casos, para la adquisición de los inmuebles y demás bienes comprendidos dentro de las áreas señaladas en el artículo 1º, que sean requeridas para la ejecución del Parque Turístico Recreacional Zuata, las cuales serán ejecutadas por los promotores.

Artículo 3º El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables queda encargado de la ejecución del presente Decreto.

Al respecto, los apoderados de la accionante denuncian que el acto impugnado, mediante el cual se declara zona especialmente afectada para el Desarrollo del Parque Turístico Recreacional Zuata a una porción de terreno ubicada en los Municipios Bolívar y Ribas del Estado Aragua y las bienhechurías existentes, es lesivo a su derecho de propiedad, contenido en el artículo 99 de la Constitución, ya que —textualmente argumentan— “se pretende efectuar avalúos de las mejeras y bienhechurías de los ocupantes de los terrenos comprendidos dentro de la poligonal del Parque, en abierta y descarada violación de los derechos constitucionales de propiedad sobre las mismas”.

El derecho de propiedad, que es el denunciado como violado, fue concebido por la Constitución de la siguiente forma:

“Artículo 99. Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o interés general”.

Puede observarse que no es la propiedad un derecho absoluto sino que está limitado o restringido debido a su función social, siendo la muestra más fehaciente de tal limitación la potestad expropiatoria que al Estado le es conferida en el artículo 101.

Así, se observa que el Decreto N° 2.715 impugnado, es un acto dictado por el máximo representante del Ejecutivo Nacional, por el cual, de conformidad con el artículo 101 de la Constitución y, se presume, de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social, fue afectada una determinada porción de terrenos, así como las bienhechurías que en él se encuentran, ubicada en los Municipios Bolívar y Ribas del Estado Aragua.

Es el impugnado, entonces, un acto tendente a la adquisición coactiva por parte de la República, luego del cumplimiento de los requisitos y el procedimiento judicial legalmente exigidos, de la propiedad sobre bienes muebles o inmuebles por causa de utilidad pública e interés general, lo cual supone, necesariamente, que a cambio de una justa indemnización las personas cuyos bienes serán expropiados perderán los derechos que sobre ellos poseen.

Por tanto, debido a que los actos expropiatorios —como es el Decreto impugnado— tienen por objetivo la adquisición coactiva por el Estado de bienes que le son ajenos, considera la Sala que en principio no es posible presumir la violación o amenaza de violación del derecho de propiedad que sobre los bienes afectados ostentaban los particulares expropiados, ya que la institución expropiatoria está concebida, precisamente, como una limitación sobre el derecho de propiedad de los particulares por parte del Estado, cuando surjan razones de utilidad pública o interés general.

Ahora bien, denuncian los apoderados de la accionante que el acto impugnado no está fundamentado en una verdadera causa de utilidad pública o de interés general, por cuanto, señalan, no se adapta la construcción del Parque Turístico Recreacional Zuata a las especificaciones del artículo 2 de la Ley Orgánica del Ambiente. Así, denuncian que al estar viciado de desviación de poder, se convierte el Decreto Nº 2.715 en lesivo de su derecho de propiedad.

Al respecto, considera la Sala que de resultar cierta tal afirmación podría sostenerse la existencia de una violación al derecho o la garantía consagrada en el artículo 99 de la Constitución, porque el Estado se habría apoderado de la propiedad sin que para ello mediara la causa que justifica esa traslación: la utilidad pública y el interés general. No obstante, debido a las particularidades que reviste la presente etapa del procedimiento en la que el actor solicita se le expida un mandamiento de amparo constitucional, resulta imposible para el juez constatar la situación denunciada, ya que debe eximirse de examinar normas legales o sublegales que supuestamente acarrearán la transgresión constitucional.

En efecto, la única forma en que este Alto Tribunal podría concluir en la violación del derecho de propiedad del solicitante es haber llegado a la convicción previa de que el acto impugnado fue dictado, como denuncia la actora, con desviación de poder, violentando la normativa legal (artículo 2 de la Ley Orgánica del Ambiente) y sublegal en que se funda, cuestión que será materia del recurso contencioso-administrativo de anulación conjuntamente interpuesto y que ha hacerse en la actual etapa procedimental, además de desvirtuar principios reiterados del amparo constitucional sería adelantar opinión sobre la materia que constituye el fondo mismo del asunto controvertido.

Además observa la Corte, como si no fuera suficiente con las consideraciones anteriores para pronunciarse por la desestimación de la presente solicitud cautelar, que un estudio detenido de la documentación aportada al expediente por la accionante, se constata la existencia de una resolución emitada por el Directorio del Instituto Agrario Nacional el día 15 de abril de 1993, asumiendo que es el propietario de las tierras de las cuales la accionante dice ser adjudicataria y tiene sus bienhechurías en donde se acuerda, luego de aceptarse "la desafectación del Régimen de Reforma Agraria" sobre la porción de terreno comprendida en el Decreto impugnado para la construcción del referido desarrollo turístico, la extinción de los actos administrativos de adjudicaciones hechas por ese órgano sobre el indicado lote de terreno, la celebración de un contrato de compra-venta sobre esas tierras con la Sociedad Mercantil Consorcio Turístico Zuata, C.A., y se advierte que queda como obligación de ésta el pago de las bienhechurías y mejoras que los ocupantes —como es el caso de la accionante— tengan sobre tal porción de terreno, todo lo cual obliga a la Sala a concluir que, en definitiva, la lesión constitucional alegada —en caso de existir— no sería producto del acto del Presidente de la República en Consejo de Ministros sino, en tal caso, de la indicada actuación del Directorio del Instituto Agrario Nacional.

Esta situación demuestra, como se indicó previamente, que resulta imposible para la Sala en esta etapa cautelar de amparo, partiendo de un estudio exclusivo de la normativa constitucional, obtener presunción de violación que pudiera derivarse del derecho contenido en el artículo 99 de la Carta Magna; más aun cuando de los documentos aportados a los autos parece evidenciarse que tal violación del derecho de propiedad sobre las bienhechurías y del "derecho que como adjudicatarios de la tierra les ha sido otorgado legítimamente" a la empresa actora es producto de la últimamente indicada Resolución del Directorio del Instituto Agrario Nacional de fecha 15 de abril de 1993 y no del Decreto impugnado. Así se declara.

En base a las consideraciones anteriores, 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 Improcedente la solicitud cautelar de amparo constitucional que en el proceso contencioso-administrativo de anulación contra el Decreto Presidencial N° 2.715 de fecha 22 de diciembre de 1992, publicado en *Gaceta Oficial* N° 4.548 Extraordinario del 26 de marzo de 1993 interpusieron los apoderados judiciales de la Empresa Campesina "Bello Monte".

## 2. Expropiación

### A. Noción

CSJ-SPA (309)

20-7-93

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

#### **La Corte analiza la normativa y principios que constituyen la institución de la expropiación.**

Previo a entrar al análisis sobre las razones que sirvieron de fundamento al Juez de la causa para declarar la nulidad del informe de avalúo, estima la Sala conveniente hacer algunas consideraciones en relación con la normativa y principios que constituyen la institución de la expropiación.

En primer término, advierte que la expropiación es un instituto de Derecho Público mediante el cual el Estado logra coactivamente la adquisición de bienes muebles o inmuebles, para el cumplimiento de fines de utilidad pública, siguiendo las pautas de un procedimiento especial y pagando una previa y justa indemnización.

Para justificar la limitación a la propiedad que causa necesariamente la expropiación hay que considerar que el Estado, como gestor de intereses colectivos, necesita en ciertas oportunidades para cumplir con el objetivo de su gestión, bienes de pertenencia particular; y, ante el conflicto de ambos intereses, lógicamente tiene que ceder el interés privado.

Cuando la entidad estatal expropia ejerce un poder jurídico que la Constitución consagra; pero como el ejercicio de esa facultad exige un sacrificio en el derecho del propietario, es indispensable que se le indemnice o se le compense por la privación de su propiedad, sin que éste se empobrezca o enriquezca. Así, la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social previó los términos en los que deberá determinarse la indemnización, los cuales se señalan a continuación:

— Firme la declaración de expropiación por la autoridad judicial se señalará día y hora para que las partes concurren a fin de lograr un avenimiento sobre la indemnización a pagar (Art. 32).

— De no lograrse aquél, el Juez designará una hora del tercer día de despacho siguiente para el nombramiento de peritos que han de hacer el justiprecio, conforme a las reglas del Código de Procedimiento Civil (Art. 33).

— Los peritos podrán ser uno o tres nombrados por las partes (Art. 34).

— Por lo que respecta a los elementos que deben ser tomados en cuenta por los peritos a la hora de precisar el valor del bien afectado de expropiación, el artículo 35 de la Ley de Expropiación establece que: "Entre los elementos del avalúo se tomarán en cuenta el valor fiscal 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 haya vendido en los últimos doce meses inmuebles similares" (subrayado de la Sala). Pero además de estos elementos de imperativa observancia que los expertos deberán tomar en cuenta en el informe pericial, la ley los autoriza igualmente para apreciar "...todas las

otras circunstancias que influyan en las operaciones y cálculos que se hayan hecho para fijar su justo valor”.

B. *Garantía de la ejecución de la expropiación: lapso de ejecución*

CSJ-SPA (557)

10-8-93

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**La Corte analiza lo referente al lapso para la ejecución de la expropiación.**

En el caso de autos, el propietario actor, no obstante haber realizado el trámite administrativo correspondiente ante el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, con la finalidad de que dicho ente se pronunciara sobre la solicitud de desafectación, fundamentada en la no ejecución en doce (12) años de la obra a la que alude el Decreto, y en la consecuente lesión que tal omisión ha causado —según alega— a su derecho de propiedad, no pareciera haber obtenido respuesta alguna, lo que motivó su planteamiento ante esta Sala. En dicha oportunidad sostuvo que no debían continuar afectados los referidos inmuebles, como ha señalado la Sala en anteriores oportunidades, si la Administración no está en condiciones de ejecutar la obra.

La facultad expropiatoria que ha sido concedida al Estado para la adquisición, en forma coactiva, de bienes propiedad de los particulares, tiene por objeto dar cumplimiento a fines de interés colectivo, e implica necesariamente, una lesión al derecho de propiedad, lesión que encuentra justificación en el beneficio colectivo que supone la obra. Al declararse la realización de una obra o actividad como de utilidad pública, y afectarse determinado bien para su ejecución, se encuentra el afectado ante la obligación mediata de ceder o enajenarlo en favor del Estado a cambio de una justa indemnización, por lo que tal afectación constituye, de cierto modo, una limitación de su derecho de propiedad.

Si bien es cierto que ese particular, dueño del bien afectado y sobre el cual recae el decreto de expropiación, sigue siendo el titular del derecho de propiedad mientras no sea decidida en forma definitiva la expropiación, con el señalamiento en sentencia judicial, del correspondiente monto del justiprecio, de conformidad con las disposiciones que sobre avalúo establece la Ley de la materia, ni consignado por el ente expropiante el pago del mismo, y por tanto puede ejercer —salvo el supuesto de ocupación previa— las facultades de uso, goce y disposición inherentes a su derecho real de propiedad, tal como se desprende del artículo 6º de la Ley Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, no es menos cierto que desde el momento en que se decreta la expropiación se causa una lesión al derecho de ese propietario quien, como se dijo, deberá ceder o enajenar el bien afectado.

Ahora bien, tal cesión o enajenación tendría que necesariamente cumplirse en un tiempo razonable puesto que no responde al concepto de justicia social enfrentar al particular a la ausencia de seguridad jurídica, como lo ha reconocido la Sala al señalar que éste no debe estar sometido indefinidamente a la situación de incertidumbre que se le causa una vez dictado el decreto expropiatorio y hasta la definitiva ejecución del mismo. (Caso: Alberto Baumeister T., decisión del 19-9-78). Per el contrario debe existir cierta continuidad que, además, responda a la necesidad de la colectividad, que es justamente lo que hace que una obra sea considerada como de utilidad pública, es decir, debe evitarse la excesiva dilación en su ejecución y proceder a hacer efectiva la expropiación en un lapso *razonable*, que dependerá, entre

otras cosas, de la naturaleza de la obra a ejecutar y de los bienes que se vean afectados de expropiación.

Sin embargo, la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, no establece un lapso en el cual deba el ente encargado de la ejecución del decreto de expropiación comenzar las negociaciones y expropiaciones. Se plantea entonces la necesidad de recurrir a las otras fuentes internas de derecho positivo previstas en el artículo 4 del Código Civil, el cual en su primer aparte señala la posibilidad de recurrir a disposiciones que regulen casos semejantes o materias análogas cuando no hubiere norma precisa de la Ley aplicable al supuesto de hecho, fuente de derecho cuya importancia ha sido además reconocida por este Alto Tribunal (SPA, casos: Roberto Enrique Carrasquero y Alí Madrid Guzmán, decisiones de fechas 2-11-82 y 9-10-90, respectivamente).

Ahora bien, la figura del decaimiento de la afectación, no prevista en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, aparece, sin embargo, acogida en el artículo 108 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que reza textualmente:

“Cuando por la promulgación de un Plan de Desarrollo Urbano local se afecten terrenos de propiedad privada para uso recreacional, deportivo, asistencial, educación o cualquier uso público que implique la extinción del derecho de propiedad, el Municipio o Distrito deberá proceder de conformidad con la Ley respectiva.

*El Decreto establecerá un plazo para la ejecución de la expropiación, que en ningún caso excederá al establecido en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, vencido el cual, sin que se hubiere procedido en consecuencia, se considerará sin efecto dicha afectación* y el Municipio o Distrito deberá indemnizar a los propietarios por los daños y perjuicios debidamente demostrados por las limitaciones al uso de sus propiedades, regulando para éstas un uso compatible con el Plan de Desarrollo respectivo.

Esta disposición no es aplicable cuando la afectación resulte de un Plan de Parcelamiento o de Urbanismo”.

El supuesto de hecho previsto en la norma transcrita se relaciona con los casos de expropiación en los que el ente expropiante es el Municipio o el Distrito, pero las consecuencias jurídicas allí expresadas son aplicables, por vía analógica, a los demás casos de expropiación, es decir, aquellos en los cuales el ente expropiante es persona jurídica distinta a los Municipios o los Distritos.

No obstante, el referido artículo 108 no señala el plazo perentorio para la ejecución de la expropiación (como sí lo hacía la Ley derogada en su artículo 85, que establecía un máximo de 4 años) sino que remite a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio del 11 de agosto de 1983, Ley que contiene disposiciones que regulan supuestos en los cuales debe procederse a decretar la expropiación, y que prevé la obligatoriedad del plazo para la ejecución de la misma, cualquiera sea el ente expropiante (República, empresas del Estado, Municipio o Distrito). Así, en su artículo 64 señala lo siguiente:

“Cuando la ejecución de los planes de ordenación del territorio implique la extinción del derecho de propiedad, las autoridades respectivas competentes deberán proceder a decretar la expropiación, conforme a la Ley especial.

A tal efecto, en el Plan respectivo de Ordenación del Territorio se *deberá establecer un lapso para la ejecución de la Expropiación correspondiente*, cónsono con la naturaleza y alcance de la actividad a realizar. Cuando el lapso sea superior a tres años, la autoridad competente deberá establecer un régimen transitorio de uso efectivo de la propiedad afectada...”.

Pero, si el decreto de expropiación no establece el plazo para la ejecución de lo ordenado en ese acto ¿cuál ha de entenderse como el máximo a tal fin, conforme al dispositivo legal antes transcrito, si en el mismo no aparece contemplado dicho plazo en forma expresa?

La intención del Legislador al imponer el señalamiento del referido plazo responde a la necesaria continuidad que el proceso expropiatorio demanda, debido, en primer lugar, a que constituye una limitación al derecho de un particular que encuentra su justificación en el interés colectivo, sin que pueda por ello la afectación prolongarse de manera indefinida en el tiempo por ausencia de tramitación de la expropiación misma, puesto que debe respetarse el principio conforme al cual en materia expropiatoria debe procurarse la menor afectación posible a la esfera de derechos del expropiado, pagando en todo caso la justa indemnización.

En segundo lugar, la continuidad de la expropiación es demandada igualmente por la colectividad que se verá favorecida con la ejecución de la obra cuya utilidad pública y social ha sido ya declarada, por lo que en el orden lógico, a todo decreto de afectación y expropiación debe seguir su ejecución.

Ahora bien, partiendo de la premisa conforme a la cual debe siempre existir un lapso para la ejecución de las expropiaciones, y tomando en cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio sólo para aquellas expropiaciones cuyo lapso de ejecución sea superior a tres años, *debe establecer* la autoridad competente un régimen transitorio de uso efectivo de la propiedad afectada, puede inferirse que a partir de la entrada en vigencia de la mencionada Ley, para aquellos casos en los que no se indique régimen transitorio se entenderá que la ejecución de la expropiación debe tener lugar dentro de los tres años siguientes a la fecha de la entrada en vigencia del Decreto en el que se ordena la misma.

En el presente caso, se observa que la afectación por causa de utilidad pública y social del inmueble propiedad del actor, fue declarada en fecha 23 de junio de 1975, mediante Decreto N° 993, ordenándose en el mismo que se procediera a la tramitación de las expropiaciones correspondientes (artículo 2°), sin que se fijara plazo para la realización de las mismas; con posterioridad, el 7 de septiembre de 1976, mediante el Decreto N° 1.763, se dispuso la construcción en el área afectada del Parque Recreacional "Joaquín Maneiro"; sin embargo, para el mes de mayo de 1990, los propietarios de los terrenos afectados por el Decreto N° 993, no habían logrado todavía que la Administración hiciera efectivas las negociaciones correspondientes.

Ahora bien, ¿qué ocurre cuando la entrada en vigencia del Decreto de expropiación es anterior a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio en la que se exige con carácter obligatorio el establecimiento del plazo de ejecución, ¿Podría hablarse entonces de la posibilidad de afectaciones eternas?

Ello, además de crear desigualdad entre los administrados cuyos derechos han sido afectados, resulta incongruente con los elementales principios de justicia, certidumbre y seguridad jurídica, que deben estar presentes en todo proceso expropiatorio, por lo que debía la Administración, en el presente caso, ajustar su conducta a la nueva normativa aplicable.

Así, siendo una obligación de la Administración el señalamiento del lapso para la ejecución de la expropiación a partir de la vigencia de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, es forzoso concluir que debió aquella actuar en consecuencia, traducándose su omisión en la aceptación del lapso máximo de tres años, el cual, en el caso concreto, ha transcurrido sobradamente.

En tal virtud, esta Sala Político-Administrativa declara sin efectos legales los Decretos Presidenciales Nos. 993 de fecha 27 de junio de 1975 —contenido de la afectación y orden de expropiación— y N° 1.763 del 7 de septiembre de 1976, por

lo que respecta al inmueble del ciudadano Jesús Antonio Silva, situado al Nor-Oeste de una mayor extensión que se encuentra al este de la ciudad de Porlamar, Sector Genovés, con una superficie de nueve mil novecientos sesenta metros cuadrados (9.960 m<sup>2</sup>) y cuyos linderos son: Norte, en ciento veinte metros (120 mts) con la Avenida Aeropuerto N<sup>o</sup> 1, de por medio zona de retiro y ornato; Sur, en ciento veinte metros (120 mts), con terrenos que son o fueron del ciudadano Rafael Villarroel; Este, en ochenta y tres metros (83 mts) con terrenos que son o fueron de Alexis Manuel Quijada, y Oeste, en ochenta y tres metros (83 mts) con triángulo que se forma en el lindero Nor-Oeste.

C. *Juicio expropiatorio*

a. *Legitimación pasiva*

CSJ-SPA (608)

18-11-93

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**Quien pretenda atribuirse la condición de legitimado pasivo en el procedimiento expropiatorio, debe acreditar de manera directa e inmediata, mediante prueba fehaciente, el derecho que dice tener sobre el bien cuya expropiación se trata (Art. 26 Ley Expropiación).**

Previo a entrar en el análisis de los vicios imputados por los recurrentes al fallo apelado, considera la Sala necesario pronunciarse sobre la cualidad de las personas que actúan en el presente juicio y en tal sentido observa:

Ya en reiteradas decisiones ha dejado precisado la Corte que, si bien la acción expropiatoria, como instituto de adquisición forzosa de cualquier clase de bienes para fines de utilidad pública o social, requiere, como requisitos impretermitibles, de la indicación de la cosa objeto de ella y de los elementos que contribuyan a su identificación, tal exigencia identificatoria, en lo que se refiere al propietario o propietarios, poseedores o arrendatarios del bien, opera con toda fuerza sólo en caso de que sean conocidos, conforme a lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, norma que pone de manifiesto lo que la propia jurisprudencia de la Sala ha calificado como la "inocuidad de la identificación de los posibles expropiados al permitir su omisión en caso de desconocerse sus datos identificatorios" (sentencia de esta Sala del 24-10-90, caso: "Aeropuerto de Caujarito", ratificada recientemente en sentencias Nos. 552 y 642, del 11-11-92 y 15-10-92, respectivamente), circunstancia que, conforme al citado fallo, cuenta con pleno sentido en la medida en que no forma parte del objeto del juicio expropiatorio dilucidar la problemática relativa a la titularidad de los derechos sobre el bien expropiado.

Con base en los anteriores postulados, ha dejado establecido la Sala que la consideración de determinada persona como legitimado pasivo en el juicio expropiatorio, deriva de una calificación a cargo del juez de la causa, en la que se encuentra éste facultado para apreciar la prueba del derecho del sujeto a la cosa sobre la que versa la expropiación, prueba básicamente documental. De manera que quien pretende arrogarse el carácter de legitimado pasivo en este procedimiento especial, debe acreditar de manera directa e inmediata, mediante prueba fehaciente, el derecho que dice tener sobre el bien de cuya expropiación se trata, conforme a lo exigido por el artículo 26 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, lo

que implica necesariamente demostrar la identidad entre lo que se expropia y el bien sobre el que afirma el compareciente tener derecho, sin que sea necesario recurrir a profundas e exhaustivas investigaciones para la comprobación del derecho que se reclama. (Sentencias de esta Sala del 14-6-84 y del 14-8-85, ratificadas recientemente en sentencia N° 197 del 9-5-91).

Sólo mediante la acreditación de las circunstancias expuestas puede el compareciente contar con la calificación del legitimado pasivo, que le da acceso al debate judicial específico en este tipo de juicios, y que consiste en la determinación de la legalidad de la expropiación, del monto de la indemnización a ser cancelada y, eventualmente, la individualización o determinación del bien a expropiar, si se tratare de afectación genérica. (Sentencia de esta Sala del 29-11-90, caso: Fondo "El Alto", ratificada recientemente en sentencias Nos. 552 y 642, del 11-11-92 y 15-12-92, respectivamente).

CSJ-SPA (743)

16-12-93

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**La calificación de legitimado pasivo en los juicios expropiatorios corresponde hacerla al Juez de la causa mediante el análisis de la prueba del derecho del sujeto respecto al bien expropiado, prueba esta de índole básicamente documental.**

En el supuesto de hecho detallado debe la Sala ratificar la jurisprudencia sentada relativa a la determinación de la legitimación pasiva en los juicios expropiatorios y sus alcances. En tal sentido, es menester señalar que la acción expropiatoria como mecanismo instrumental de adquisición forzosa de bienes en razón de fines de utilidad pública o social, excluye de su objeto la dilucidación de la titularidad de los derechos sobre el bien expropiado, debate este que corresponde a juicio de otra naturaleza.

En el orden de ideas expuesto, la calificación de legitimado pasivo en los juicios expropiatorios corresponde hacerla al Juez de la causa mediante el análisis de la prueba del derecho del sujeto respecto al bien sobre el que versa la expropiación, prueba esta de índole básicamente documental. Esta calificación permite al legitimado acceso al debate judicial destinado tan sólo a determinar la legalidad formal de la expropiación, la medida, alcance y titularidad del derecho a indemnización, y, eventualmente, la determinación administrativa que se haya hecho del bien a expropiar, en los supuestos de una afectación genérica. Tales límites naturales del juicio expropiatorio han sido establecidos sin discusión por esta Sala en fallos de 29 de noviembre de 1990, caso Fondo "El Alto"; 11 de noviembre de 1992 y 15 de diciembre de 1992. Ahora bien, adicionalmente, el artículo 44 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social establece, a los efectos de la cualidad probatoria de la prueba documental con fundamento en la cual puede alguien oponerse a la entrega del precio, que "...todo aquel que se creyere ocn derecho y acompañe *prueba fehaciente* de su pretensión...". En consecuencia, claramente se aprecia que no se trata, a tenor del artículo citado, de cualquier prueba documental sino de una que haga prueba fehaciente del derecho a la oposición. Paralelamente, el debate judicial dentro del cual se corroborará la suficiencia de la prueba documental presentada tiene pautada una estricta secuela procedimental, prevista en los artículos 18 al 30 de la ley especial mencionada.



Respecto de la negativa del *a quo* de entregar la indemnización a la empresa expropiada, Urbanizadora Sucesión de Carolina Uslar de Rodríguez Llamozas, per considerar que la misma no presentó título suficiente de propiedad que acredite sus derechos sobre el inmueble, ordenando en consecuencia el depósito de la cantidad acordada como indemnización hasta tanto la empresa acredite su titularidad, observa la Sala que el juzgador desconoció el valor probatorio de los recaudos consignados en autos por la empresa expropiada, así como los parámetros que para la determinación de los propietarios afectados por un procedimiento expropiatorio tiene sentados este Máximo Tribunal.

En el orden de ideas expuesto, la Sala en fallo de 14 de febrero de 1991, señaló lo siguiente:

La jurisprudencia ha sido clara al establecer que no puede haber juicio de expropiación sin presuntos propietarios, pues los bienes inmuebles que no tuvieron dueños son de la Nación y, en consecuencia, el procedimiento debe dirigirse a algún propietario conocido, aun cuando se convoca a los demás interesados. En el presente caso, la empresa apelante fue señalada como propietaria del inmueble no sólo por el ente expropiante sino por el Registrador Subalterno del Tercer Circuito del Distrito Libertador del Distrito Federal quien, por disposición de la Ley, merece fe pública.

En virtud de lo anterior, solicitado el pago por el presunto propietario y desvirtuado asimismo el carácter de legitimado pasivo de los terceros comparecientes, el Tribunal no podía ordenar el depósito sin que entrase en contradicción, ya que dicho depósito sólo procede, mediante oposición previamente examinada, cuando otro se atribuye también la condición de legitimado pasivo.

Incluso, la discusión entre particulares no puede entorpecer ni impedir que se consuma la expropiación. El Tribunal debe pagar y hacerlo a quien en autos se ha señalado como propietario, salvo oposición fundada en prueba fehaciente.

c. *Avalúo*

CSJ-SPA (666)

2-12-93

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

**En el caso del "valor fiscal" es necesario que los expertos indaguen en las oficinas competentes, para poder concluir si es el caso, que no existe y así poder dejar de apreciarlo válidamente.**

El justiprecio expropiatorio, observa la Sala, está sometido formalmente a las reglas de la experticia en general, contenidas en el Código Civil. En concreto, a la prevista en su artículo 1.425 que determina que el dictamen de los expertos debe ser motivado. En las indemnizaciones expropiatorias este requisito es más importante aún, ya que en ellas los expertos en lo que se refiere a los factores o elementos de tasación, no pueden proceder discrecionalmente, sino que por el contrario, tales factores o "valores", son de apreciación obligatoria. Por tanto, para no atender a uno de estos factores, es necesario que los expertos razonen o justifiquen el porqué no lo toman en cuenta. Por esta razón, esta Sala ha advertido, que en el caso del "valor fiscal", es necesario, que los expertos indaguen en las oficinas competentes,

para poder concluir si fuere el caso, que no existe, y así poder dejar de apreciarlo válidamente. Los expertos deben señalar los actos realizados para buscar la información fiscal pertinente y las referencias de las dependencias u oficinas en donde han acudido en su indagación, y ello por cuanto el valor fiscal como factor de tasación resulta de interés, pues tal como lo ha establecido esta Sala en sentencia de fecha 9 de diciembre de 1980 (*Jurisprudencia de Expropiación*, Editorial Jurídica Venezolana, pág. 106) si el mismo "es bajo y expresión de una evasión de impuesto su ponderación evaluatoria corregiría en beneficio del Estado la deficiencia, y si el mismo es alto, como actuación de una justa conciencia tributaria, su ponderación contribuye a la más diáfana justicia en las relaciones entre el Estado y los administrados".

En el caso de autos, los expertos dejaron de apreciar el "valor fiscal", en lo que respecta al "valor catastral", porque "Según información obtenida en la Oficina Municipal de Catastro del Distrito Sucre del Estado Miranda, el inmueble no ha sido catastrado, ni se ha encontrado alguna declaración con valores fiscales para tomarla en cuenta en la ponderación final del valor del inmueble; por lo tanto, a fin de no hacer presunciones sobre este valor que llevaría a un error, se tomó inexistente su cuotaparte para la determinación del valor final" y en lo que respecta a la "Declaración Sucesoral", los expertos manifiestan que: "Tampoco se ha tenido conocimiento de la existencia de planilla sucesoral alguna que afecte el inmueble. En consecuencia, este elemento de juicio no puede ser considerado" (págs. 9 y 10 del informe de avalúo).

Es necesario destacar, que de las propias actas de este expediente, se desprende que en el informe de avalúo presentado a los fines de determinar el monto de la indemnización a pagar por concepto de desocupación y mudanza del fondo de comercio denominado "Tienda San José" (folios 59 y 61), ubicado en el local "D", Planta Baja del edificio "Nakal", objeto de la expropiación, se señala que el mismo cuenta con patente de industria y comercio (Nº 0648). Ahora bien, el artículo 10 de la Ordenanza de Impuestos Sobre Patente de Industria y Comercio del Distrito Sucre del Estado Miranda, vigente para la fecha en que se efectuó el avalúo impugnado, establece lo siguiente:

"Artículo 10. La licencia a que se contrae el artículo 3 deberá solicitarla el interesado por escrito, con sujeción a los requisitos siguientes:

1º El nombre y la razón social bajo las cuales funcionará el establecimiento o se ejercerá la actividad...

Se exigirá además la presentación de los documentos siguientes...

d) Constancia de que la empresa y el local utilizado están solventes con el Municipio en el pago de Impuestos Municipales".

De manera que si el para entonces Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda exigía, para otorgar una licencia para patente de industria y comercio en su jurisdicción, una "constancia de que la empresa y el local utilizado están solventes con el Municipio en el pago de Impuestos Municipales", es lógico deducir que si uno de los locales que funcionaba en el inmueble objeto de este juicio expropiatorio, obtuvo dicha licencia, fue porque presentó la constancia de estar solvente en el pago de los impuestos municipales del local ocupado, entre los que se encuentra indudablemente el de derecho de frente.

De tal forma que al no indicar los expertos las diligencias efectuadas, en las diferentes dependencias fiscales, infringieron el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, así lo declara esta Sala.

**CPCA****11-8-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Al respecto corresponde reiterar lo que también ha sido criterio dominante de este Tribunal y de la Corte Suprema de Justicia en el sentido de que entre los factores de valoración de obligatoria aplicación por los peritos se halla el valor establecido en actos de transmisión realizados por lo menos seis (6) meses antes del Decreto de Expropiación. A diferencia del valor fiscal que debe ser el declarado o aceptado por el propietario que se ve afectado por la expropiación, por las razones antes indicadas, en el caso de los actos de transmisión, que se refiere a los que en realidad se hayan realizado sobre el inmueble independientemente de quienes hayan sido las partes de esos contratos. Este elemento no puede ser ni descartado ni omitido, aunque el mismo pueda en definitiva resultar poco decisivo y influyente en la determinación de la indemnización, por el tiempo transcurrido entre las negociaciones y la fecha del avalúo. En efecto, podría ser que este factor no se adopte en toda su integridad, sino que se aplique ponderadamente lo cual es muy distinto a que se elimine totalmente. En el caso de autos el avalúo impugnado no tomó en cuenta el valor del inmueble establecido en el acto de transmisión señalado por la Procuraduría General de la República, por lo que la denuncia en referencia es procedente y así se declara.

d. *Indemnización***CSJ-SPA (666)****2-12-93**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

En el escrito de informes presentado por el doctor Rafael José Araujo, apoderado de Aboud Nakal Bali, manifiesta:

“Nos vimos obligados a impugnar el informe pericial, por haber resultado dicho informe totalmente injusto, ... (*omissis*) ... resalta la circunstancia de no haber realizado la justa corrección del valor monetario actual, depreciado en más de diez veces, con relación a los que eran corrientes para la fecha lejana. . . Tampoco se consideraron los intereses devengables por el valor de la cosa o bien expropiado, o en su defecto, las rentas lícitas y normales posibles durante todo el lapso, ya de más de ocho (8) años, ... es necesario ... se consideren los valores actuales, los precios corrientes en la plaza para el tiempo de realizar el avalúo, para lograr así que el pago sea justo. . .”.

A este respecto la Sala considera en primer lugar, que tal como lo señala el Juez en la sentencia apelada, deben tomarse en cuenta los valores corrientes para la oportunidad del avalúo y su consignación. Ahora bien, al proceder a actualizar los precios de inmuebles ubicados en zonas cercanas al bien expropiado para la obtención del valor de mercado, antes de efectuar la correspondiente ponderación de los referidos elementos de obligatoria observancia, se está compensando a la parte expropiada por la ocupación del bien objeto de expropiación, los intereses dejados de percibir así como por la depreciación monetaria, manteniendo con ello en el patrimonio del expropiado, un equilibrio económico entre el perjuicio que puede ocasionarle la expropiación y la indemnización que se le debe otorgar, de manera que no se produzca ni un enriquecimiento ni un empobrecimiento en su patrimonio.

CSJ-SPA (303)

8-7-93

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**La Corte señala los diversos "índices de precios" destinados a reflejar en forma sencilla los cambios de precios, a fin de establecer la estimación de la inflación.**

En fecha 27 de enero de 1993, fue publicada por esta Sala Político Administrativa sentencia declarando parcialmente con lugar la acción planteada por el ciudadano Jesús Rodríguez Caraballo, en su carácter de Procurador General del Estado Nueva Esparta, en representación de esa entidad federal, y parcialmente con lugar la reconvenición interpuesta por los apoderados de la arrendataria ciudadana María de Jesús Pérez de Martínez, mayor de edad, venezolana, titular de la cédula de identidad N° 2.943.425, domiciliada en San Pedro de Coche, Distrito Villalba del Estado Nueva Esparta, contra la entidad demandante, en el sentido de condenarla al pago del daño emergente por el mismo producido por un monto de un millón ciento setenta y un mil bolívares (Bs. 1.171.000), ordenando que el pago se efectuase en su valor actual, en base al índice inflacionario suministrado por el Banco Central de Venezuela.

En fecha 11 de febrero de 1993, se remitió a la Presidenta del Banco Central de Venezuela, copia de la sentencia que fuera publicada el 27 de enero de 1993, requiriéndosele impartiese las instrucciones pertinentes a fin de que se determinase sobre el índice inflacionario del país desde el 23 de mayo de 1985, fecha en que se produjera el hecho dañoso, hasta la publicación de la sentencia, a los fines de determinar el daño emergente precedentemente aludido en la forma en que fuera acordado su pago.

En fecha 3 de marzo de 1993, la Dra. Aymara Morales Maita, en su carácter de Consultor Jurídico del Banco Central de Venezuela, remitió la información que le fuera requerida a la mencionada entidad. Señaló al efecto que el cálculo solicitado había sido elaborado por la Gerencia de Estadísticas Económicas de esa institución. Posteriormente, en fecha 27 de mayo de 1993, fue dictado un auto para mejor proveer, requiriendo información del Banco Central de Venezuela acerca del procedimiento utilizado para determinar la referida actualización monetaria, así como de los documentos, métodos y elementos de juicio que sirvieron de fundamento para arribar a ella.

En fecha 22 de junio de 1993, se recibió comunicación de la Dra. Aymara Morales Maita, Consultor Jurídico del Banco Central de Venezuela, en la cual atiende a la solicitud formulada en el auto precedentemente aludido.

En base a los elementos de juicio derivados de la comunicación de la Consultoría Jurídica del Banco Central de Venezuela, pasa esta Sala a determinar el monto de la suma correspondiente al daño emergente que el Estado Nueva Esparta debe cancelar a la ciudadana María de Jesús Pérez de Martínez, efectuada previamente, la lectura individual del expediente en la forma prevista en el artículo 94 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

#### ESTIMACION DE LA INFLACION

La medida o estimación de la inflación que efectúa en Venezuela el Banco Central de Venezuela que no deriva de una expresa exigencia legal, sino que se realiza para cubrir la necesidad de contar con indicadores fiables que le permitan realizar los análisis económicos para la ejecución de la política monetaria y para el cumplimiento de los fines que la Ley le asigna al establecer su competencia, se efectúa mediante los llamados "índices", destinados a reflejar en forma sencilla los cambios

en los precios. En la actualidad existen diversos índices de precios, al efecto los siguientes:

— Índice de Precios al Consumidor del Area Metropolitana de Caracas (IPC). Se trata de un indicador estadístico que cubre el área metropolitana, como su nombre lo indica, que se refiere a alimentos; bebidas y tabaco; vestido y calzado; gastos del hogar y gastos diversos.

— El Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Este índice tiene una cobertura geográfica nacional, pero su vigencia es sólo desde el año de 1990.

— El Índice de Precios al Productor (IPP). Que se realiza por sectores de la economía, existiendo uno que corresponde al sector manufacturero; el de precios al productor de insumos para la construcción; del sector agrícola; el de precios al mayor para insumos de la construcción; y para el sector electricidad.

— Índice de Precios al Mayor (IPM). La cobertura geográfica de este índice abarca el área metropolitana de Caracas, Los Teques, San Antonio de los Altos, Carrizal, El Junquito, Carayaca y Valencia.

El Índice de Precios al Consumidor para el Area Metropolitana de Caracas, se presenta comparativamente como uno de los más completos que existen en el mundo, y es utilizado para la realización de los denominados ajustes por inflación a que se refiere el Capítulo IX de la Ley de Impuesto sobre la Renta y, así mismo es el que emplea el Banco Central de Venezuela para atender a las solicitudes que le formulan los tribunales sobre la materia, por estimar que es suficientemente representativo.

El procedimiento aritmético utilizado por el Banco Central de Venezuela para determinar el "valor actual" en base al índice de inflación se efectúa calculando el porcentaje de variación experimentado por el Índice de Precios al Consumidor para el Area Metropolitana de Caracas, para lo cual se divide el índice para el final del período de que se trate —IPC(f)— entre el correspondiente para el inicio de dicho período —IPC(i)—. El resultado obtenido en la forma mencionada (tasa de variación anual del IPC), se multiplica por la cantidad de que se trate y con ello se obtiene el valor actual.

Lo anterior puede representarse con la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{IPC}(f)}{\text{IPC}(i)} = \text{TVA} \times \text{X Bs.} = \text{Valor actual}$$

Para efectuar la actualización del monto correspondiente al daño en un millón ciento setenta y un mil bolívares (Bs. 1.171.000) desde el 28 de mayo de 1985 al 26 de enero de 1993, esta Sala establece:

- 1) Cálculo de la tasa de inflación acumulada del período 28-5-85 al 26-1-93

$$\frac{\text{IG. Enero 1993}}{\text{IG. Abril 1985}} = \frac{1103,4}{110,0} = 10,03091$$

- 2) Actualización del monto en bolívares desde el período 28-5-85 al 26-1-93

$$\text{Bs. } 1.171.000 \times 10,03091 = 11.746.195,61$$

- 3) Monto actualizado Bs. 11.746.195,61

Por todo lo anterior, ciñéndose esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia a lo que estableciera en sentencia de fecha 27 de enero de 1993, determina que la suma que corresponde al daño emergente a cuyo pago fue condenado el Estado Nueva Esparta, ha fijado la misma en la cantidad que emerge de los

cálculos efectuados cuyo monto es la suma de once millones setecientos cuarenta y seis mil ciento noventa y cinco bolívares con setenta y un céntimos (Bs. 11.746.195,61) lo cual declara actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

*Voto salvado del Magistrado Luis Enrique Farías Mata*

El Magistrado Luis Enrique Farías Mata —en congruencia con el voto salvado de fecha 27 de enero de 1993, que corre inserto a los folios 316 al 329 del expediente signado con el N° 4.737 de la nomenclatura llevada por la Sala— salva nuevamente su voto, pero esta vez respecto de la precedente decisión, firmada en fecha 8 de julio de 1993, y con fundamento en las mismas consideraciones expuestas en aquél, básicamente en lo atinente a la sustancial desmejora de la indemnización que hubiera podido obtener la reclamante de haberse mantenido la concepción originaria del contrato de autos como administrativo (concepción adoptada por la Sala en autos del 1° de abril de 1986) y que entonces justificara la asunción de competencia por la Corte para emitir el fallo respecto del cual salvó su voto el autor del presente, tal como se expresó al inicio de la presente actuación. En efecto de haberse llevado hasta sus últimas consecuencias la originaria calificación de la Sala, se habría obtenido una indemnización apropiada para la reclamante, ante la resolución del contrato por la administración estatal, sin haber tenido que acudir la Corte a una teoría de la indexación que del propio informe del Banco Central no parece aconsejable aplicar en estos casos.

e. *Desistimiento*

**CPCA**

**4-11-93**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

**Después de iniciado el procedimiento expropiatorio, puede el ente expropiante desistir unilateralmente de llevar adelante la expropiación. El límite temporal para el ejercicio de tal facultad es la oportunidad en que se haya producido la transferencia de la propiedad del bien objeto del juicio.**

Según reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, el ente expropiante puede, en cualquier estado y grado del juicio expropiatorio, desistir del procedimiento, sin que el ejercicio de tal facultad esté condicionado por la necesidad de obtener el consentimiento de las personas contra quienes obre la expropiación. El fundamento de ello lo ha expresado el Máximo Tribunal en diversos fallos, como el de fecha 7 de abril de 1970, en el cual señaló lo siguiente:

“La garantía de la propiedad que implica el control jurisdiccional sobre los actos que conducen a la expropiación, no se extiende a la apreciación de los motivos o razones que tenga el actor para desistir de la instancia, en razón de que corresponde al expropiante, y no a los Tribunales, decidir sobre la oportunidad, necesidad o conveniencia de renunciar a su derecho de proseguir su juicio, teniendo en cuenta circunstancias económicas, sociales, y aun políticas, predominantes en el momento en que deba tomarse la decisión” (*Gaceta Forense*; N° 68, 1971, págs. 50 a 53).

Acogiendo el expresado criterio, esta Corte considera que, después de iniciado el procedimiento expropiatorio, puede el ente expropiante desistir unilateralmente de

llevar adelante la expropiación. El límite temporal para el ejercicio de tal facultad es, como también lo ha señalado el mismo Máximo Tribunal, la oportunidad en que se haya producido la transferencia de la propiedad del bien objeto del juicio. Así, en sentencia del 24 de febrero de 1965 (caso Hacienda La Urbina), estableció lo siguiente:

“... puede realizarse mientras no se haya adquirido el dominio del bien, que es precisamente el objeto que se persigue... Por consiguiente si la entidad expropiante desiste del juicio expropiatorio exime al expropiado de ser forzosamente privado de su propiedad; renace en él, en toda su plenitud, el derecho de dominio, y recupera su amplia libertad de disponer como quiera del bien, obteniendo del mismo, si así lo desea, un provecho mejor y una utilidad superior, a la indemnización que hubiera percibido en aquel obligado proceso”.

**CPCA**

**22-12-93**

Magistrado Ponente: Alexis Pinto D'Ascoli

**Después de iniciado el procedimiento expropiatorio, puede el ente expropiante desistir unilateralmente de la expropiación.**

Según reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, el ente expropiante puede, en cualquier estado y grado del juicio expropiatorio desistir del procedimiento, sin que el ejercicio de tal facultad esté condicionado por la necesidad de obtener el consentimiento de las personas contra quienes obre la expropiación. El fundamento de ello lo ha expresado el Máximo Tribunal en diversos fallos, como de fecha 7 de abril de 1970, en el cual señaló lo siguiente:

“La garantía de la propiedad que implica el control jurisdiccional sobre los actos que conducen a la expropiación, no se extiende a la apreciación de los motivos o razones que tenga el actor para desistir de la instancia, en razón de que corresponde al expropiante, y no a los Tribunales, decidir sobre la oportunidad, necesidad o conveniencia de renunciar a su derecho de proseguir su juicio, teniendo en cuenta circunstancias económicas, sociales, y aun políticas, predominantes en el momento en que deba tomarse la decisión”. (*Gaceta Forense*; N° 68, 1971, págs. 50 a 53).

Acogiendo el expresado criterio, esta Corte considera que, después de iniciado el procedimiento expropiatorio, puede el ente expropiante desistir unilateralmente de llevar adelante la expropiación. El límite temporal para el ejercicio de tal facultad es, como también lo ha señalado el mismo Máximo Tribunal, la oportunidad en que se haya producido la transferencia de la propiedad del bien objeto del juicio. Así, en sentencia del 24 de febrero de 1965 (caso Hacienda La Urbina), estableció lo siguiente:

“... puede realizarse mientras no se haya adquirido el dominio del bien, que es precisamente el objeto que se persigue... Por consiguiente si la entidad expropiante desiste del juicio expropiatorio exime al expropiado de ser forzosamente privado de su propiedad; renace en él, en toda su plenitud, el derecho de dominio, y recupera su total libertad de disponer como quiere del bien, obteniendo del mismo, si así lo desea, un provecho mejor y una utilidad superior, a la indemnización que hubiera percibido en aquel obligado proceso...”.

Aplicando la doctrina jurisprudencial antes señalada —que esta Corte comparte—, al caso de autos —en el que, por lo demás, no se ha producido la contestación de la demanda—, se observa que corre al folio 21 oficio N° 102688 del 5 de septiembre de 1991, donde el ciudadano Procurador General de la República delega la representación que ejerce de la República de Venezuela, en la ciudadana Dolores Dávila Olivares, para que desista del presente procedimiento expropiatorio, de conformidad con las instrucciones que al respecto recibió del Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Desarrollo Urbano, copia de cuyo oficio también cursa en el expediente (folio 22). Procede, por tanto homologar el desistimiento propuesto por el representante de la República en este juicio.

## VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

### 1. Régimen legal

**CPCA**

**13-8-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

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

Además no puede sostenerse que el artículo 37 de la Ley que Crea el Instituto Postal Telegráfico de Venezuela sea inconstitucional, como aduce el recurrente, por colidir con el artículo 122 del Texto Fundamental. Al respecto, el encabezamiento del artículo 122 de la Constitución establece:

“La ley establecerá la carrera administrativa mediante las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro de los empleados de la Administración Pública Nacional y proveerá su incorporación al sistema de seguridad social”.

En la forma expuesta, el artículo 122 de la Constitución obligó al Legislador a establecer la carrera administrativa para los empleados de la Administración Pública Nacional. La legislación en materia de carrera administrativa deberá contener normas sobre ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro. Ahora bien, el Constituyente en ningún momento dio señalamientos precisos acerca de las características de las normas que deberían regular la carrera, desde el ingreso hasta el retiro. Por el contrario, el Legislador quedó en libertad de dictar las reglas a través de las cuales se garantizara al empleado su carrera. En el caso de la Ley que creó el Instituto Postal Telegráfico de Venezuela, el artículo 31 establece la carrera postal telegráfica, estipulando que todo lo concerniente al ingreso, ejercicio, ascenso y escalafón en dicha carrera se regirá por esa misma Ley.

El ingreso está regulado en el artículo 39, para lo cual es requisito indispensable haber cursado estudios en la Escuela Postal Telegráfica y obtenido el título básico correspondiente. Excepcionalmente se podrá ingresar en la carrera sin tener el título básico que otorga la Escuela Postal Telegráfica, cuando se reúnan los requisitos previstos en el Reglamento, a juicio de una comisión *ad hoc* (artículo 40). Además, para el ejercicio de determinados cargos, el Instituto podrá requerir la celebración de concursos (artículo 42).

Las normas sobre ascensos se hallan previstas en los artículos 39, 41 y 42. Para ello es necesario haber cursado los estudios correspondientes y los requisitos de anti-



güedad, distinciones, méritos y publicación de trabajos que prevea el Reglamento. Además, el Instituto podrá requerir la celebración de concursos para los ascensos.

El artículo 34 consagra el derecho de los empleados a la estabilidad; los mismos no podrán ser sustituidos sino en la forma y bajo las causales establecidas en la Ley del Trabajo. Así, el Legislador, por una parte, preserva la carrera postal telegráfica al acordar a sus empleados la estabilidad y, por la otra, fija las causales por las cuales los mismos pueden ser destituidos. El hecho de no haber acogido los supuestos de destitución previstos en la Ley de Carrera Administrativa, sino los previstos en la Ley del Trabajo, bajo ningún respecto puede considerarse como un incumplimiento del mandato constitucional que lo obligaba simplemente —en el punto— a dictar las normas sobre retiro.

Otras normas de la Ley se refieren a la carrera del empleado: debe cumplir las órdenes e instrucciones que se dicten para el mejor funcionamiento de los servicios (artículo 36) y en sus expedientes deberá dejarse constancia de las amonestaciones de que hubiere sido objeto y de las distinciones a que se hubiere hecho merecedor (artículo 38).

En consecuencia, es indable que la Ley que Crea el Instituto Postal Telegráfico de Venezuela ha establecido la carrera postal telegráfica, de acuerdo al mandato contenido en el artículo 122 de la Constitución.

Como consecuencia de lo expuesto, y sentado ya que la Ley del Instituto contiene las reglas mínimas previstas en el Texto Fundamental, esta Corte considera que la legislación del trabajo, de conformidad con el artículo 37 de la Ley creadora del Instituto, es la aplicable en materia de fuero jurisdiccional, sin que ello implique en modo alguno contradicción con el artículo 122 de la Constitución, pues en éste no se ha creado, ni se ha ordenado crear, una jurisdicción exclusiva y excluyente para los empleados públicos de la Administración Pública Nacional.

#### *Voto salvado del Magistrado Gustavo Urdaneta Troconis*

El Magistrado Gustavo Urdaneta Troconis, discrepa de la posición adoptada por la mayoría que aprobó la presente sentencia. Por consiguiente, salva su voto, en los siguientes términos:

I. En el fallo se sostiene que las ahora desaparecidas Comisiones Tripartitas previstas en la derogada Ley contra Despidos Injustificados eran competentes para conocer de la calificación de despido solicitada por los empleados del Instituto Postal Telegráfico de Venezuela (IPOSTEL). Se fundamenta para ello en la consideración de que los empleados del referido Instituto están sometidos a la legislación laboral, por disponerlo así los artículos 33, 34, 35 y 37 de su ley de creación.

II. Quien disiente del presente fallo considera que ninguna de las previsiones contenidas en los referidos artículos permite concluir que las Comisiones Tripartitas tuvieran la competencia que les atribuye la mayoría sentenciadora. Todos ellos se refieren a diferentes elementos del régimen estatutario —ciertamente, *sui generis*— que la ley estipula para los empleados de IPOSTEL, pero en ningún momento hay una atribución específica de competencia a órgano administrativo o jurisdiccional alguno.

Tal como muy atinadamente se señala en la sentencia dictada por esta Corte en fecha 3 de mayo de 1993 —que utilizó la mayoría sentenciadora como precedente para el presente fallo— todos esos artículos tienen como efecto excluir a los empleados de IPOSTEL del ámbito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.

Pero el que una categoría de funcionarios no esté regulada en la Ley de Carrera Administrativa no le cambia nada al carácter estatutario, del régimen funcional que le sea aplicable. Muchas son las categorías de funcionarios no regidas por dicha ley, no sólo en el nivel municipal y estatal (que, por definición, escapan del ámbito de aplicación de una ley destinada a los organismos de la Administración

---

Pública Nacional), sino dentro del mismo nivel nacional: funcionarios del Servicio Exterior; miembro del personal directivo, académico, docente y de investigación de las Universidades Nacionales, etc. Sin embargo, nada discute que se trate de funcionarios públicos, sometidos a un régimen funcional estatutario.

III. A esa misma conclusión parecería llegar la mayoría sentenciadora cuando —modificando el criterio, anterior de esta Corte— considera que la Ley de creación de IPOSTEL no es incompatible con el artículo 122 de la Constitución. En efecto, se señala en el fallo que se disiente que no hay tal colisión por cuanto dicha ley cumple con las exigencias del referido artículo constitucional —la de establecer la carrera administrativa para los empleados de la Administración Pública Nacional—, puesto que “establece la carrera postal-telegráfica, estipulando que todo lo concerniente al ingreso, ejercicio, ascenso y escalafón en dicha carrera se regirá por esa misma ley”. En el fallo se examinan los diferentes aspectos que configuran dicha carrera administrativa de carácter especial, consagrados en los artículos 34, 36, 38, 39, 40 y 42 de la Ley de creación del Instituto.

No hay duda, pues, para la mayoría sentenciadora —como tampoco para el autor de este voto salvado— de que el régimen aplicable a los empleados de dicho Instituto constituye una verdadera y propia carrera administrativa, aunque de contenido y características bastantes especiales, en relación a la de la Ley de Carrera Administrativa.

La afirmación que se hace en el artículo 37 de la Ley que crea IPOSTEL de que los trabajadores de dicho Instituto no son funcionarios públicos debe ser entendida, entonces, respecto de los empleados como una manera de excluirlos del estatuto general previsto en la Ley de Carrera Administrativa.

IV. El régimen aplicable a los empleados de IPOSTEL es, pues, estatutario. Se trata de una verdadera y propia carrera administrativa. De ésta premisa —con la que el autor de este voto está de acuerdo— parte la sentencia aprobada por la mayoría.

Si ello es así, no puede haber duda de que los actos mediante los cuales las autoridades de ese Instituto manejan el personal de empleados, ejerciendo en los casos concretos las potestades (jerárquica, normativa, disciplinaria...) que el régimen regulador de esa carrera les confiere, son también verdaderos y propios actos administrativos; que quedan sometidos al régimen sustantivo, procedimental e impugnatorio aplicable a los mismos.

Concretamente, en lo que se refiere a su impugnabilidad, tales actos quedan sujetos al control de legalidad contencioso-administrativo, como lo están los de similar carácter dictados por las autoridades de los demás institutos autónomos y, en general, cualquier autoridad administrativa, ya sea nacional, estadal o municipal. El hecho de que —en lo sustantivo— la carrera postal-telegráfica contenga ciertos elementos definidos por la legislación laboral ordinaria no cambia en ningún sentido esa necesaria sujeción que —en lo jurisdiccional— deben tener los actos administrativos respecto del contencioso-administrativo.

En el derecho positivo tenemos otros ejemplos que ilustran adecuadamente esto, como ocurre con los funcionarios públicos en el sector educativo, algunas de cuyas situaciones jurídicas funcionales están definidas por la legislación laboral, por mandato de la Ley Orgánica de Educación, sin que ello signifique que los actos administrativos referidos a esa carrera queden excluidos del control contencioso-administrativo.

CSJ-SPA (480)

22-9-93

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Rafael A. Pineda vs. República (Ministerio del Trabajo)

Al efecto, se observa que los funcionarios públicos nacionales se rigen por la Ley de Carrera Administrativa, según lo dispone el artículo 8 de la Ley Orgánica del Trabajo y, al mismo tiempo gozan de los beneficios acordados por la ley laboral todo lo no previsto por la disposición estatutaria. La Ley de Carrera Administrativa rige en forma absoluta a los empleados públicos nacionales, por expresa disposición del mencionado artículo 8 en todo lo relativo a su ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, sistemas de remuneración, estabilidad y régimen jurisdiccional. De allí que, en estas materias específicamente señaladas por el artículo 8 de la Ley Orgánica del Trabajo, predomine en forma absoluta la normativa de la Ley de Carrera Administrativa.

Es cierto que, el aparte único del artículo 8 de la Ley Orgánica del Trabajo, reconoce a los funcionarios públicos el derecho a la negociación colectiva, a la solución pacífica de los conflictos y a la huelga, pero para determinar la jerarquía que posee frente a la Ley de Carrera Administrativa el contrato colectivo, hay que atender a lo que dispone el artículo 60 de la ley laboral. En efecto, el artículo 60 establece el orden jerárquico de las normas, que es el siguiente: a) Disposiciones constitucionales de carácter imperativo; b) Disposiciones legales de carácter imperativo; c) La convención colectiva o el laudo arbitral, si fuere el caso, y d) El contrato de trabajo.

Tal como puede apreciarse, la convención colectiva de trabajo es de aplicación supletoria, a falta de una disposición legal de carácter imperativo, por lo cual, de existir una norma específica reguladora de una de las materias a las cuales alude el artículo 8 de la Ley Orgánica del Trabajo, la convención colectiva no puede aplicarse. Entre estas normas se encuentra lo relativo a la *suspensión*, que está expresamente reservada por el mencionado artículo 8 a la normativa de la Ley de Carrera Administrativa. Si pudiera prescindirse de la taxativa enumeración de las normas previstas en la Ley Orgánica del Trabajo y simplemente fundamentarse en la noción de la convención colectiva, regulada en sus artículos 507 y siguientes, habría que concluirse que no aparece en tales artículos disposición alguna que revele su preeminencia sobre la Ley al punto de derogar una disposición expresa que la misma contenga. Por lo anterior, debe precisarse lo siguiente:

1) El amparo sólo procede por violación de una garantía constitucional y de conformidad con la ley.

2) El solicitante del amparo pretende se le proteja en contra de la aplicación de una expresa disposición legal conferida en la Ley de Carrera Administrativa, estimando que la misma está derogada por la cláusula de un contrato colectivo.

3) Según la Ley Orgánica del Trabajo los funcionarios nacionales se rigen por la Ley de Carrera Administrativa en las materias que expresamente señala, entre las cuales figura el régimen de suspensión.

4) Según el orden jerárquico de las fuentes contenido en La ley Orgánica del Trabajo, la convención colectiva está por debajo de las normas legales de carácter imperativo.

En consecuencia de lo anterior, la medida administrativa que afectara al actor aun cuando esté en contra de la cláusula del contrato colectivo, sin embargo se ciñe a la Ley de Carrera Administrativa en una materia declarada como de aplicación obligatoria por la propia Ley Orgánica del Trabajo, en consecuencia, no procede el amparo por no encontrarse en la expresa previsión del artículo 49 de la Constitución, y así se declara.

2. *Clases de funcionarios*

A. *Funcionarios de carrera*

**CPCA**

**3-11-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Nancy M. Alvarado de Añez vs. República (Ministerio de Justicia).

Expuestos en los términos señalados los alegatos que se hicieron valer en los respectivos escritos de formalización de las apelaciones interpuestas, esta Corte pasa a examinar y al efecto lo hace tomando en consideración el orden en que fueron presentados y agregados a los autos y en tal sentido observa:

La sustituta del Procurador General de la República, considera que se han cumplido por parte de la Administración, durante el mes de disponibilidad todos y cada uno de los trámites tendentes a lograr la reubicación de la recurrente. Con relación a dicho argumento la Corte debe precisar, que la gestión reubicatoria es una consecuencia del derecho a la estabilidad que la Ley consagra en beneficio del funcionario de carrera. De manera que no puede pensarse como cumplido dicho trámite, sin haberse obtenido el resultado de las gestiones reubicatorias, como sucede en el caso bajo análisis, en el cual se procedió a ordenar el retiro sin conocerse por parte del organismo querellado el resultado de la solicitud de reubicación efectuada ante la Oficina Central de Personal. De no mantenerse tal postura, se estaría dejando en manos de la Administración la última manifestación de la estabilidad que se acuerda al funcionario de carrera removido, que es la de lograr una ubicación en su cargo análogo al ejercido. Por otro lado, la jurisprudencia de la jurisdicción contencioso-administrativa se ha pronunciado en ese mismo sentido, basándose precisamente en ese principio cardinal de la carrera administrativa como lo es la estabilidad.

**CPCA**

**28-9-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Rafael Ugueto vs. Instituto de Comercio Exterior.

**La condición de funcionario de carrera constituye un status personal e inextinguible que legitima a su titular para el goce de las prestaciones sociales que le correspondan, sin que la interposición en el servicio o la circunstancia de que posteriormente se ejerza un cargo de libre nombramiento y remoción excluya dichos beneficios.**

*B. Funcionarios de libre nombramiento y remoción*

CPCA

13-7-93

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

**Los Secretarios y Alguaciles de los tribunales, son considerados como funcionarios de libre nombramiento y remoción, pudiendo ser nombrados y removidos por el Juez.**

El cargo de Secretario de Tribunal que desempeñó el recurrente lo excluye la Ley de la Carrera Administrativa expresamente en su artículo 5, ordinal 3º y la Ley Orgánica del Poder Judicial es la aplicable en estos casos por ser una rama independiente del Poder Público, tal como reza su artículo 1º. En dicha normativa, artículo 91, los Secretarios y Alguaciles son considerados como de libre nombramiento y remoción, por lo que pueden ser removidos por su superior jerárquico, vale decir, el Juez a cuyo cargo está el Tribunal. Para dicha Ley tanto Secretarios como los Alguaciles son personal de confianza lo que trae como consecuencia el que puedan ser nombrados y removidos por el Juez. Y es que remover al funcionario de libre nombramiento y remoción ha sido consuetudinariamente en nuestro Derecho una prerrogativa discrecional del superior, en este caso del Juez, para con un empleado cuya función es esencial para el buen funcionamiento del organismo. Si bien el Secretario y el Alguacil conjuntamente con el Juez conforman el Tribunal, son los dos primeros auxiliares de éste.

Para que el Tribunal funcione con armonía entre sus integrantes, la Ley Orgánica del Poder Judicial le otorgó poder discrecional al Juez para que remueva a sus auxiliares y de ello deriva que sean considerados por la Ley Orgánica del Poder Judicial como personal de confianza al calificar los cargos de libre nombramiento y remoción.

Ello conduce también a afirmar que el acto administrativo constituido por la remoción de un Secretario de Tribunal, encuentra su fundamento en el artículo 91 de la Ley Orgánica del Poder Judicial el cual establece claramente que tanto los Secretarios como los alguaciles son de libre nombramiento y remoción.

En relación a lo alegado por el recurrente según el cual, dado su intachable comportamiento nunca incurrió en ninguna de las causales de destitución establecidas en el artículo 62 de la Ley de la Carrera Administrativa, observa esta Corte, que el recurrente confunde la destitución que es la máxima sanción aplicable a un funcionario que ha cometido una falta grave, con la remoción, que no constituye una sanción disciplinaria y que no guarda relación directa con el comportamiento del funcionario, sino, en este caso, con ser una persona de confianza del Juez.

En otras palabras, en el presente caso se procedió a sustituir al ciudadano Secretario como funcionario de libre nombramiento y remoción, por lo tanto no se aplicó al actor una sanción disciplinaria como éste equivocadamente entiende.

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 sin lugar el recurso administrativo solicitado por el ciudadano Luis Alberto Hernández Pinto contra el actor de efectos individuales emanados del ciudadano Juez Cuarto de Primera Instancia Penal y de Salvaguarda del Patrimonio Público del Estado Bolívar, Primer Circuito Judicial, de fecha 22 de enero de 1987.

CPCA

29-7-93

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Esthela A. Gómez vs. República (Ministerio de Justicia).

**A los fines del cumplimiento de la normativa contenida en el Decreto N° 211 —dado su carácter excepcional— no puede entenderse el concepto de “Despacho” más allá de su sentido escrito, el cual es el lugar donde se ejerce la actividad de “despachar”.**

La cuestión primordial del presente juicio es la verificación acerca del cumplimiento de los requisitos para considerar el cargo como de confianza, a tenor de lo dispuesto en el literal C, numeral 2 del artículo Único del Decreto 211 según el cual se consideran como tales los cargos comprendidos en “el Despacho de los funcionarios a los que se refieren los ordinales 1 y 2 del artículo 4 de la Ley de la Carrera Administrativa”.

Pauta la norma citada, la circunstancia que debe ocurrir a objeto de que un determinado cargo sea declarado como de confianza, y en base a ello pueda afectarse el principio de estabilidad consagrado a favor de los funcionarios de carrera, y ella es la de que, el cargo está comprendido en el Despacho, en este caso del Director de Prisiones.

Al respecto la Sala Político-Administrativa de nuestro Máximo Tribunal, en fallo del 7 de abril de 1981 sostuvo que el concepto de “despacho”, a los efectos de la afectación del derecho a la estabilidad del funcionario de carrera, debe ser entendido en sentido restringido “como el núcleo principal desde el cual el funcionario comprendido en las categorías que prevén los numerales 1 y 2 del artículo 4 de la Ley, despacha, resuelve, concluye, toma decisiones inherentes al desarrollo de la actividad administrativa propia del sector que dirige y que constituye culminación de todas las demás actuaciones que ejecutan las dependencias o unidades administrativas que le están adscritas”.

En sentencias anteriores esta Alzada ha considerado que, a los fines de cumplir con el sentido de la normativa contenida en el Decreto N° 211, y dado su carácter excepcional, no puede entenderse el concepto de “despacho” más allá de su sentido estricto, cual es el lugar donde se ejerce la actividad de “despachar”. Así entonces, no es el estar adscrito a una dependencia que ostente determinada nomenclatura administrativa, en este caso la de “Despacho del Director de Prisiones”, lo que apareja que un cargo tenga el carácter de confianza, sino una determinada ubicación de cercanía física y funcional, que, como consecuencia, implique que el funcionario tenga acceso y conocimiento de la actividad de toma de decisiones de un determinado organismo...

... No obstante, ni tan siquiera el dicho de ese solo testigo demuestra que el referido “cuartico” está ubicado en el Despacho o si efectivamente fue construido para formar dependencia aparte.

A lo anterior debe añadirse que ha quedado demostrado con las testimoniales promovidas y evacuadas por la parte actora que la querellante, para la fecha de su remoción, si bien prestaba sus servicios en el área de la Dirección de Prisiones, no realizaba ninguna actividad en el “Despacho” del Director de Prisiones, ni sus funciones se relacionaban directamente con la actividad de este funcionario. En consecuencia no se encuentra probado en autos que la querellante en el ejercicio de su cargo estuviera circunscrita a un determinado ámbito en el que tuviera cercanía física y funcional con el centro de decisión de la Dirección de Prisiones, lo cual vicia de nulidad el acto administrativo de remoción, y así se declara.

C. *Funcionarios públicos contratados*

CPCA

1-7-93

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Bonifacio Graterol vs. Instituto Nacional de la Vivienda.

En cuanto al alegato referente al hecho de que el Instituto Nacional de la Vivienda no ha retirado al querellante de ningún cargo, puesto que para que haya retiro tuvo que haber un nombramiento, que en el presente no hay, al respecto se observa que tal como lo señaló el *a quo*, el querellante permaneció en el cargo de contador durante tres años, tres meses y seis días y las tareas asignadas las desempeñó a tiempo completo, gozando de vacaciones anuales y de bonificación de fin de año, tal como se evidencia de los folios 9 al 12 vuelto y 51 al 52, y que el cargo de contador es por naturaleza de carrera, por lo que esta Alzada considera que el *a quo* no hizo otra cosa que aplicar la jurisprudencia reiterada de esta Corte según la cual al ingresar en la Administración mediante contrato, no trae consigo la inaplicación de la Ley de Carrera Administrativa, si al estudiar el contrato y las condiciones de trabajo, se determina que el "contrato", en realidad, implica una verdadera relación de empleo público, estimándose en este caso que este tipo de contrato no constituye otra cosa que un nombramiento simulado. Debe pues, desecharse la pretensión de la Administración de excusar su proceder desarticulado, de la normativa que regula la materia en una supuesta relación contractual, la cual se transformó en una relación funcional permanente, asegurándose al empleado los derechos que la Ley le garantiza por encima de cualquier acuerdo que pretenda ignorarlos, así se decide.

CPCA

13-8-93

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: S.A. DICSA vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre.

**Si un funcionario actúa por facultades derivadas de un contrato suscrito por la Administración Municipal, es necesario que dicho contrato esté autorizado por la ley.**

Por otra parte, aun en el caso de que el Municipio sí hubiera demostrado la existencia de un contrato como el que se afirma que tenía con el referido auditor, observa esta Corte que ha sido jurisprudencia reiterada la de que, si el funcionario actúa por facultades derivadas de un contrato suscrito con la Administración Municipal, es necesario que dicho contrato esté autorizado por la ley. Es cierto que los tribunales contencioso-administrativos han dejado establecido que puede ingresarse a la Administración Pública, como funcionario público, a través de un contrato, siempre que se den determinadas condiciones. Sin embargo, ese no es el punto que se debate en el caso de autos, donde lo que ha de precisarse es que no es ese el medio adecuado para otorgar competencias y potestades públicas; para ello, en todo caso, el contrato tendría que ser autorizado mediante una ley y, en el presente caso, no se da esta circunstancia.

Al respecto, esta Corte, en sentencia del 23 de enero de 1986, decidió lo siguiente:

“...la competencia fiscal de las municipalidades comprende todo el proceso formativo del acto fiscal, es decir, desde la constatación del hecho imponible, la determinación o liquidación de un criterio tributario, hasta la extinción de la obligación tributaria. Como potestades públicas que son, sólo pueden ser ejercidas por los funcionarios de los organismos hacendísticos competentes, señalados en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y las respectivas Ordenanzas Tributarias, y su *delegación en otros órganos diferentes, o a personas privadas, requiere de textos legales expresos que permitan tal delegación, o transferencia de competencia*. Esta delegación no se halla prevista en los instrumentos señalados, de forma que los contratos mediante los cuales se confieren aquellas competencias municipales, entre ellas, el de formular reparos a los contribuyentes, carecen de fundamento legal, en razón de que las normas de rango superior mencionadas, no contemplan dicha delegación. En efecto, el artículo 30 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal determina que el órgano ejecutor de la Administración Municipal es el Administrador Municipal, y dentro de sus funciones, el ordinal 11 del artículo 65 *ejusdem* le atribuye la administración de los bienes municipales y la recaudación de los ingresos municipales. Por su parte, el artículo 46 de la Ordenanza de Patente de Industria y Comercio vigente de 1980, señala expresamente al Administrador Municipal la facultad de establecer reparos, con base a las Actas Fiscales y emitir las planillas complementarias del impuesto, y el artículo 45 de la referida Ordenanza indica que los reparos que se formulen a los contribuyentes se hacen en base a las actuaciones de los Auditores Fiscales, quienes deberán levantar un acta fiscal motivada, que deberá ser firmada por el funcionario actuante y por el contribuyente, y que sobre esta acta, expresa el artículo 46 *ejusdem*, el Administrador Municipal emitirá una resolución motivada estableciendo el monto del reparo. Por último, el Reglamento de Interior y de Debates del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda determina que salvo avocación o delegación, la competencia de los órganos de la Administración Municipal será ejercida por los titulares de los órganos respectivos (artículo 6), y ratifica que la administración de ingresos y egresos corresponde al Administrador General de Rentas (artículo 65)”.

En consecuencia, aun en el supuesto de que el contrato hubiese sido agregado a los autos, lo cual no se hizo, por dicho contrato no habría podido atribuírsele al ciudadano Luis Enrique Ascanio Utrera la condición de funcionario público competente para ejercer funciones públicas de fiscalización a contribuyentes, de verificación de su contabilidad y de formulación de reparos, ya que para ello se requiere mandato expreso o de una autorización dada por los funcionarios superiores que, de acuerdo a su estatuto orgánico, tienen facultad de delegación en ese campo y no puede ser válida la ejercida por un funcionario que no la ha recibido.

### 3. *Derechos*

CSJ-SPA (373)

28-7-93

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Tatiana Mauri de Salazar vs. Consejo de la Judicatura.

De esta forma se garantiza el derecho contenido en el artículo 84 de la Constitución, el cual consagra implícitamente, junto con el derecho al trabajo, el derecho



de los trabajadores de ascender a los cargos superiores mientras su capacidad y aptitud se lo permita. Derecho que se patentiza más aún en la carrera judicial, donde está legalmente determinado todo un sistema que permite a los interesados ascender en el escalafón judicial a las categorías superiores dependiendo de los méritos acumulados y del tiempo de servicio.

#### 4. *Incompatibilidades*

**CPCA**

**20-12-93**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Gabby Carmann vs. República (Ministerio de Fomento).

**Los funcionarios que gozan del beneficio de jubilación no pueden permanecer en la Administración Pública en servicio activo. Pudiendo darse el caso de que en determinados y específicos casos, un jubilado continúe o reingrese a los cuerpos de la Administración siempre y cuando se suspenda el pago de la pensión de jubilación.**

Ahora bien, de conformidad con el artículo 13 del Reglamento de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilación y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, disposición esta en que se fundamenta el acto, el jubilado no podía reingresar a través de nombramiento, en ninguno de los organismos o entes a los cuales se aplica la Ley del Estatuto, salvo que se trate de los cargos de libre nombramiento y remoción previstos en los ordinales 1º y 2º del artículo 4 de la Ley de Carrera Administrativa, o de cargos de similar jerarquía en los organismos no regidos por esa Ley, o en cargos académicos, accidentales, asistenciales o docentes. En ninguno de esos supuestos se encontraba la querellante, razón por la cual no podía reingresar a la Administración Pública, concretamente, en el Ministerio de Fomento.

Por su parte, el artículo 47 del mismo Reglamento, también fundamento del acto impugnado, establece que la máxima autoridad de cada organismo procederá, a partir de la entrada en vigencia del Reglamento —1º de abril de 1987— a retirar a los jubilados que se encuentren en ejercicio de cargos no exceptuados, es decir, los señalados con anterioridad.

El contenido de tales disposiciones expresa claramente el espíritu del legislador y del reglamentista, destinado a evitar como principio general que en la Administración Pública permanezcan en servicio activo funcionarios que gocen del beneficio de la jubilación. No obstante, se prevé la posibilidad de que, en determinados y específicos casos, un jubilado continúe o reingrese a los cuerpos de la Administración, siempre y cuando se suspenda el pago de la pensión de jubilación; ello en resguardo del erario público y para evitar una doble remuneración que implique un enriquecimiento sin causa para el funcionario.

Tanto el principio general —por ser una prohibición— como sus excepciones, deben ser interpretadas restrictivamente. De allí que sólo para el ejercicio de los cargos señalados en el artículo 11 de la Ley de Estatuto de Jubilaciones está prevista la posibilidad de que un jubilado continúe o reingrese a la Administración Pública. Igualmente, sólo para esos supuestos excepcionales de permanencia de un jubilado en la función pública está previsto el mecanismo de suspensión de pago de la pensión de jubilación. Dicho en otros términos, no en cualquier cargo puede permanecer

ejerciendo funciones un jubilado, sino exclusivamente en los previstos en el artículo 11 de la Ley del Estatuto de Jubilaciones y Pensionados y tampoco cualquier jubilado puede acudir al procedimiento de suspensión del pago de su pensión para permanecer en la función pública, sino sólo aquellos que ejerzan los cargos previstos en el artículo 11 de la Ley.

Por otra parte, cuando el artículo 47 del Reglamento ordena el retiro de aquellos jubilados que se encuentren prestando servicios en cargos distintos a los señalados en el artículo 11 de la Ley no hace ninguna distinción en cuanto al tiempo en que se produzca el retiro, ni en cuanto a la posibilidad de que el pago de la pensión de jubilación esté suspendido. Es decir, todos los jubilados que ocupen cargos distintos a los señalados en el artículo 11 de la Ley del Estatuto de Jubilaciones y Pensiones deben ser retirados por la máxima autoridad del ente, de conformidad con lo previsto en el artículo 47 del Reglamento.

## 5. Responsabilidad administrativa

### A. Competencia para decidir

CSJ-SPA (555)

11-8-93

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Angel R. Siso vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

**La Corte analiza la competencia para decidir sobre averiguaciones respecto a la responsabilidad administrativa de funcionarios de un nivel determinado.**

En tal sentido, se observa que la Resolución recurrida aparece suscrita por el ciudadano Guillermo Colmenares Finol, Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Se trata de un acto que declara la responsabilidad administrativa del recurrente fundamentado en una averiguación administrativa abierta, conforme lo establece el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 92. Sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a la Contraloría General de la República, los órganos de control interno de los Ministerios, así como de los organismos o entidades a que se refieren los numerales 3, 4, 5 y 6 del artículo 49 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, deberán abrir y sustanciar averiguaciones administrativas cuando surgieren indicios de que funcionarios públicos o particulares que tengan a su cargo o intervengan en cualquier forma en la administración, manejo o custodia de sus respectivos patrimonios, hayan incurrido en los actos, hechos y omisiones señalados en el artículo 81.

La decisión de estas averiguaciones corresponderá a la máxima autoridad jerárquica del respectivo organismo, salvo cuando los indicios detectados hagan presumir la responsabilidad administrativa de Ministros, Directores de Ministerios, Presidentes y Miembros de Juntas Directivas de Institutos Autónomos, Sociedades y Fundaciones Estadales, en cuyo caso deberán remitir el expediente a la Contraloría a fin de que ésta decida sobre la averiguación.

...Omissis...

Sostienen los apoderados actores que conforme a la disposición antes transcrita, quien tenía la competencia para sustanciar y decidir la averiguación administrativa abierta al ciudadano Ángel Ricardo Siso era la Contraloría General de la República, por tratarse de un Director del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (Director de la Zona MARNR N° 10) y que es única y exclusivamente por su carácter de Director de Zona y las atribuciones que derivan del ejercicio de dicho cargo que se le enjuicia administrativamente.

El representante de la República por su parte, sostiene que el recurrente había sido removido del cargo que desempeñaba en el Ministerio como Director de la Zona 10, en fecha 16 de septiembre de 1985, y que cuando se inició la investigación administrativa ya había dejado de ser funcionario activo del Ministerio y, por tanto, no le era aplicable el régimen de excepción establecido para tales funcionarios en el mencionado artículo 92; que también para esa época el cargo ya no tenía categoría de Dirección, sino de Coordinación Zonal. Que la Contraloría General de la República al ser consultada sobre el asunto opinó que la excepción era únicamente aplicable a funcionarios en servicio activo, no así a los funcionarios separados de sus cargos antes de iniciarse la investigación.

Agrega el representante de la República que, aceptado por el recurrente que su retiro de la función pública (26-9-85) se había producido antes de la apertura de la averiguación administrativa (31-10-86), el carácter de Director que tuvo en el Ministerio no constituía ya ningún impedimento para que el Ministro pudiese pronunciarse en cuanto a su responsabilidad administrativa, porque no se trata de un fuero *ratione personae* instituido en la Ley a perpetuidad en protección del funcionario investigado. Que lo que se trata es de evitar que el funcionario investigado, válido de su alta jerarquía en el organismo respectivo, pueda entorpecer el curso de la investigación o influir en las decisiones, lo cual supone el ejercicio activo del cargo. Que tal riesgo desaparece cuando el funcionario se hubiese separado del cargo. Que si el propósito del legislador hubiese sido el de extender el régimen de excepción a los funcionarios separados de sus cargos, así lo habría consagrado expresamente, como lo hizo en el artículo 152 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, según el cual:

“La competencia de esta Corte para conocer de los juicios a que se refiere esta sección subsiste aun cuando el funcionario haya dejado de desempeñar el cargo, siempre que el hecho que se le impute hubiese sido cometido durante el tiempo de su actuación”.

En síntesis, en cuanto a este punto la cuestión debatida consiste en determinar si la competencia de órganos autorizados para sustanciar averiguaciones respecto de funcionarios de un nivel determinado, depende de si la persona investigada detenta esa condición para el momento en que es investigado o para la fecha de los hechos objeto de la misma investigación.

De aceptarse la primera posibilidad habría que concluir que una vez ocurridos los hechos susceptibles de la investigación la competencia para sustanciarlos y decidirlos está atribuida por la Ley al órgano respectivo, en cuanto el investigado conserve la condición que tenía para el momento de su acaecimiento, esto es, que la competencia puede verse desplazada en el tiempo de un órgano a otro, según que los funcionarios, presuntos autores de los hechos investigados, conserven o no tal condición.

A juicio de esta Sala no puede ser esa la interpretación correcta de la Ley. En efecto, la norma en referencia debe entenderse en el sentido de que la Ley atribuye a cada órgano competencia para investigar y decidir los hechos cometidos en una condición determinada y no sería concebible, por ejemplo, que iniciada una averiguación teniendo el funcionario investigado la misma condición en la cual incurrió en los hechos que se investigan, puede el órgano que ha iniciado la investigación en

ejercicio de su competencia, perderla en razón de las modificaciones del status del investigado que puedan irse sucediendo en el tiempo.

Por la misma razón no puede ser admisible que el órgano incompetente para decidir sobre la averiguación de unos hechos por consistir éstos en hechos ocurridos teniendo su responsable un cargo determinado, pueda adquirir tal competencia en el momento en que dicho funcionario cesare como tal. Es un elemental principio procesal que la situación sobre la cual se juzga en todo proceso, es la existente para el momento en que ocurrieron los hechos objeto de conocimiento. Así por ejemplo, la cuestión de si un acto jurídico puede considerarse subjetivamente mercantil o no, no depende de si para el momento en que es juzgado el caso las partes del mismo son o no comerciantes, sino de si ostentaban esa condición para la fecha del acto de que se trata.

Conforme a lo expuesto, es evidente que el órgano de control interno del MARNR, para la fecha en que ocurrieron los hechos que investigó, presuntamente imputables al recurrente, realizados por éste como Director del Ministerio, no tenía competencia, conforme lo establece el primer aparte del artículo 92 antes transcrito, de donde se desprende que la circunstancia de que el funcionario investigado haya dejado de serlo no puede operar en favor de dicho órgano un desplazamiento de la competencia de la Contraloría General de la República, que era la competente en fecha en que ocurrieron los hechos, para así convertirse el Órgano de Control Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en competente a partir de una determinada fecha.

#### B. Sanciones disciplinarias

CSJ-SPA (556)

11-8-93:

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Varios vs. República (Ministerio de la Defensa).

**La sanción disciplinaria militar —cualquiera que ella sea— no puede producirse hasta tanto no se produzca sentencia condenatoria firme, si el asunto ha de resolverlo la jurisdicción ordinaria y no la militar.**

Respecto del asunto planteado, es decir la nulidad solicitada, esta Sala observa:

El objeto fundamental del presente recurso lo constituye la decisión tácita del Ministro de la Defensa una vez que ha operado el silencio de la Administración al declarar sin lugar el recurso de revisión ante él interpuesto por los recurrentes, que según lo norrado en el Aparte I de este fallo, se fundamenta en la sentencia del Tribunal Superior de Hacienda del 13 de diciembre de 1988 mediante la cual se determinó que los recurrentes “no tienen responsabilidad penal en el delito que se les imputa”, es decir, el delito de contrabando, por el cual fueron dados de baja de las filas castrenses.

Dispone la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales que “el militar sometido a juicio, gozará de su sueldo normal durante el tiempo de su detención y hasta sentencia definitivamente firme... (Art. 299); por otra parte, “...no podrá ascender el militar que se halle sometido a *investigación judicial* o administrativa o contra quien se hubiere dictado auto de detención o de sometimiento a juicio por la *justicia* militar u *ordinaria*. Sin embargo, si la investigación o el juicio terminaren por decisión favorable o *sentencia absolutoria definitivamente firme*, según fuere el

caso, el *tiempo transcurrido se considerará como de servicio prestado en el grado...*" (Art. 155).

Por su parte, el Código de Justicia Militar señala, que "Cuando se dictare auto de detención por los Tribunales Penales ordinarios contra *militares en servicio* a causa de delitos comunes cometidos por éstos, podrán ser detenidos, en cárceles y demás establecimientos destinados a detención preventiva..." (Art. 14).

De las disposiciones transcritas se deduce que si un militar debe ser sometido a investigación judicial por los tribunales de la jurisdicción ordinaria por delitos comunes, su condición de tal no es obstáculo para que dicho proceso se lleve a cabo; en otras palabras, la Administración militar no tiene por qué sancionar con la baja a sus efectivos militares, ni aun en los casos de auto de detención, sometimiento a juicio, detención preventiva, etc., para ponerles a la orden de los Tribunales ordinarios. La sanción disciplinaria militar —cualquiera que ella sea— no puede producirse hasta tanto no se produzca sentencia condenatoria firme, si el asunto ha de resolverlo la jurisdicción ordinaria y no la militar.

En el caso bajo análisis, es obvio que los recurrentes, previa una investigación administrativa que establecería si debían o no ser puestos a la orden de los Tribunales ordinarios, se les sometió a dicha jurisdicción ordinaria a los efectos de determinar si ciertamente estaban o no incurso en la comisión de un delito común como es el contrabando, es decir, fueron sancionados antes de producirse la decisión judicial, obviando el debido procedimiento a seguir, de donde se observa que se llevaron a cabo dos procesos paralelos: uno administrativo militar, que culminó con la baja de los efectivos, y otro judicial ordinario, que desembocó en la sentencia absoluta del Tribunal Superior de Hacienda.

Con la decisión del Tribunal Superior de Hacienda dejó de tener efecto la sanción aplicada por la Administración, independientemente del tipo de sanción impuesta.

Tales vicios señalados, uno de nulidad absoluta al prescindir la Administración del procedimiento establecido y otro de anulabilidad al carecer la medida de base legal, afectan la validez del acto impugnado —la decisión de dar de baja como medida disciplinaria— y por ende, resulta procedente su declaratoria de nulidad como en efecto así se declara.

Como consecuencia de lo anterior, conforme a lo previsto en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Sala decide que debe reincorporarse a los recurrentes como miembros activos de las Fuerzas Armadas de Cooperación, para restablecerles las situaciones subjetivas lesionadas por la Administración Militar, al aplicárseles un procedimiento totalmente diferente al debido.

Por tanto, también han de reconocérsele a los impugnados, debido a la falta de la Administración, los sueldos solicitados toda vez que el tiempo transcurrido se considera como de servicio prestado, a tenor del artículo 155 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, como indemnización de daños y perjuicios desde el 31 de julio de 1985, data de la baja, hasta la fecha de la publicación de esta sentencia. Ello conforme a lo previsto en el artículo 206 de la Constitución y 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Así también se decide.

**CPCA**

**21-10-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Mireya Márquez vs. República (Ministerio de Educación).

La Ley de Carrera Administrativa en su artículo 61 faculta a la Administración Pública para ordenar la suspensión del cargo con goce de sueldo de cualquier fun-

cionario, cuando las autoridades administrativas estimen que ello es necesario para la realización de una averiguación administrativa en caso de actuaciones irregulares del funcionario. Tal medida, cuya discrecionalidad deriva del texto legal, ha sido considerada por la jurisprudencia de los Tribunales contencioso-administrativos como una medida preventiva para alejar al funcionario de su centro de labores habituales y favorecer el proceso de fijación de responsabilidades a través del procedimiento de averiguación administrativa.

C. *Régimen de suspensión en la carrera judicial*

**CSJ-SPA (458)**

**27-8-93**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: María Luengo Medina vs. Consejo de la Judicatura.

La Ley de Carrera Judicial contempla en el Capítulo IV del Título III, las causas de amonestación y suspensión. Respecto a las causas de suspensión, las mismas están enunciadas en forma taxativa en nueve (9) ordinales del artículo 43 de dicha Ley, en los cuales no aparece que el hecho de que sea dictado un auto de detención constituya causal de suspensión.

Por su parte, la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, se limita a señalar el procedimiento disciplinario pero sin establecer las causas que le dan origen.

De toda la normativa anteriormente citada, se pone en evidencia que el hecho de que a un juez le sea dictado un auto de detención no es una situación expresamente contemplada en ninguna de las leyes que rigen el funcionamiento del Poder Judicial. La Ley de Carrera Administrativa, como se analizara precedentemente, sí prevé la situación en relación a los funcionarios públicos sometidos a ella, dentro de los cuales no se encuentran los jueces por estar expresamente excluidos.

Por otra parte, la suspensión derivada de un procedimiento penal no puede ser una medida sancionatoria, a menos que el órgano disciplinario estime que, los hechos penales que le han sido imputados al juez, constituyan faltas disciplinarias, y abra, al efecto, el procedimiento correspondiente en el cual se establezca la existencia de motivos que comprendan alguna de las faltas previstas en la Ley de Carrera Judicial. No puede el órgano disciplinario, porque no tiene la facultad para ello, suspender de su cargo automáticamente al juez que se encuentra sometido a un enjuiciamiento criminal.

Existe evidentemente una laguna en el régimen de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, al no contemplar la situación de los jueces sometidos a un proceso penal, sobre todo la de aquellos sobre quienes pese un auto de detención; pero también es indudable que el régimen disciplinario es de derecho estricto y no puede, en consecuencia, interpretarse en sentido amplio, ni llenarse sus vacíos mediante analogía. La falta de normativa expresa debe ser suplida por el propio Consejo de la Judicatura, abriendo de inmediato un procedimiento disciplinario al Juez sometido a enjuiciamiento criminal, a fin de determinar si los delitos que se le imputan son subsumibles en las faltas previstas en el estatuto correspondiente, lo cual reafirma la independencia de las responsabilidades contempladas en la Constitución y en la Ley.

Ahora bien, confirmado como lo fuera antes, como consta en autos, el auto de detención, efectivamente correspondía aplicar el artículo 189 del Código de Enjuiciamiento Criminal previamente transcrito, que ordena la suspensión en el ejercicio del cargo hasta que el funcionario sea aprehendido.

Por todo lo anterior, la suspensión del cargo resultaba procedente pero no así la del sueldo, por cuanto, incapacitada para el ejercicio del cargo, privada de libertad y no sometida a un procedimiento disciplinario, la solicitante del amparo, se encontraba carente de los recursos necesarios para su subsistencia, todo ello sin que mediara una norma expresa que facultara al Consejo de la Judicatura para privarla del sueldo y, sin que se le hubiese seguido un procedimiento disciplinario. En efecto, la sanción penal como bien lo señala la propia representante del Consejo de la Judicatura, es independiente del procedimiento disciplinario, aun cuando los hechos que lo determinaron, pueden constituir causales de destitución lo cual deberá verificar dicho órgano en forma expresa, subsumiendo el supuesto fáctico en los que rigen el régimen que ha de aplicar. En efecto, la Ley de Carrera Judicial no contempla el cese automático de las funciones del juez ni de su investidura por haber sido dictado un acto de detención, en razón de lo cual, la actora se encuentra aún dotada de la titularidad del cargo, aun cuando suspendida del mismo por el auto de detención, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 189 del Código de Enjuiciamiento Criminal.

Esta situación particular, ante la ausencia de un dispositivo legal que justifique el cese del sueldo, constituye, en relación a la solicitante del amparo, una lesión a su derecho a la subsistencia y a la de las personas que de la misma dependen, por lo cual, la medida del Consejo de la Judicatura efectivamente lesiona su derecho constitucionalmente garantizado. Igualmente, la aplicación automática de una medida como sanción disciplinaria, sin que medie la notificación previa de los cargos y los restantes elementos que permitan la defensa, es violatorio de la garantía consagrada en el artículo 68 de la Constitución.

Por todo lo anterior, en el caso presente han sido conculcados los derechos constitucionalmente garantizados que la solicitante del amparo alega, y así se declara.

Es por lo anterior que esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, estima que si bien la suspensión del cargo estuvo fundada en una norma expresa, no así la del sueldo que corresponde a la solicitante del amparo como titular del Juzgado del Municipio Luis de Vicente de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, por lo cual tal medida es efectivamente violatoria de sus derechos constitucionales, en razón de lo cual acuerda mandamiento de amparo a su favor, ordenándose al Consejo de la Judicatura en la persona de su Presidente, Delia Estava Moreno que, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación proceda a pagarle las remuneraciones que le corresponden desde la fecha de introducción de la acción de amparo, esto es el 10 de mayo de 1993 hasta que sea definida su situación administrativa.

*Voto salvado de los Magistrados Alfredo Ducharne Alonzo y Cecilia Sosa Gómez*

Los Magistrados Alfredo Ducharne Alonzo y Cecilia Sosa Gómez, disidentes de la sentencia que origina el presente voto salvado, fundamentan su apreciación en los siguientes términos:

La ciudadana Juez del Municipio Luis de Vicente de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, a quien le fuere dictado auto de detención, ha solicitado amparo constitucional contra la decisión del Consejo de la Judicatura que, con fundamento en ese mismo auto de detención, acordó suspenderle del cargo de Juez, suspensión extensible a la privación del salario derivado del ejercicio de esas funciones.

La recurrente, a los fines de fundamentar el recurso, alegó que la decisión de suspensión de la cual fue objeto, adoptada por el Consejo de la Judicatura, se verificó sin mediarle notificación alguna, motivo por el cual alega habersele privado al derecho constitucional a la defensa.

Solicitó así la recurrente, que constatada la violación al derecho constitucional alegado, se le acordare: 1º su reincorporación al cargo de Juez; 2º el pago ordinario de su salario y 3º el pago de los salarios y primas dejadas de percibir.

Tales son los extremos que a criterio del suscrito centran el presente recurso.

Estima la sentencia de la cual se disiente que: "El problema jurídico que la solicitud de la presente acción de amparo constitucional plantea es el determinar si la suspensión sin goce de sueldo puede operar válidamente y por tiempo indefinido contra un juez a quien se le hubiese dictado un auto de detención...". (sic).

Ahora bien, en opinión de quienes suscribimos, no es tal el problema jurídico, puesto que, conforme fue solicitado, lo planteado se concreta a determinar si el Consejo de la Judicatura podía adoptar la decisión de suspender a la accionante sin su previa notificación, omitiendo la consideración del artículo 208 de la Constitución.

Así, si la suspensión de la recurrente en amparo fuere resultado de un procedimiento sancionatorio previsto en las disposiciones de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, debían cumplirse los exeremos procedimentales previstos en ese texto legal —y en ese caso sería exigible la previa notificación de la accionante— mas de acuerdo con los criterios de la sentencia —que en esa parte pertinente se aceptan—, tal instrumento legal no es aplicable al caso de autos. Al contrario, si la sentencia de la cual se disiente determinó y acogió que la suspensión impuesta a la recurrente es consecuencia de la objetiva previsión del artículo 189 del Código de Enjuiciamiento Criminal, aplicación que igualmente excluye la del artículo 208 de la Constitución, resulta obligante aceptar que tal decisión no requiere de la previa notificación de la recurrente y en consecuencia carecería de fundamento el presente recurso, puesto que si éste se fundamentó en la ausencia de citación de la recurrente en el proceso administrativo y si la misma no era requerida legalmente, ningún derecho constitucional fue ni ha sido vulnerado.

Ergo, el recurso debería declararse sin lugar e igual declaratoria debía extenderse a la solicitud de reincorporación al cargo de Juez y subsiguiente pago de salarios.

No obstante las apreciaciones precedentes, valederas de suyo, la sentencia, sin mediar fundamento legal alguno, menos aún protección constitucional que se pueda invocar, afirma "...que si bien la suspensión del cargo estuvo fundada en una norma expresa, no así la del sueldo a que corresponde a la solicitante del amparo como titular de Juez del Municipio Luis Vicente de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, por lo cual tal medida es efectivamente violatoria de sus derechos constitucionales, en razón de lo cual acuerda mandamiento de amparo a su favor... ordenándose al Consejo de la Judicatura... proceda a pagarle las remuneraciones..." (sic).

La citada decisión omite cualquier declaración relativa a uno de los pedimentos de la recurrente —la reincorporación al cargo— mientras que acuerda con lugar el pago de los salarios y fundamenta tal decisión en la violación de presuntos derechos constitucionales sin indicar cuáles éstas sean.

Sin entrar a analizar tales hechos —por falta de elementos que analizar— sí podemos afirmar paralelamente que la misma sentencia al decidir la sola consecuencia del recurso de amparo, esto es el derecho al salario, divide inconsistentemente el concepto de "suspensión" y distingue entre suspensión de derechos —el salario— y suspensión de obligaciones —el trabajo—, si aquél es consecuencia de éste.

La gramática castellana define el concepto de suspensión, además de la verbal propia de la acción y efecto de suspender, como la "privación temporal del ejercicio de un empleo o cargo y sus emolumentos". No es otra la intención del legislador.

Consecuentemente, ni constitucional ni lícitamente puede afirmarse —como la decisión pretende— fundamentar un mandamiento de amparo en una ...lesión a su derecho a la subsistencia... (sic) derecho cuyo origen y fundamento constitucional



se aparta de la acción ejercida, y cuyos efectos —los del amparo— en relación al acto presuntamente lesivo conducen a su anulación por efecto de esta sentencia.

#### 6. Retiro

CPCA

17-11-93

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Elis Damián Ramírez vs. Gobernación del Distrito Federal.

**Los decretos de reajustes presupuestarios de limitaciones financieras o reorganización administrativa no son autorizaciones genéricas para retirar personal de la Administración Pública de manera indiscriminada.**

Como primer punto, observa esta Corte, que el artículo 1º del Decreto Presidencial Nº 55 de fecha 13 de marzo de 1984, sobre la reorganización administrativa y reducción del gasto corriente que prevé el Decreto, no dispone en sus literales la medida de reducción de personal a efectos de la disminución del gasto corriente.

En consecuencia, al establecer el Decreto en comento, que el plan de reorganización administrativa y reducción del gasto corriente debe presentarse al Presidente de la República, para su consideración en Consejo de Ministros, implícitamente significa que el mismo debe ser aprobado o no, pues sostener lo contrario sería considerar una previsión legal inoficiosa, ya que al tener obligatorio sometimiento a la consideración del Presidente y del Consejo de Ministros a su vez, deben emitir una respuesta, es decir, su aprobación o no al Plan, y al no hacerlo así incumpliendo dicho requisito de fondo, vicia de nulidad los actos administrativos impugnados.

En consecuencia, la Gobernación al adoptar la medida de reducción de personal sin mencionar que otros programas van a ser objeto de eliminación o reducción y sin someter el plan proyectado a consideración en Consejo de Ministros, impide conocer a fondo los hechos que producen tal determinación, ya que se desconoce que otras medidas serán adoptadas, además de la reducción de personal a los efectos de la disminución del gasto corriente. Ese plan conjunto ha debido someterse necesariamente a la consideración del Presidente de la República y al Consejo de Ministros.

Cabe destacar, que la reducción del personal es una medida extrema, que sólo puede aplicarse en casos de suma gravedad que confronte el organismo que la adopte, pues la Constitución y las leyes protegen el derecho a la estabilidad en el trabajo el cual surge como uno de los derechos inviolables y al cual la normativa legal le otorga mayor protección.

Para retirar de la función pública a funcionarios de carrera, la medida debe ser tomada en casos extremos y basados en estudios técnico-financieros que justifiquen plenamente la privación del derecho al trabajo que tiene todo funcionario.

En consecuencia, esta Corte comparte el criterio sostenido por el *a quo*, así como hace suyos los argumentos explanados por la Fiscal del Ministerio Público, por considerarlos totalmente ajustados a derecho, en aras de la protección en primer lugar de la legalidad, y de la sana interpretación de los cuerpos legales, como en aras de la protección a que tiene derecho todo funcionario de carrera.

Por otra parte, la Corte, encuentra que el trámite a seguir ante el Presidente de la República, y el Consejo de Ministros, no fue cumplido, sino que tan sólo la

apelante, se limitó a alegar el mérito de actos generales como el Decreto, que ordenó al Gobernador del Distrito Federal, proceder a adoptar las medidas necesarias para la reorganización de la Gobernación y la reducción del gasto corriente presupuestado para el ejercicio fiscal 1984. A este respecto, se tiene que dicho acto no liberaba a la Gobernación del cumplimiento del trámite de la presentación de los planes de reorganización y reducción de gastos ante el Presidente de la República y el Consejo de Ministros. En efecto, las medidas fiscales o reorganizativas, que se adoptaren obligan a los respectivos organismos administrativos a cumplirlas, y a efectuar los ajustes que se les ordena, pero jamás puede pretenderse que constituyen por sí mismas una autorización general para proceder a retirar el personal del organismo que corresponda, y para no cumplir con el procedimiento previo de aprobación de los planes correspondientes, a fin de poder proceder a los retiros de funcionarios, bajo el rubro de reducción de personal. Es decir, que aunque el Ejecutivo Nacional o el Congreso, introduzca modificaciones presupuestarias y financieras en los respectivos presupuestos públicos, si estos cambios ameritan reducción de personal, ya sea por causa de la insuficiencia de fondos o por la reorganización de las estructuras administrativas, para que los retiros sean válidos, no pueden apoyarse únicamente en autorizaciones legislativas o en los Decretos Ejecutivos que contemplen aquellas modificaciones o reajustes. En efecto, si bien las causas que justifican la reducción pueden ser generales y comunes a toda la Administración, sin embargo, los retiros por dichas causas son actos particulares sujetos al trámite que se prevea en el cuerpo legal que establezca las medidas de reorganización y reducción de gastos. En concreto, los decretos de reajustes presupuestarios de limitaciones financieras o reorganización administrativa no son autorizaciones genéricas para retirar personal de la Administración Pública de manera indiscriminada. Si bien la justificación técnica fue la reorganización de la Gobernación del Distrito Federal, por Decreto Presidencial, sin embargo debió someterse previamente el plan de reorganización y reducciones, incluyendo las de personal, al Presidente de la República, y al Consejo de Ministros, cuestión esta que no cumplió la Gobernación, ya que en autos no se encuentra prueba alguna, y así se declara. Por último, en la formalización de la apelación, la Gobernación reconoce que el fundamento del retiro por reducción de personal, fue el Decreto N<sup>o</sup> 55, tantas veces citado, aduce, que no obstante, tal retiro pudo haber sido motivado, en fundamentos y previsiones legales distintas, que evitarían los trámites esenciales que exige la aplicación del Decreto N<sup>o</sup> 55, motivación esta que no fue la contenida en los actos impugnados, y son totalmente distintas a las invocadas en su oportunidad, por lo que por tratarse de una motivación sobrevenida no puede ser tomada en cuenta por esta Alzada, por ser totalmente improcedente, y así se declara.

**CPCA**

**9-12-93**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Nelson Parra Bravo vs. República (Ministerio de Comunicaciones).

Ahora bien, "la probidad" es definida por el Diccionario de la Lengua Española, como "bondad, rectitud de ánimo, hombría de bien, integridad y honradez en el obrar". En consecuencia, la conducta contraria a tales principios constituye "falta de probidad". De acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina, se ha afirmado que cuando la Ley habla de falta de probidad está indicando un concepto genérico, donde el acto que esa falta constituye carece de rectitud, justicia, honradez, integridad,

etc. Por otro lado se ha afirmado también que la "falta de probidad tiene un alto alcance, pues comprende todo el incumplimiento, o al menos una gran parte de las obligaciones que informan el llamado contenido ético del contrato de trabajo, puede también considerarse como expresión de la falta de buena fe propia de todos los contratos".

En este orden de ideas, en el expediente administrativo y en los otros elementos de autos, constatados la recurrida y que han quedado analizados *supra* por esta Alzada, se aprecia ciertamente que el apelante cometió faltas censurables y aun cuando su conducta se ajustara al cumplimiento de inveteradas prácticas administrativas, tal circunstancia no lo eximía de actuar con probidad. Por tal motivo considera esta Alzada que estuvo ajustada a derecho la sanción aplicada y como consecuencia, al declarar el *a quo* sin lugar la acción interpuesta por el querellante, procedió en todo conforme a derecho, y así se decide.

---