

revista
de
derecho
público

Nº 1

Enero-Marzo 1980

SUMARIO

| | |
|---|----|
| <i>Presentación</i> , Antonio Moles Caubet | 3 |
| ESTUDIOS | |
| Artículos | |
| <i>Los cambios constitucionales en América Latina</i> , por José Guillermo ANDUEZA. | 7 |
| <i>La actividad normativa de la Administración</i> , por Gonzalo PEREZ LUCIANI .. | 19 |
| Comentarios Monográficos | |
| <i>Comentarios sobre la nulidad de los actos administrativos</i> , por Allan-R. BREWER-CARIAS | 45 |
| <i>Comentarios sobre la inconstitucionalidad de las medidas restrictivas de la libertad económica</i> , por José MELICH ORSINI | 51 |
| LEGISLACION | |
| Información Legislativa | |
| <i>Leyes, Decretos Normativos y Resoluciones de efectos generales (Primer Trimestre 1980)</i> , por Ana María RUGGERI DE RODRIGUEZ | 57 |
| Comentarios Legislativos | |
| <i>Comentarios sobre la nueva Constitución del Estado Yaracuy de 22 de diciembre de 1979</i> , por Allan-R. BREWER-CARIAS | 67 |
| <i>Comentarios a la Ley sobre normas técnicas y control de calidad de 30 de diciembre de 1979</i> , por Allan-R. BREWER-CARIAS | 74 |
| <i>Comentarios sobre los Reglamentos de Organización de los Ministerios de Fomento, Educación, Juventud e Información y Turismo</i> , por Allan-R. BREWER-CARIAS | 79 |
| <i>Comentarios a la Ley del Instituto Nacional de Canalizaciones y al cambio de política en relación a la forma de las entidades descentralizadas</i> , por Jesús CABALLERO ORTIZ | 83 |

| | |
|--|----|
| <i>Comentarios al Reglamento N° 5 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre ruidos molestos o nocivos</i> , por Henrique MEIER E. | 89 |
| Crónica Parlamentaria..... | 99 |

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

| | |
|---|-----|
| <i>Jurisprudencia Administrativa y Constitucional: (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Primer Trimestre 1980</i> , por Mary RAMOS FERNANDEZ | 105 |
|---|-----|

Comentarios Jurisprudenciales

| | |
|--|-----|
| <i>Comentarios a la nulidad parcial de las pautas sobre escalafón del personal docente de las Universidades Nacionales</i> , por Manuel RACHADELL .. | 177 |
| <i>Comentarios sobre la delimitación de la remuneración y el sueldo básico de los funcionarios públicos</i> , por Joaquín RODRIGUEZ FALCON | 182 |
| <i>Comentarios sobre criterios de valoración expropiatoria</i> , por Nelson RODRIGUEZ G. | 185 |

BIBLIOGRAFIA

Libros

| | |
|--|-----|
| Allan-R. BREWER-CARIAS, <i>Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela</i> (Jesús Caballero Ortiz) | 189 |
| Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Luciano PAREJO ALFONSO, <i>Lecciones de Derecho Urbanístico I</i> (Armando Rodríguez) | 190 |
| Gustavo URDANETA TROCONIS, <i>La Ejecución del Urbanismo</i> (Ana Elvira Araujo García) | 191 |
| Revistas | 193 |

PRESENTACION

La Revista de Derecho Público, cuyo primer número aparece ahora, constituye sobre todo la expresión del espíritu que le da vida y sentido. Este protagonista, autor y actor, es el pensamiento jurídico venezolano, una objetivación del pensamiento jurídico venezolano que ha alcanzado en los dominios del Derecho Público un grado de suficiente coherencia y madurez.

He aquí por qué una Revista jurídica especializada en Derecho Público se hace necesaria, con una doble necesidad: la necesidad de incitar y asegurar una producción intelectual cualitativa —lo que es por sí solo un progreso— y la necesidad de contribuir eficazmente, por la trascendencia de las ideas, a sensibilizar la conciencia jurídica del país en un sector que como el del Derecho Público, se encuentra dotado de un acelerado dinamismo, factor de expansión y de cambio.

El Derecho Público de base constitucional era aún en las postrimerías del siglo XVIII un producto incipiente que comienza a adquirir consistencia en el transcurso del siglo XIX. Luego, desde los albores del siglo XX, se opera la transformación del modelo de Estado que algunos tratadistas denominan "la majestad del Estado metafísico", convertido en Estado realista y realizador, el de la época actual, pluralista, pluriclase, sujeto activo de prestaciones, garante de intereses, tecnificado, responsable y justiciable.

Ahora bien, el intento de considerar el Derecho Público moderno en sus implicaciones más recónditas y en sus repercusiones más recientes fue en Venezuela desde 1948, la tarea colectiva del Seminario de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela inaugurado entonces como un Centro de investigación permanente, erigido después en Instituto, con el objetivo primordial de formar el instrumento humano, es decir, el investigador, condición precisa para el estudio de las novedosas construcciones jurídicas de post-guerra, cuyo conocimiento se hacía más inmediato a medida que se intensificaba una relación continua con las personalidades e instituciones de los lugares de procedencia, especialmente Francia, Italia y España.

No es el momento de describir la obra del Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela y de sus zonas de influencia, basta tan sólo aludirlo como fuente originaria de una corriente que va fluyendo siquiera sea con premiosidades e intermitencias, pero de todos modos fluyendo, en la Cátedra, la Administración Pública, la Diplomacia, la Magistratura y el ejercicio profesional. Pues bien, esta misma corriente es la que alimentará a la Revista ahora presentada siendo entonces, dicho con un tecnicismo, su centro de imputación.

Esta Revista resulta por tanto absolutamente impersonal. No pertenece a ninguna institución, a ningún grupo ni a ninguna persona. Es sencillamente la materialización de una corriente de pensamiento en el que encuentra su propia identidad.

En tales condiciones la Revista nace sin condicionamientos, sin un cuerpo de doctrina, sin manifiestos programáticos, proclamando por el contrario su tecnicismo, su neutralidad y su independencia.

La temática abarcará toda el área de Derecho Público en su acepción estricta de Derecho de Estado, incluyendo así: el Derecho Público interno (Derecho Constitucional y su Historia, Derecho Administrativo con sus múltiples modalidades y expresiones, Derecho Financiero y Derecho Tributario), como también el Derecho Público externo (Derecho Internacional propiamente dicho con sus secuelas de Derecho Internacional Económico y Derecho Comunitario).

Las exposiciones versarán tanto sobre los elementos conceptuales del Derecho como sobre las consecuencias propias de su creación y aplicación, o sea, la normación y la jurisprudencia.

Concebida en semejante amplitud cada número de la Revista contendrá un verdadero estudio de índole científica —artículos o comentarios monográficos— que por el rigor del razonamiento están destinados a completar Tratados y Manuales.

En cuanto al análisis de la jurisprudencia se le atribuye la mayor importancia dado que ella representa la efectividad del Derecho con una función creadora, integradora e interpretativa. Derecho y Jurisprudencia se identifican en la totalidad del sistema jurídico, sin que sea correcto establecer entre ambas una relación de teoría y práctica, pues, como se ha repetido, "toda teoría si es acertada, debe ser práctica, y toda práctica es consistente en la medida que tenga una fundamentación teórica". Precisamente es esto lo que ha demostrado la obra de los insignes comentaristas de las sabias decisiones del Consejo de Estado Francés ("arrêtistes"), cuando es tal su recíproca influencia que, según hacia observar Maurice Haurion, no se llega a distinguir hasta dónde los elementos doctrinales de los "arrêtistes" se incorporan a las decisiones del Consejo de Estado ("arrêts") y hasta dónde ellas quedan incorporadas a la doctrina de los "arrêtistes". Esta perfecta conjunción explica sin duda la merecida forma que en todo el mundo ha alcanzado la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés.

Por último, una cuidadosa reseña bibliográfica orientará a los estudiosos, al proporcionarles una información selectiva de las numerosas publicaciones sobre temas de Derecho Público —libros y revistas— examinadas con un criterio valorativo.

*
* * *

La Editorial Jurídica Venezolana que, aún en sus inicios ha acreditado ya su nombre con la publicación de un buen número de obras selectas, asume el compromiso de editar y distribuir la Revista de Derecho Público, lo que requiere una esmerada organización tipográfica y administrativa, análoga a la que han adoptado, siquiera sea en distintos niveles, las más prestigiosas revistas jurídicas extranjeras.

El Comité de Redacción congrega un equipo que une el mérito a la juventud, está dirigido por un destacado administrativista, Allan R. Brewer-Carías, cuya inteligencia, laboriosidad y entusiasmo son una garantía de la calidad y perdurabilidad de la Revista que acaba de nacer.

La estimación con que me honran los distinguidos redactores de esta Revista les ha llevado a encomendarme la presentación de la misma, lo cual he hecho en los términos precedentes, seguro de haber interpretado fielmente sus intenciones. En todo caso me consta que lo dicho por mí constituye un ideal a cuya consecución dedicarán su buena voluntad y sus mejores esfuerzos.

He aquí las poderosas razones por las cuales esta Revista ha de ser, más que una esperanza, el testimonio del ascenso logrado por el Derecho Público Venezolano. Que sus estudiosos la acojan pues con todo su fervor y simpatía.

ANTONIO MOLES CAUBET

ESTUDIOS

Artículos

*Los cambios constitucionales en América Latina**

José Guillermo Andueza
*Profesor de Derecho Constitucional
de la Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. NECESIDAD DEL CAMBIO CONSTITUCIONAL EN AMERICA LATINA.
- II. LA ENMIENDA FORMAL.
- III. LA INTERPRETACION JUDICIAL.
- IV. LA COSTUMBRE CONSTITUCIONAL.
- V. CONCLUSIONES.

I. NECESIDAD DEL CAMBIO CONSTITUCIONAL EN AMERICA LATINA

La historia de América Latina es la historia de la inestabilidad política. Salvo raras excepciones, los países latinoamericanos han vivido la experiencia de los reiterados golpes de Estado y de las revoluciones sin profundidad. Pareciera que a través de estos procedimientos se quisiera hacer periódicamente una redistribución del poder político. Como faltan mecanismos adecuados para reflejar en las formas políticas y económicas los cambios que se producen en torno a las fuentes del poder, se acude a procedimientos extraconstitucionales, como son las vías de hecho.

El derecho, para que pueda conservar su vigencia, requiere de una adecuada relación entre norma y factores sociales, económicos, culturales y políticos. Toda sociedad genera una serie de valores sociales que vienen a conformar la estructura del grupo social y que sirven de base para la creación de un orden social. El sistema de valores de una sociedad condiciona el comportamiento de sus miembros y, de acuerdo con esta escala de valores, la sociedad determina lo que considera justo o injusto, bueno o malo, bello o feo.

El derecho constitucional escrito de América Latina es una prueba de la desarmonía entre norma y realidad. Ante la urgente necesidad de abrir nuevos cauces para las aspiraciones y anhelos de los pueblos, las instituciones constitucionales y los valores tradicionales se han revelado incapaces para atender el reclamo de un derecho constitucional hecho con la savia, la experiencia y las necesidades de los países latinoamericanos. Esta falta de adecuación ha hecho del derecho constitucional latinoamericano una suerte de normativa, un poco ideal, al cual tratan de acercarse los gobernantes de buena fe y al cual miran los gobernados como un complicado mecanismo

* Ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional celebrado en la ciudad de México entre el 25 y el 30 de agosto de 1975.

que lejos de facilitar obstruye el desarrollo y el bienestar de los pueblos. La crisis del derecho constitucional latinoamericano es una crisis de confianza. Se piensa que las instituciones constitucionales no funcionan o funcionan con una lentitud pasmosa mientras el tiempo pasa y las cosas siguen igual. El analfabeta, el marginado, el que vive en el círculo vicioso de la miseria y del hambre, no tiene tiempo para recrearse en la belleza estructural de su sistema político. El exige acción y acción rápida.

La carga ideológica del racionalismo ha sido en gran parte la causa de esta tendencia constitucional. La búsqueda de un derecho constitucional común a todos los pueblos hizo olvidar que el derecho no es una simple elaboración intelectual sino que tiene sus raíces metidas en la historia, en la geografía, en la sociedad. Trasplantar instituciones políticas de pueblos con una experiencia distinta y con una realidad también distinta era montar instituciones en el vacío. La dura realidad vendría luego a golpear, con la fuerza de los hechos, las instituciones en las que pusimos todas nuestras esperanzas. La consecuencia fue que la Constitución no se cumplía o era derribada por el vendaval de las contiendas políticas

La creencia en un derecho constitucional común o general ha permitido pensar que América Latina es una unidad geográfica, cultural, histórica y política. Es innegable que América Latina tiene formalmente muchos factores comunes. Los pueblos de América Latina se unen por la comunidad de idioma, por una cierta comunidad histórica y hasta podríamos añadir por una comunidad cultural. Pero ¿es América Latina una unidad geográfica o una unidad económica? Los ensayos de integración económica han tenido que tener en cuenta los diversos grados de desarrollo relativo de los distintos países latinoamericanos. Después de la gesta emancipadora, los nuevos Estados han recorrido caminos distintos. Unos han tenido instituciones más o menos estables. Otros han vivido de asonada en asonada. El vacío de poder producido por la independencia fue llenado por el caudillo o por las fuerzas militares. Todavía hoy la ausencia de verdaderas fuerzas sociales, estructuradas adecuadamente, han dejado el campo abierto a los gobiernos militares por ser la institución armada el más importante factor de poder.

Si a esta realidad política añadimos la situación de subdesarrollo en que ha vivido América Latina, con su secuela de economías dominadas, de marginalidad, de estancamiento, de irritante distribución de la riqueza, de enclaves de desarrollo y de zonas deprimidas, podemos comprender que es urgente formular en términos muy concretos la naturaleza, clase y alcance de los cambios constitucionales que requiere la América Latina.

Nada más apropiado que este I Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional para que sus participantes se planteen la dimensión del cambio constitucional. Reflexionar sobre el cambio constitucional en América Latina es pensar sobre la actual estructura de poder de estos Estados, sobre la filosofía que la legitima, sobre la estrategia y objetivos del desarrollo. Al reflexionar sobre el cambio constitucional en América Latina no hay que olvidar que esos cambios afectan a la estructura total de la sociedad. No puede estudiarse aisladamente el cambio constitucional en América Latina. Un cambio político debe estar acompañado de un cambio en las estructuras económicas, sociales, y culturales. Si no se tienen en cuenta estos factores incurriremos en el mismo error de nuestros ideólogos constitucionales. Las fuentes constitu-

cionales están en nuestro continente. Descubrir las, sistematizarlas, analizarlas y darles formulación científica es tarea inaplazable.

El cambio que debe producirse en nuestras estructuras económicas, sociales y culturales, porque es un reclamo urgente, ha de reflejarse en el sistema político. Cuando se cambien las condiciones materiales y sociales que justifican las actuales estructuras constitucionales habrá de producirse un reajuste o reacondicionamiento de las fuerzas sociales. Toda constitución es fruto de una transacción entre fuerzas sociales, económicas y políticas. Si la influencia política se desplaza al cambiar los supuestos de hecho, ese desplazamiento requiere una revisión constitucional. Las fuerzas tradicionales cederán el paso a las nuevas corrientes.

Debemos tomar conciencia de que el desarrollo de los pueblos no es una cuestión puramente económica. Una mayor o menor inversión, un mayor o menor rendimiento de la producción, un producto territorial bruto más elevado, no son índices que permitan medir por sí solos el desarrollo. Hay factores más allá de la economía que impiden el despegue. Los países de América Latina requieren de un cambio multidimensional que afecte todos los órdenes institucionales. Este cambio tiene que estar orientado ideológicamente. Es decir, tenemos que tener claro para qué se va hacer el cambio y a quienes debe beneficiar el cambio. Esta determinación es una cuestión política. En esta materia hay que estar también alerta. Nuestros ideólogos políticos están imbuidos de doctrinas extranjeras. Se quieren aplicar recetas que se han ensayado en países extracontinentales. Y lo que es más grave todavía, se adhieren a esas ideologías con un fanatismo suicida que ya ha dejado su secuela de terror, muerte y esclavitud. Para los problemas de América Latina y para el cambio constitucional de estos países hay que hacer ciencia viva. América Latina es una materia casi virgen para el ensayo sociológico, para el ensayo económico y para el ensayo político. El científico del derecho debe trabajar con los datos que le aporten las disciplinas de la ciencia social. Y estas disciplinas deben ser una reflexión integral sobre América Latina.

A título de ejemplo, deseo señalar los esfuerzos hechos en la mayoría de los países latinoamericanos por "modernizar" la administración pública. Se ha pensado y se piensa que una administración pública ineficaz, como lo es la administración pública latinoamericana, constituye un grave obstáculo para el desarrollo. Muchos planes fracasan porque no se dispone de los equipos técnicos indispensables para concluir con éxito la tarea emprendida. ¿Y cuál ha sido el remedio propuesto? Se toma un modelo europeo o el modelo norteamericano y se trasplanta en una estructura que se inspira en principios distintos. Esos valores sociales que conforman la burocracia latinoamericana tienen sus raíces en la sociedad. Mientras la administración pública latinoamericana siga nutriéndose de amigos políticos, los esfuerzos para racionalizar los servicios administrativos y de optimizar sus resultados, chocarán con un sistema de valores creados por la inestabilidad política. La clientela política, a falta de cargos disponibles en una economía deprimida o debido al desempleo, actúa como un efectivo grupo de presión. La toma del poder por las vías legales o por un hecho de fuerza constituye un motivo para el reparto del botín burocrático.

El cambio constitucional en América Latina comprende un estudio sobre la estructura del poder, sobre la forma de ejercerlo y sobre sus fines. El programa de

cambio constitucional ha de consistir en plantear nuevas alternativas y una nueva concepción sobre la sociedad y el hombre latinoamericanos. América Latina tiene una raíz libertaria que debe respetarse. La eliminación del analfabetismo, de la marginalidad, de la pobreza, debe hacerse tomando en cuenta la dignidad del hombre. Ya estamos cansados de que minorías esclarecidas, con su pedantería pseudocientífica, quieran imponernos por la fuerza sus indigestas fórmulas. Estudiar la intensificación de la participación social en el sentido de aumentar los contactos de las personas con los grupos sociales y evitar que en los hechos se produzca una desigual participación en los beneficios sociales es tarea prioritaria del científico social. Para que el estudio de la participación sea efectivo hay que referirlo a ciertas áreas concretas, como los beneficios económicos, los beneficios de la educación, la participación en las decisiones de gobierno, etc. Para que sea más realista este estudio, es preciso analizar las causas que impiden que grupos sociales participen más activamente en los beneficios sociales o que permanezcan rezagados en el proceso de cambio.

La ciencia política ha intuido que existe una relación entre las estructuras económicas y los sistemas políticos. Las distintas etapas de desarrollo conducirían hacia determinados tipos de sistemas políticos. Sin llegar en las exageraciones del determinismo marxista, el factor económico es un factor que hay que considerar al analizar un sistema político. ¿La inestabilidad política de América Latina no responderá a una etapa de su desarrollo? Recuerdo que en la década de los años sesenta, los politólogos europeos trataban de explicar los primeros golpes de Estado que se producían en los países africanos con el argumento de que había una latinoamericanización de la política. La imitación política no puede ser el único motivo para que se reproduzca en el África la práctica del pronunciamiento. Tiene que haber una causa más profunda. Yo creo que es el vacío institucional, que lo llenan los militares por ser la única fuerza organizada en una sociedad sin estructuras permanentes.

En este foro debemos estudiar aquellos cambios constitucionales que se han producido en América Latina y que, por su trascendencia, han de influir en la orientación del nuevo orden social y económico. Este estudio puede permitirnos determinar en qué medida los factores socio-económicos influyen en el cambio político.

II. LA ENMIENDA FORMAL

Si damos como un supuesto válido la necesidad del cambio constitucional cabe preguntarse qué tipo de Constitución debemos adoptar para asimilar rápidamente los cambios multidimensionales que es preciso introducir en las instituciones políticas, económicas y sociales. ¿Se debe adoptar una constitución flexible, que facilite el cambio, o se debe adoptar una constitución rígida que lo dificulte? En caso de adoptarse este último tipo de constitución, ¿qué grado de rigidez es más conveniente para incorporar los cambios constitucionales?

No hay que olvidar que las Constituciones latinoamericanas son y han sido constituciones rígidas. Pero su rigidez ha sido puramente formal, porque la estabilidad política y la seguridad jurídica que son las consecuencias básicas de este tipo de constitución no han sido alcanzadas. Estas finalidades no se han alcanzado porque

las Constituciones latinoamericanas han sido y son “constituciones nominales”, para decirlo en la terminología de Karl Loewenstein. “El carácter normativo de una constitución —dice este autor— no debe ser tomado como un hecho dado y sobreentendido, sino que cada caso deberá ser confirmado por la práctica. Una Constitución podrá ser jurídicamente válida, pero si la dinámica del proceso del poder no se adapta a sus normas, la Constitución carece de realidad existencial. En este caso, cabe calificar a dicha Constitución de nominal”¹.

En la actualidad la realidad política de América Latina es muy variada. Ella va desde los sistemas constitucionales clásicos hasta los regímenes militares de derecha o de izquierda pasando por el sistema de dictadura marxista. En esta pluralidad de sistemas políticos los hay con constituciones rígidas, los hay sin constituciones escritas, los hay donde la fuente del poder es el pueblo, pero los hay también donde el poder reside en las fuerzas armadas o en un partido único.

En aquellos sistemas que tienen una constitución escrita y rígida coexisten una constitución jurídica y una constitución real. La constitución jurídica es el ropaje atractivo, es el sueño irrealizado, es una escala de valores inalcanzados, es, en fin, el ideal jurídico y político. Según la voluntad del gobernante y las fuerzas sociales y políticas que lo respaldan, el proceso político se acerca o se aleja de ese modelo de referencia. La constitución real es el legado del caudillismo y de los regímenes de fuerza, es la normatividad de facto, es la expresión de las fuerzas tradicionales. Esta constitución sobrevive como una amenaza y asoma su rudeza cada vez que se rompe con la estabilidad formal de las instituciones.

No obstante la rigidez de las Constituciones latinoamericanas, la buscada estabilidad política sigue siendo una meta. Los periódicos y ocasionales cambios constitucionales han restado seguridad jurídica a los sistemas adoptados. Venezuela, por ejemplo, ha tenido veintitrés constituciones desde el año de 1830 en que se separa de la Gran Colombia. De esas veintitrés constituciones las que han tenido mayor duración normativa han sido la Constitución de 1830 que rigió hasta el año de 1857 y la Constitución de 1961 que el próximo año cumplirá quince años de vigencia. Esta experiencia venezolana no es muy distinta a la de los demás países latinoamericanos. ¿La inestabilidad política no tendrá entre sus causas una excesiva rigidez constitucional?

Debemos a James Bryce la terminología de constituciones flexibles y constituciones rígidas. Las primeras pueden ser llamadas también “estáticas” y las segundas “dinámicas”. “Quiérese decir que las primeras —dice Bryce—, durante el curso de la legislación ordinaria, cambian de modo constante e imperceptible, sin conocer el reposo, mientras que las del tipo más moderno permanecen fijas y estables en sus sitios. Pueden también describirse las primeras como fluidas, y las segundas, como sólidas o cristalizadas”. Cuando Bryce analiza las características de estos dos tipos de constituciones, atribuye a las constituciones flexibles las características de elasticidad y adaptabilidad. Esas constituciones “alteran sus formas sin perder sus caracterís-

1. Karl LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1965, pág. 218.

ticas principales". Las constituciones rígidas "no poseen esta propiedad porque su estructura es dura y fija" ².

Habría que investigar si la dureza e impermeabilidad de las constituciones rígidas latinoamericanas han contribuido en gran medida a la inestabilidad política. Estos países que al darse la independencia política buscaban afirmar una unidad aún no conseguida y que habían destruido las fuerzas sociales y económicas que justificaban el sistema colonialista ¿podían someterse a la rigidez de una constitución? Una mayor flexibilidad no hubiera permitido ensayar nuevas fórmulas sin violentar el texto formal de una constitución? Como lo señala Bryce "La estabilidad de cualquier Constitución depende no tanto de su forma como de las fuerzas sociales y económicas que la apoyan y sostienen. Y la Constitución se mantiene inalterable cuando se apoya en el equilibrio de estas fuerzas, siempre que se corresponda con él" ³. La constitución rígida puede resistir la presión del cambio social "pero es probable que sea impotente al mismo tiempo —como lo señala Bryce— para evitar que se produzca un conflicto que ponga en peligro el Estado y excite la hostilidad de una gran parte del pueblo. Sin embargo, si las fuerzas asaltantes son muy fuertes, la Constitución es vencida, sin remedio posible" ⁴. Esta ha sido la experiencia latinoamericana. La Constitución no ha podido resistir los embates de las fuerzas tradicionales que han querido conservar la práctica de los sistemas de fuerza. Sin fuerzas que la respalden, como partidos políticos organizados y fuertes, sin fuerzas sociales y económicas convencidas de la permanencia del sistema constitucional, la constitución ha quedado a merced de los caudillos afortunados o de las fuerzas armadas.

América Latina ha ensayado hasta la saciedad la práctica de los sistemas de fuerza y de los sistemas económicos que mantienen una desigual distribución de la riqueza y la dependencia externa del proceso productivo. Nadie puede estar contento con esta realidad. Un cambio se impone en las estructuras del poder político a fin de facilitar e impulsar el progreso social. Pero como hemos observado, una excesiva rigidez constitucional, con su poca flexibilidad y adaptabilidad al cambio social, puede ser un estímulo a las soluciones de fuerza.

La rigidez constitucional es un concepto relativo. Una constitución puede ser más o menos rígida, según sean las complicaciones que se establezcan para su reforma. Un mayor o menor grado de rigidez significará una menor o mayor adaptabilidad de la constitución. Estas consideraciones hay que tenerlas en cuenta al tratar el cambio constitucional.

Toda constitución rígida aspira a estabilizar un sistema político. Por eso aquellos sistemas surgidos de una revolución o de un golpe de estado, al pretender perpetuar sus instituciones políticas adoptan una constitución rígida. La constitución soviética es un ejemplo de esta aspiración. La constitución escrita en América Latina ha sido incapaz de estabilizar las instituciones políticas y la constitución fáctica ha sido igualmente incapaz de promover el desarrollo de la economía y de la sociedad. Esto nos revela que el cambio constitucional no es ni puede ser simplemente formal ni una

2. James BRYCE, *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1952, págs. 25 y 26.

3. *Idem*, pág. 45.

4. *Ibidem*, pág. 56.

elaboración intelectual de juristas competentes. Todo cambio constitucional implica una opción ideológica y una voluntad de transformar las instituciones. El derecho, y en especial el derecho constitucional, está sometido al cumplimiento de dos grandes valores sociales: la justicia y la seguridad. Lo ideal sería que la justicia estuviera asegurada y garantizada por el derecho. Y ésta ha sido la aspiración universal de todos los pueblos y de todas las generaciones. Pero la experiencia demuestra lo contrario. La constitución fáctica en América Latina ha sido incapaz de realizar la justicia, no obstante su flexibilidad, ni la constitución escrita ha sido capaz de establecer la estabilidad de un sistema.

El constituyente no debería tener la pretensión de dictar una constitución inmodificable. Al contrario, debería pensar que una constitución es un instrumento de organización política sometido a las contingencias de los cambios sociales. Si una constitución se redacta pensando que sus normas pueden y deben modificarse, la rigidez a que se llegue tiene que ser muy matizada, de manera que el cambio social pueda penetrar en el sistema político sin destruir sus bases fundamentales.

Para poder combinar la necesidad de cambiar la constitución y realizar los valores de justicia y seguridad, creo que una vía puede ser la acogida por la constitución venezolana de 1961. Ella contempla dos procedimientos para su reforma. Uno menos rígido que llama enmienda constitucional. Y el otro más rígido que llama de reforma general de la constitución. La exposición de motivos de la Constitución de 1961 explica así la diferencia de procedimientos para la reforma: "La Comisión creyó conveniente adoptar un sistema que permitiera modificaciones del texto constitucional sin mucha rigidez, en aquellos aspectos de la Carta donde predomine más lo incidental o circunstancial que lo fundamental, pero que al mismo tiempo impidiera, por medios más rigurosos y requisitos más exigentes, el fácil cambio en este último aspecto". Este sistema posibilita los "cambios no fundamentales" y dificulta los "cambios de estructura de verdadero alcance trascendente, o sobre el fondo mismo de la organización jurídica y política de la Nación".

Hay que precisar lo que se entiende por "cambios de estructura". Doctrinalmente podemos utilizar las categorías empleadas por Carl Schmitt que distingue entre destrucción, supresión y reforma de la Constitución.

1. *Destrucción de la Constitución*: Supresión de la Constitución existente (y no sólo de una o varias leyes constitucionales), acompañada de la supresión del Poder constituyente en que se basaba.

2. *Supresión de la Constitución*: Supresión de la Constitución existente, pero conservando el Poder constituyente en que se basaba (cambio de Constitución, golpe de Estado).

3. *Reforma constitucional (revisión)*: Reforma del texto de las leyes constitucionales vigentes hasta el momento; aquí corresponde también la supresión de prescripciones legal-constitucionales aisladas y la recepción de nuevos ordenamientos legal-constitucionales aislados⁵. Si se revisan los cambios constitucionales habidos en las Constituciones latinoamericanas podrá observarse que la mayoría son cambios

5. Carl SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, pág. 115.

no sustanciales o, para decirlo en frase de Schmitt, son supresiones de prescripciones legal-constitucionales. De las veintitrés constituciones venezolanas, sólo la de 1864 puede considerarse que introdujo una modificación sustancial. Cambió la forma unitaria por la forma federal. Estas modificaciones no sustanciales en vez de obstaculizarse deben más bien facilitarse. Con ello se evitarían tensiones innecesarias sobre el sistema político. En cambio, aquellas modificaciones que alteran sustancialmente el sistema político o la unidad política deben tratarse más conscientemente. "La Constitución, en sentido positivo —dice Carl Schmitt—, contiene sólo la determinación consciente de la concreta forma de conjunto por la cual se pronuncia o decide la unidad política. Esta forma se puede cambiar. Se pueden introducir fundamentalmente nuevas formas sin que el Estado, es decir, la unidad política del pueblo, cese"⁶. Es por esta razón por lo que la Constitución venezolana hace un llamado al pueblo, mediante el referendum, cuando se trata de cambiar alguna de las decisiones políticas del Poder constituyente. En un sistema democrático sólo el pueblo debe tener el poder de decidir sobre los aspectos fundamentales de su unidad política. El pueblo, como voluntad constituyente, puede cambiar incluso el sujeto del poder constituyente. Lo que no debe aceptarse es que minorías esclarecidas traten de imponer su voluntad a la mayoría de la población.

La única reforma que ha sufrido la Constitución venezolana de 1961 fue la de modificar las condiciones de elegibilidad del Presidente de la República. El Congreso sostuvo que el cambio de estas condiciones de elegibilidad no eran sustanciales porque no modificaba las decisiones políticas fundamentales y, por tanto, aprobó la modificación mediante el procedimiento de la enmienda que, como he dicho, es menos rígido.

Pero el problema de la rigidez constitucional no puede contemplarse desde el sólo ángulo de la reforma constitucional. Hay también rigidez constitucional cuando las prescripciones legal-constitucionales están redactadas sin la flexibilidad necesaria que permita a las autoridades adaptar el texto constitucional a los cambios sociales sin necesidad de enmendarlo. Muchos aspectos de desarrollo constitucional pueden dejarse a la regulación de la ley. Una constitución muy prolija y que pretenda regular todos los aspectos de la vida del Estado corre el riesgo de convertirse rápidamente en un instrumento lento y inactual. Una constitución más bien breve, que contenga las normas fundamentales del Estado, que permita una cierta discreción al cuerpo deliberante, puede ser un eficaz remedio a la inestabilidad política.

En estos quince años de vigencia de la Constitución venezolana, debido a la flexibilidad de sus disposiciones, Venezuela ha podido sortear con éxito situaciones difíciles en su vida política. Hoy se está tomando una decisión económica y política de una gran trascendencia, como es la nacionalización del petróleo, sin que se quebrante nuestro ordenamiento constitucional.

III. LA INTERPRETACION JUDICIAL

Una constitución por muy bien redactada que esté, por muy previsivas que sean sus disposiciones, por muy completa que sea su normativa, siempre tendrá omisiones,

6. *Idem*, pág. 24.

normas oscuras o asuntos fundamentales no resueltos. Porque la Constitución tenga estas fallas la marcha normal del Estado no puede detenerse. Las lagunas o puntos oscuros no pueden servir de excusa para la parálisis de las instituciones. El Estado tiene diariamente que decidir y tiene que actuar dentro del marco que le señala la constitución, aun cuando las limitaciones a su actuación sean imprecisas y vagas. Además, con el transcurso del tiempo se van creando nuevas situaciones que no encajan dentro de los supuestos constitucionales y que exigen un tratamiento adecuado.

El desarrollo crea tensiones. Un desarrollo acelerado de ciertas áreas suele producir desajustes en aquellas áreas que se resisten al cambio. Estos desajustes pueden provocar una situación conflictiva que si no se conjura a tiempo puede degenerar en una crisis social o política. El Estado tiene que arbitrar fórmulas para componer los intereses cuya contradicción genera tensiones. Cuando la constitución carece de flexibilidad para adaptarse al proceso de cambio o cuando sus disposiciones son incompletas o no han previsto la situación conflictiva, se abren en el proceso político tres posibilidades: la revolución, la reforma constitucional y la interpretación de la constitución de acuerdo con las necesidades del momento histórico.

Todo derecho aspira a estabilizar situaciones sociales, económicas o políticas, lo que le da al derecho un carácter conservador. Por el contrario, la sociedad, a la que el derecho está llamado a regular, se halla en permanente cambio. Se ha señalado, y con razón, que el derecho de nuestro tiempo marcha con retraso a la dinámica social. El derecho constitucional y el derecho administrativo no terminan de cuajar en instituciones que permitan un mejor funcionamiento del Estado y una mejor relación política con los gobernados. Ante la lentitud del derecho positivo para reformarse y de encontrar fórmulas que sustituyan los viejos esquemas es lógico que el hombre encargado de aplicarlo tenga que crear derecho. Si las fuerzas sociales y económicas que apoyan la constitución han cambiado, si los valores sociales representados en el documento fundamental se han modificado, si las expectativas sociales son distintas y si el derecho constitucional sigue siendo el mismo y las resistencias al cambio provocan tensiones, hay que buscar una vía de escape y esa no puede ser otra que la interpretación.

Una de las reglas de interpretación del derecho enseña que a "la ley debe atribuirse el sentido que aparece evidente del significado de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador" (art. 4º del Código Civil). Sin embargo, el significado de las palabras cambia. Como lo señala el Profesor Manuel García-Pelayo "Una vía de penetración del proceso dinámico en la estructura constitucional deriva el hecho necesario de que toda norma se manifiesta a través de la lengua, es decir, por medio de palabra... La vida de una lengua no se manifiesta solamente en la creación de nuevas palabras, sino también en la integración de nuevos pensamientos o en la sustracción de los antiguos a las palabras ya existentes... Cuando la norma se expresa en lengua viva, sus prescripciones quedan sometidas a los cambios de significación de las palabras, que se convierten así en vía de penetración de nuevos pensamientos, ideas y conceptos y de transformación del sentido de la constitución con arreglo a ellos" 7.

7. Manuel GARCIA-PELAYO, *Derecho Constitucional Comparado*, Segunda Edición, Revista de Occidente, Madrid, 1951, pág. 122.

Las palabras que contienen conceptos jurídicos se enriquecen o cambian de sentido con la evolución de la dogmática jurídica. Una misma palabra puede significar cosas distintas según la circunstancia histórica que le toca vivir al intérprete. Un jurista del siglo XIX tendrá una idea distinta de la democracia a la que tiene hoy en día un jurista contemporáneo. Y podemos señalar más. Hoy en día puede haber varios significados de la palabra democracia según la ideología del intérprete. El significado nuevo de la palabra democracia se incorporará al derecho constitucional cuando el intérprete tenga que aplicar las consecuencias jurídicas a que conduce este sistema político. Esta reforma constitucional, por medio de la interpretación, sólo puede presentarse con aquellos textos que tienen una larga duración y que no han renovado los valores que debe representar. Los nuevos valores penetran por medio de los nuevos conceptos o ideas expresados por las palabras.

Los partidarios de una excesiva rigidez constitucional han pretendido impedir que el Parlamento, so pretexto de interpretar la constitución, la pueda reformar. En estos casos, el Parlamento tiene que acudir al procedimiento para la reforma de la Constitución. Ciertamente que el Parlamento, ante una laguna constitucional o ante una disposición oscura, tiene que interpretar llenando o completando el vacío o deficiencia. Pero hay también situaciones en las cuales, no obstante una disposición clara, el Parlamento se aparta del texto constitucional. En los países donde existe el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes esta violación del ordenamiento jurídico puede ser corregida. Pero en aquellos donde no existe este control el Parlamento se convierte en un poder constituyente derivado. Sin embargo, si el rigor se lleva hasta el extremo de prohibir la interpretación de la Constitución se estarían creando condiciones ideales para el rompimiento violento del orden constitucional.

En aquellos países donde existe un sistema contralor de la constitucionalidad, la adaptabilidad del texto fundamental al cambio social y político se ha hecho por la vía de la interpretación. El caso más importante a este respecto es el de la Constitución norteamericana. En sus casi doscientos años, la interpretación judicial ha hecho una fina labor de adaptación que ha remozado sus disposiciones concebidas para otras situaciones. En Venezuela, debido a lo reciente de nuestro sistema constitucional, no podemos exhibir casos de adaptabilidad constitucional. En Venezuela, la Corte Suprema de Justicia tiene la facultad de controlar la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos. La jurisprudencia de nuestro máximo tribunal ha cumplido una labor de integración y complementariedad de la constitución. Este sistema de control tiene una gran importancia dentro de nuestro sistema político. Cuando el Congreso o el Presidente de la República desean tomar una decisión con base a una norma constitucional y esta norma no es clara o tiene interpretaciones contradictorias, el Congreso o el Presidente de la República toma la decisión que considera más conveniente a los intereses del país y aquellos que consideran inconstitucional el acto pueden recurrir, por la vía de la acción popular, a la Corte Suprema de Justicia y pedir la nulidad. De esta manera la disputa jurídica queda en manos de nuestro máximo tribunal y los órganos constitucionales encargados de aplicar la norma suprema pueden adaptarse a las situaciones cambiantes y someterse luego al control judicial.

El control judicial de la constitucionalidad puede contribuir o puede obstaculizar el cambio constitucional si los jueces no tienen una concepción clara de los problemas sociales y económicos. Si los jueces se apegan a los viejos valores sociales, el control será más bien un obstáculo al cambio. Recuérdese la oposición que la Corte Suprema de los Estados Unidos hizo al Presidente Franklyn D. Roosevelt por la política progresista de su gobierno. En cambio, si los jueces entienden que su misión es aplicar el derecho constitucional de acuerdo con los nuevos valores, la interpretación judicial será un factor de cambio.

IV. LA COSTUMBRE CONSTITUCIONAL

Ha escrito James Bryce que "las constituciones estatutarias se desarrollan por interpretación, se completan por decisiones y se amplían o modifican por las costumbres, de forma que, después de cierto tiempo, el efecto que producen no se corresponde con la letra de su texto"⁸. No obstante que el estudio de las instituciones sociales y políticas revela que la costumbre influye en el desarrollo de las mismas, o, para decirlo con las palabras de Bryce, las costumbres las amplian y las modifican, nuestra legislación se muestra reacia a reconocer la importancia de la costumbre en el derecho positivo. Nuestro Código Civil establece que no vale alegar contra la observancia de las leyes el desuso, o la costumbre o práctica en contrario por antiguos y universales que sean (art. 7º). En materia mercantil se admite la costumbre que supla el silencio de la ley cuando los hechos que la constituyan sean uniformes, públicos, generalmente ejecutados en la República o en una determinada localidad y reiterados por un largo espacio de tiempo (art. 9º del Código de Comercio).

En materia de derecho constitucional, y para ser consecuente con la estructura racionalista de nuestro sistema, la costumbre tiene un papel muy secundario. Racionalmente solo podría admitirse la costumbre subsidiaria o la costumbre interpretativa. Difícilmente podría admitirse una costumbre *contra legem*. Sin embargo, la costumbre es la fuente más antigua y espontánea de producción del derecho y es la fuente que mejor refleja los valores, intereses y creencias de una colectividad. Cuando una norma legal se encuentra en contradicción con una norma consuetudinaria, la tendencia social será hacia la subsistencia de las prácticas y de los usos sobre el derecho positivo.

Esta experiencia existencial no hay que olvidarla en una materia tan ligada a los intereses de los grupos y de los hombres como es el derecho constitucional. Una larga tradición de gobiernos de fuerza no pasa en balde por sobre la conciencia política de los pueblos. La fuerza y el terror crean, como reflejos condicionados, en la conducta ciudadana y se llega a pensar que es preferible la decisión autocrática, con su rapidez a veces inconsulta, que la decisión democrática, producto de una larga consideración donde la mayoría de los intereses se sienten representados y respetados. Entre los años de 1936 y 1948 la suplencia del Presidente de la República de Venezuela, cuando tenía que separarse del cargo para cumplir en el extranjero funciones de política internacional, era llenada por el Ministro de la Defensa. En este simple hecho se mani-

8. *Ob. cit.*, pág. 19.

festaba la influencia que las Fuerzas Armadas tenían en el sistema constitucional de esa época. A partir de 1958 el Presidente de la República suele encargar al Ministro de Relaciones Interiores. Pero, sin embargo, la influencia de las Fuerzas Armadas sigue siendo muy fuerte. El Ministro de la Defensa ha sido siempre un militar a pesar de que la constitución exige, como condiciones para ser ministro, las de ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado seglar (art. 195). Esta práctica constitucional revela que las tradiciones políticas se mantienen vivas y condicionan el funcionamiento de nuestros sistemas políticos.

La costumbre constitucional amplía y modifica las instituciones políticas. Pero esa ampliación y modificación se hace lentamente. Y América Latina requiere, antes que perpetuar sus costumbres políticas, cambiarlas. Considero que el caudillismo y el militarismo son dos formas políticas que si bien responden a una tradición latinoamericana no deben subsistir en la América Latina del mañana. Pueblos dignos requieren de sistemas políticos que sepan enfrentar los problemas que plantea un desarrollo político y económico rápido y armónico dentro del mayor respeto de la dignidad de los hombres. Una América Latina unida exige una alta conciencia política y el convencimiento de que la paz más sólida es la que se edifica sobre la justicia social.

V. CONCLUSIONES

A manera de conclusiones podemos señalar las siguientes:

a) América Latina está urgida de un cambio constitucional. Ese cambio obedece a que la sociedad y la economía latinoamericanas tienen que modificarse para salir de la pobreza, del analfabetismo, de la marginalidad, de la irritante distribución actual de la riqueza y de la economía dependiente.

b) El texto constitucional que se adopte tiene que tener la suficiente flexibilidad para permitir asimilar rápidamente los cambios que se produzcan. Y, además, el sistema político que se establezca tiene que actuar como motor de ese desarrollo.

c) La interpretación judicial es una fuente importante de adaptación del derecho constitucional a los valores sociales. Pero el cambio constitucional de América Latina no puede tener a la interpretación judicial como el instrumento básico de la política jurídica del nuevo sistema.

d) La costumbre constitucional en América Latina más bien tiende a reforzar el sistema tradicional del caudillismo y del militarismo. Un cambio constitucional significa cambiar esa orientación política.

*La Actividad Normativa de la Administración**

Gonzalo Pérez Luciani
*Profesor de Derecho Administrativo
de la Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. CUESTIONES INTRODUCTORIAS.
 1. *Generalidades históricas y políticas.* 2. *Desarrollo de la Potestad Reglamentaria en Venezuela.*
- II. NORMALIZACIÓN PRIMARIA DE ORIGEN EJECUTIVO.
- III. ACTIVIDAD DE NORMATIVACIÓN SECUNDARIA DE LA ADMINISTRACIÓN.
 1. *Problema definitorio.* 2. *Problemática especial.*

I. CUESTIONES INTRODUCTORIAS

1. *Generalidades históricas y políticas*

La producción normativa del aparato Gobierno-Administración ha tenido en los últimos años —particularmente después de la segunda guerra mundial— un aumento significativo. Este es un fenómeno que, podríamos decir universal, en el sentido de ser común a una gran cantidad de Estados del tipo de Estado con Derecho Administrativo de la Europa Continental, de la totalidad de los de Latinoamérica y de algunos de los nuevos Estados africanos.

Este fenómeno normativo no sólo tiene importancia absoluta o aislada, sino que también, presenta caracteres relevantes cuando se compara con la producción normativa de los parlamentos, cámaras o asambleas legislativas. Las magnitudes cuantitativas y cualitativas de la producción legislativa de estos últimos han disminuido¹.

* Texto de la conferencia dictada en la Universidad de los Andes, Mérida, septiembre 1977. Al texto de la conferencia se han añadido las notas de bibliografía que pudieran orientar más fácilmente al lector. Se han agregado también, uno que otro comentario aislado, los que fueron dichos al margen del texto escrito, aprovechando la flexibilidad que brindaba la exposición oral.

1. En realidad, la producción legislativa, desde un punto de vista cualitativo, puede decirse que ha aumentado. En primer lugar, el artículo 137 de la Constitución vigente, (que reproduce parcialmente el artículo 139 de la Constitución de 1947), prevé la posibilidad de que el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, pueda sancionar actos modificatorios de la Constitución, como son los referentes a la distribución de competencias entre la República, los Estados y los Municipios, atribuyendo a los últimos cuestiones que correspondían —constitucionalmente— a la competencia de la primera. Creemos, que el acto que pudieran llegar a sancionar las Cámaras sería una Ley, ya que la exigencia del voto calificado de cada una de las Cámaras, así lo hace suponer. Estos actos serían verdaderas *super-leyes*, en el sentido de leyes constitucionales; y, en consecuencia, debiera calificarse a nuestra Constitución en un grado de rigidez menor al que normalmente se le atribuye.

En segundo lugar, el artículo 163 de la Constitución menciona las leyes calificadas como orgánicas. ¿En qué se diferencian estas leyes orgánicas de las demás leyes? La exposición de motivos del proyecto de Constitución, parece indicar una diferencia jerárquica, ya que en aquél se expresa: *Como una categoría especial de leyes intermedias entre la Constitución y*

La doctrina jurídica venezolana no ha dejado pasar inadvertido este fenómeno. Así, un profesor de Derecho Constitucional, cree encontrar la explicación de estas cuestiones, al señalar que el procedimiento parlamentario no es sino una técnica de organización del diálogo político, procedimiento propio de sociedades con estructuras agrarias y preindustriales, donde los cambios sociales se operaban lentamente. La revolución industrial va a romper el esquema clásico de la función legislativa, produciéndose la doble circunstancia de que el Estado-Policial es substituido por el Estado-Providencia, con aumento de los poderes estatales, por una parte; y, por la otra, con el fortalecimiento de las potestades del Ejecutivo; y, consecuentemente, una disminución o merma de los poderes del Legislativo, cuya autoridad comienza a declinar².

Los resultados que anota esta doctrina son correctos por ser evidentes, aunque debemos disentir de ella desde el punto de vista histórico, ya que el cambio y las anomalías señaladas, respecto del esquema del Estado liberal, no se remontan al período de la revolución industrial, sino más bien, a la fase post-industrial de la forma liberal del Estado moderno.

La doctrina europea ha enfocado la cuestión que nos ocupa, desde diversos ángulos, pero llaman la atención del estudioso, los puntos de vista político-jurídico y jurídico-sociológico.

El primero de tales planteamientos afirma, que el principio de separación de los poderes, como axioma de una estructura del Estado que impidiera la represión de la libertad de los ciudadanos y como dogma de ser la única fórmula política para conservar esa libertad, fue objeto de progresivas adaptaciones a una realidad social con

las leyes ordinarias, el Proyecto prevé las leyes orgánicas. Sin embargo, al sancionarse las normas positivas, el Constituyente no parece haber consagrado una diferencia de jerarquía entre la ley orgánica y la ley *tout court*. En efecto, el artículo 177 de la Constitución señala: *Las leyes sólo se derogan por otras leyes...*, sin hacer distinciones entre diferentes especies de ley; y, el artículo 163 de la misma Constitución, sólo dice que: *Las leyes que se dicten en materias reguladas por leyes orgánicas, se someterán a las normas de éstas.* Esta última norma sólo parece hacer referencia al conocido criterio de la especialidad. Este criterio puede resumirse en un aforismo y una norma positiva de interpretación: *les posterior generalis non derogat priori specialis*; y el artículo 14 del Código Civil que dice: *Las disposiciones contenidas en los Códigos y leyes nacionales especiales, se aplicarán con preferencia a las de este Código en las materias que constituyan la especialidad.*

En otras palabras, cuando la Constitución habla de *leyes que se dicten en materias reguladas por leyes orgánicas*, hace una evidente referencia a unas leyes especiales, respecto de las orgánicas consideradas como leyes generales. La segunda parte de la norma dice: que aquellas leyes que regulan materia ya regulada por una ley orgánica, se someterán (aquellas leyes) a las normas de la ley orgánica. Esto quiere decir y debe interpretarse en el sentido de que las antinomias que puedan producirse entre normas de dos leyes, cuando una ley se califique de especial frente a una ley general orgánica, ésta última deroga y sacará de vigencia a la ley especial, no aplicándose el criterio señalado en el aforismo citado antes; y si la ley especial fuere posterior cronológicamente a la orgánica, no podrá aplicarse la norma del artículo 14 del Código Civil para resolver la antinomia, prevaleciendo la norma (contenida en la ley) general. En este caso, además, la norma de la ley especial posterior sería ilegítima por estar viciada de inconstitucionalidad por contrariar la norma del artículo 163 citado.

Sobre esta materia véanse: Eloy LARES MARTINEZ, *Manual de Derecho Administrativo*. 2da. edic., Caracas, 1970; pág. 52; y, así mismo, José Guillermo ANDUEZA, "Las leyes orgánicas y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia" en *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, Nº 2; jul.-dic. 1973, págs. 511 y sigs. V., también, Norberto BOBBIO, *Sui criteri per risolvere le antinomie* en *Studi per una teoría general del diritto*. Torino, 1970, págs. 95 y sigs.

2. José Guillermo ANDUEZA, *Doctrina de la Procuraduría General de la República*. Año 1970. Caracas, 1971; págs. 307 y sigs.

aceleradas mutaciones, de modo que, ese principio, es hoy apenas reconocible en algunas constituciones modernas.

Una visión contemporánea del significado histórico del principio de separación de los poderes, señala que el mismo radica, no tanto en su formulación positiva de separar o distribuir los poderes, sino más bien, en su formulación negativa de impedir la concentración de tales poderes³. El objetivo de aquella fórmula política fue el de irrumpir contra la estructura centralizada y concentrada de los absolutismos europeos.

Sin discutir el mérito de esta interpretación, una de las consecuencias más importantes, práctica y políticamente, del principio de separación de los poderes, fue la de sustraer a los monarcas la potestad de influir sobre el contenido de las leyes, y el de someterlo, por vía de consecuencia, a la voluntad del parlamento, autor de la ley, dando origen a lo que se llamó "*principio de legalidad*" de la acción administrativa y a sus derivaciones, como las relativas a la "*reserva legal*"⁴.

Es evidente, que los resultados óptimos que podían obtenerse del principio de separación de poderes, se dieron en Europa, en los países donde se logró el establecimiento de la monarquía limitada o monarquía constitucional, particularmente, en la etapa de la Restauración.

En estos casos, la contraposición entre Parlamento y Corona, o lo que es lo mismo, entre legislador y gobierno, en el plano formal y jurídico de las constituciones, correspondía a una antítesis y antagonismo real entre representantes de la burguesía y del poder económico, por una parte, y la tradición y la fuerza de la monarquía y de los privilegios de la nobleza, por la otra.

La desarmonía que se produjo entre el principio político de separación de poderes y la realidad subyacente, fue consecuencia, en un caso, de la unificación de los poderes por lo alto, debido a experiencias autoritarias y dictatoriales; y, en otros casos, a la ausencia de uno de los términos de la dialéctica social, al producirse la desaparición de los restos de la monarquía; y, más aún, a la ampliación de uno de los términos de aquella misma dialéctica, que de burguesía se desarrolla hasta coincidir con la totalidad de las clases sociales en las experiencias democráticas contemporáneas. Ambas experiencias van a quitar toda base real al principio de separación de poderes como requisito *sine qua non* de las libertades ciudadanas.

A pesar de los cambios que se han operado política y socialmente en la comunidad y, correlativamente, en el origen y la composición de los órganos superiores de los Estados, tales cambios no han sido traducidos cabalmente en la formulación de los textos de las constituciones formales, las cuales continúan afirmando el principio de la separación de los poderes.

Esta discrepancia ha movido a los teóricos del derecho, particularmente constitucionalistas, a reformular e interpretar el verdadero significado del principio de separación de poderes. Así, ha sido calificado como un enunciado de ideología política, como regla de ciencia política, como cánón de estructuración sociológica del poder

3. Cfr. Hans Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado*. (Traduc. de Eduardo GARCIA MAYNEZ). México, 1958; pág. 334.

4. Respecto de este planteamiento y, en líneas generales, por todo lo que sigue en este capítulo, véase Enzo CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*. Milano, 1967, particularmente, págs. 213 y sigs.

público; como principio ético o deontológico, como precepto de ciencia de la organización, como norma constitucional, y así, sucesivamente⁵.

Con las menciones hechas basta para poder concluir, que el sentido político que se da hoy, enfáticamente al principio de separación de poderes, es el de un principio de constitución material, según el cual las potestades públicas del Estado, pero no de los otros entes públicos, son repartidas entre complejos orgánicos de órganos estatales; pero, a la vez, se advierte, que tal enunciado es extremadamente vago e insuficiente para organizar cualquier Estado, ya que no se indican cuantos poderes o potestades se deban prever; a quién atribuir la potestad de decisión, a cuál hacer sufrir las consecuencias del error, a quién hacer pagar el costo de la organización, de qué modo conferir las dignidades públicas, etc.

Por supuesto, la conclusión o remate de estas observaciones es que se requieren, además, otros principios positivos de organización constitucional para organizar un Estado⁶.

Replanteado el problema con relación a los diversos actos normativos que regulan la vida de los Estados, las consecuencias y derivaciones del principio de separación de poderes, en sus formulaciones iniciales, reservaban para el legislador, esto es, a la representación popular, las materias que podían afectar la libertad de los ciudadanos, su seguridad personal y la propiedad; establecían el principio de supremacía de la ley sobre cualquier otro acto normativo del Estado y restringían o eliminaban la actividad normativa del Ejecutivo, haciendo de esta actividad una manifestación excepcional. De modo que, el legislador tenía el monopolio de la normación primaria y, con bastante frecuencia, la garantía de ese monopolio, en la prohibición constitucional de delegar sus potestades normativas.

De allí, que a comienzos de siglo, la escuela vienesa postulara, como una de sus enseñanzas, la falsedad de que los poderes del Estado fueran iguales o estuvieran colocados en el mismo rango o nivel, o que se tratara de poderes coordinados. El análisis de las constituciones positivas, conducía a muy diversos resultados: los poderes son tales, en cuanto puedan ser determinados como funciones del Estado, y estas funciones son fundamentalmente dos y no tres: la de creación del derecho y la de ejecución o aplicación de la ley. Además, estas funciones no son iguales, ni están coordinadas, sino que la actividad cumplida por la legislación, se encuentra supraindicada a la actividad de ejecución⁷.

Esta posición de preeminencia formal y material de los parlamentos obedecía, fundamentalmente, a la forma o manera de componerse el cuerpo legislativo y a su extracción. El parlamento representaba al pueblo, o mejor, era el pueblo presente en las personas de sus representantes. Este origen y esta formación, se colocaban frente al monarca, cuyo poder y cuyo origen eran diferentes. La fuerza de la nueva clase se imponía a la fuerza de la tradición.

5. Cfr. Massimo Severo GIANNINI, *Diritto Amministrativo*. Milano, 1970; Vol. I; págs. 63 y sigs.

6. Massimo Severo GIANNINI, *Ibidem*.

7. Hans Kelsen, op. cit., págs. 319 y sigs. Adolfo MERKL, *Teoría General del Derecho Administrativo*. (Traduc. española). Madrid, 1935; págs. 30 y sigs.

Durante el curso del siglo XIX, se inician en Europa movimientos que paulatinamente van a acentuar los perfiles de las estructuras de los regímenes parlamentarios de las monarquías constitucionales, y que en el presente siglo, terminarán por precisar las guerras mundiales.

Uno de los cambios fundamentales va a operarse respecto de la titularidad del llamado Poder Ejecutivo. El monarca es desplazado o arrinconado hacia funciones nominales o desaparece de la escena política, para ser sustituido por un jefe de Estado con poderes tan nominales como los del monarca que lo antecedía. Toma lugar preponderante en el Gobierno y la Administración, el Primer Ministro, que viene a ser un reflejo y una resultante de las fuerzas operantes en el Parlamento.

En la base social, correlativamente, se va a operar un fenómeno inverso. El ejercicio de los derechos políticos, que en un principio es reservado sólo a determinados grupos sociales, sobre bases censitarias o de niveles de instrucción, tiende a ampliarse bajo la presión de las nuevas clases de trabajadores, conduciendo progresivamente a la extensión de tales derechos políticos, a la universalidad de los habitantes que pasan así a ser ciudadanos.

Las diferencias de matices que aparecían en las constituciones formales, entre la composición y formación del poder legislativo y ejecutivo, tienden a desaparecer para llegar, en algunos casos, a una idéntica forma de selección del Jefe del Ejecutivo y de los miembros del Legislativo, por el voto popular directo, e inclusive, coincidiendo temporalmente tales selecciones y presentándose una correspondencia temporal en el mandato de ambos.

Se produce así, una homogeneidad de origen, de fundamento, de justificación y de legitimación del poder, tanto en el legislativo, como en el ejecutivo, de modo que, ambos se sienten ungidos con la representación popular y ambos se consideran y son considerados como verdaderos gobernantes por la voluntad soberana del pueblo.

El resultado práctico es que el legislativo y el ejecutivo, más que poderes antagonistas, se presentan en la actualidad como colaboradores uno del otro. Desde un punto de vista funcional, se opera también, un cambio en el sentido de la ley, que no trata ahora de limitar o refrenar la acción del Ejecutivo cuanto la de servir, como el instrumento más eficaz, a la acción del gobierno.

Otra de las consecuencias o resultados de estas mutaciones que han operado, lleva a la conclusión de que la reserva y el monopolio de la normación primaria en manos del legislativo, ya no obedece a razones fundamentales para la vida del Estado o de garantía de la libertad del ciudadano. Así, se permitirá, primero excepcionalmente, y luego institucionalmente, el ejercicio de potestades normativas al Ejecutivo, iguales a las del Legislativo, en cuanto a fuerza y valor; y, también, se operará consecuentemente, una ampliación de las potestades de normación secundaria o reglamentaria, que en sus comienzos habían aparecido como desusadas y anómalas. El resultado de este fenómeno es el que hemos tenido la intención de someter a estudio en estas breves charlas.

Por último, la más feliz de las consecuencias para los amantes de la libertad, es que el llamado "principio de la legalidad" de la acción administrativa, que aparecía como un corolario del principio de la separación de poderes, sufre un traslado y de

ser un resultado, o, cuanto más, un medio o instrumento de este último principio, se erige como un presupuesto necesario e indispensable de la libertad de los ciudadanos.

La evolución de este "*principio de legalidad*" y la consagración de los principios hermanos de responsabilidad de la Administración y de la posibilidad para el ciudadano de accionar contra la Administración, constituyen el fundamento y la base de lo que hoy conocemos como "*Estado de Derecho*".

2. Desarrollo de la Potestad Reglamentaria en Venezuela

Hasta el día de hoy, no he conocido un tratadista venezolano que haya hecho mención acerca del origen de la potestad o poder reglamentario del Ejecutivo en Venezuela. Esta circunstancia, es un elemento que nos revela lo descuidado y lagunoso que ha sido el estudio de esta materia.

Un examen de nuestras Constituciones nos lleva a establecer diversas etapas, así:

A) Respecto de la normación secundaria o propiamente reglamentaria, puede apreciarse la siguiente evolución:

a) En el primer período, comprendido entre los años de 1830 y 1892, las Constituciones venezolanas señalaban como atribuciones del Ejecutivo, las de mandar ejecutar las leyes, decretos y actos del Congreso y cuidar de su ejecución.

b) La segunda etapa se inicia con la Constitución de 1893, en la cual se alude al poder reglamentario, otorgando expresa competencia al Presidente de la Unión, para expedir decretos y reglamentos para la mejor ejecución de las leyes, siempre que la ley lo exija o establezca en su texto y cuidando de no alterar el espíritu y razón de la ley. En otros términos, la potestad reglamentaria estaba limitada exclusivamente a los reglamentos ejecutivos, y dentro de esta categoría a los llamados "*exhortados*", por la doctrina.

c) Es sólo, con la Constitución de 1914, cuando se establece un poder reglamentario en términos amplios como los de: "*expedir los decretos y reglamentos para la mejor ejecución de las leyes, cuidando de no alterar su espíritu, propósito y razón*". Con pocas variantes, esta norma constitucional ha permanecido igual hasta hoy, con pequeñas modificaciones, en algunos casos, haciendo referencia a la reforma de reglamentos anteriores y a las formalidades relativas a la nueva publicación, hasta llegar a la fórmula simplificada que aparece en la Constitución vigente de "*Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón*".

B) Respecto de la normación primaria, emanada de la Administración o Poder Ejecutivo, se pueden señalar dos especies concretas:

a) La primera es la referente a la organización administrativa, o sea, la normación sobre la organización, que viene expresada originalmente con el siguiente texto, en la Constitución de 1925: "*Decretar, en Consejo de Ministros, la creación y dotación de los nuevos servicios públicos que fueren necesarios en receso de las Cámaras Legislativas*".

Esta es una competencia que pudiera decirse alternativa y secundaria, correspondiendo en forma primaria a las Cámaras Legislativas, la creación de los servicios públicos. Apenas hay que anotar, que la expresión de "*servicio público*" debe tomarse

en su sentido formal u orgánico⁸; sin embargo, esta norma constitucional ha sido poco estudiada y precisada, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, quedando siempre en las pocas referencias doctrinales, una marcada ambigüedad respecto de su verdadero sentido.

Esta norma nació al lado de la que en la Constitución de 1901, permitió al Ejecutivo reglamentar el servicio de correos, telégrafos y teléfonos federales, pudiendo crear o suprimir estaciones u oficinas, que reclamen urgentemente estas medidas. Esta norma terminó por desaparecer en la Constitución de 1936, con ligeras variantes.

Todavía hoy, la redacción constitucional hace de los poderes del Ejecutivo una competencia secundaria y alternativa, para ser ejercida en receso de las Cámaras, añadiéndose un acto de control, que se realiza mediante la autorización de la Comisión Delegada.

b) La segunda especie de normación primaria, emanada de la Administración, está calificada por la materia económica y financiera a la cual se refiere.

El origen de la norma se encuentra en la reforma constitucional de 1945, con una formulación doble. A las Cámaras Legislativas se dio competencia para autorizar temporalmente al Presidente de la República, para ejercer determinadas y precisas facultades extraordinarias, destinadas a proteger la vida económica y financiera de la nación. En las atribuciones del Presidente de la República, se incluyó nuevamente la facultad de ejercer tales facultades extraordinarias en los términos que fijara el Congreso. En la redacción del texto constitucional de 1947, se repitió la doble formulación, en términos muy similares a los de la Constitución precedente.

La norma desapareció del texto constitucional en la reforma de 1953, sin haber sido utilizada en ningún momento desde su origen, para reaparecer en la Constitución vigente, señalándose que las medidas extraordinarias quedan reducidas a la materia económica y financiera, siempre que medie una ley que haya autorizado al Presidente para dictar tales medidas.

* * *

Podría parecer que la relación hecha fuera exhaustiva de los poderes normativos del Poder Ejecutivo en Venezuela; sin embargo, existen y están vigentes en el país, un conjunto de normas cuyo fundamento no puede encontrarse en una expresa norma constitucional, y sobre los cuales sería necesario utilizar justificaciones derivadas de cuestiones doctrinales o echar mano de fuentes no escritas, como la costumbre constitucional. Entre las formas de normación del Ejecutivo que pudiéramos llamar anómalas, hay que señalar, principalmente, a los Reglamentos de actos de suspensión o restricción de garantías constitucionales, a los cuales, una parte de la doctrina nacional, llama Reglamentos de Excepción. Es necesario mencionar también, los Reglamentos dictados en base a Tratados Internacionales, como son los innumerables Decretos derivados del Acuerdo de Cartagena, para citar un solo ejemplo. Por último, habría que señalar una innumerable profusión de Reglamentos o Resoluciones Regla-

8. Cfr. Eloy LARES MARTINEZ, *Manual de Derecho Administrativo*. 3era. edición. Caracas, 1975; págs. 238-239.

mentarias, emanadas de los Ministros, a veces, actuando varios de ellos conjuntamente, a veces, actuando aisladamente, que forman el inmenso campo de la reglamentación ministerial.

En el curso de estas conferencias es imposible referirnos a todas estas manifestaciones normativas. Nos detendremos primordialmente en las referentes a la normación primaria, relativa a los llamados Decretos-Leyes y a la normación secundaria o propiamente reglamentaria, pero, sólo en algunos de sus aspectos, y más en forma de problemática, que de simple temática.

II. NORMACION PRIMARIA DE ORIGEN EJECUTIVO

Cuando en la Constitución de 1945 apareció por primera vez, la norma del artículo 28 (ordinal 23) concordante con la del artículo 104 (ordinal 19), la doctrina patria no pareció caer en cuenta de que se estaba en presencia de una nueva fuente del derecho, no conocida hasta entonces en Venezuela.

El distinguido profesor Wolf hacía referencia a la misma, citando casi textualmente la norma constitucional, al escribir que el Ejecutivo podía establecer medidas, mediante Decretos, para proteger la vida económica y financiera de la Nación, sin necesidad de suspender las garantías. Agregaba el tratadista, que para adoptar tales medidas, se requería una autorización especial del Congreso, temporal y transitoria y que constituía una excepción, pues si las medidas fueran permanentes, debían tomarse por la legislación ordinaria y no en forma de Decreto⁹.

Es claro que hoy no se aceptaría una opinión semejante; ni muy probablemente, sea correcta la afirmación de que si las medidas son permanentes deben tomarse por medio de la legislación ordinaria, ya que la forma del Decreto sólo puede utilizarse para medidas transitorias o temporales. Una simple interpretación literal, llevaría a concluir que la "autorización", es temporal, pero que no está sometido a término el resultado o producto derivado de la autorización, esto es, las medidas, porque éstas podían ser permanentes.

El problema creado por la aparición de las nuevas normas constitucionales no suscitó mayor interés, debido a que no fueron nunca puestas en práctica. La razón más aparente por la cual tales normas se quedaron sólo en el papel, es que el Ejecutivo estaba dotado de poderes mucho más amplios, en cualesquiera materias, por la posibilidad de suspender o restringir las garantías ciudadanas.

Algo similar sucedió con las normas que se incorporaron a la Constitución de 1947. El Ejecutivo conservó los poderes que tenía para la suspensión y restricción de las garantías, con la única limitación, más de control teórico que práctico, de someter el Decreto de suspensión o restricción al Congreso Nacional o a la Comisión Delegada, con una finalidad informativa. En estas circunstancias, la elección del procedimiento más rápido y expedito dio preeminencia y prioridad a los Decretos sobre limitación de las garantías, que a los Decretos autorizados por leyes especiales, sobre los cuales no se tenía ninguna experiencia.

9. Ernesto WOLF, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*. Caracas, 1945. Tomo I, pág. 384.

Contribuyó también, a la no aparición de este nuevo tipo de acto fuente, la circunstancia de que la Constitución de 1947, sólo tuvo una vigencia escasamente superior a un año.

Es a partir del año de 1961, con la entrada en vigencia de la Constitución actual, que comenzó a desarrollarse la nueva forma de normación emanada del Ejecutivo.

* * *

En las clases dictadas en la Universidad Central de Venezuela, hacia los años de 1956-1957, oí de mi profesor, el doctor Antonio Moles Caubet, la denominación de DECRETOS LEYES, para distinguir los hipotéticos actos previstos en las Constituciones de 1945 y 1947¹⁰. El mismo profesor Moles, nos enseñó luego la forma de precisar el alcance de estos nuevos actos normativos acudiendo a los derechos extranjeros, particularmente, al derecho francés y al derecho italiano. Una ligera referencia a ambos derechos, nos dará una base de derecho comparado, suficiente para fundar un buen número de conclusiones respecto de la situación venezolana.

En la segunda década del presente siglo, un célebre publicista francés escribía:

“...el poder legislativo y el poder reglamentario difieren profundamente uno del otro. Lo que los hace plenamente diferentes es que el uno es de una esencia más elevada que el otro. El reglamento y la ley son, todos dos, fuentes de derecho, pero el derecho que crean respectivamente no tiene el mismo valor, y, en efecto, ellos no lo crean con la misma fuerza (*puissance*). De una parte, la regla emitida por vía legislativa tiene una fuerza superior que consiste: 1º En que ella supera y por consiguiente, anula todas las reglas preexistentes que puedan estar en oposición con ella; 2º En que ella no puede ser modificada o abrogada sino por una nueva disposición de orden legislativo. A esta superioridad de la regla legislativa corresponde, de otra parte, la subordinación del reglamento a la ley; el reglamento no puede moverse sino dentro de los límites de la ley; además, la actividad reglamentaria no puede ejercitarse sino en ejecución de las leyes, con mayor razón, el reglamento no puede ni contradecir las leyes existentes ni derogarlas; en fin, la regla establecida por un reglamento está a merced de la ley, que puede siempre desconocerla, derogarla, modificarla o abrogarla”¹¹.

No escapa a mis distinguidos oyentes, que el párrafo transcrito es un resumen de las enseñanzas que hace años aprendimos y, después, comunicamos a nuestros alumnos.

Sin embargo, los tratadistas franceses admiten, que para principios de siglo, la jurisprudencia y la doctrina reconocían la existencia de reglamentos llamados *espon-*

10. La referencia a estas lecciones del doctor Antonio MOLES CAUBET, sólo constan en apuntes personales tomados con ocasión de sus clases. El profesor MOLES sabrá disculpar cualquier incorrección o insuficiencia en las citas.

11. R. CARRE DE MALBERG, *Theorie générale de l'Etat*. París, 1920; (réimpression photomecanique). Tomo I, págs. 336 y sigs.

tâneos o *autónomos*, en el sentido de que eran reglamentos que no consistían en la ejecución de una ley anterior, sino que regulaban materias (organización interna de servicios públicos y policía administrativa), sobre las cuales no existía normación legislativa¹².

La crisis de estas nociones claras y precisas, comienza inmediatamente después de la guerra de 1914-1918, ya que las Cámaras legislativas francesas, bajo la presión de los acontecimientos, en especial de los trastornos causados a la economía en la inmediata post-guerra, se vieron obligadas a autorizar al gobierno, por medio de leyes de plenos poderes, para dictar Decretos susceptibles de modificar las leyes en vigencia; y, como tales, dotados de la fuerza de la ley.

A este nuevo procedimiento para la creación de normas, o más bien, al producto de este procedimiento, se le dio el nombre de **DECRETO-LEY**. Es de observar, que estas innovaciones eran evidentemente contrarias a la Constitución francesa de 1875, vigente en aquellos momentos.

Es cierto, que la extensión o ampliación de la competencia del Gobierno no estaba, generalmente, limitada a un período breve de tiempo, así como también, rodeada de una serie de cautelas, como la de que el Decreto fuera deliberado en Consejo de Ministros, o que fuera sometido a las Cámaras para su ratificación, etc., y a pesar de que como acto emanado del Ejecutivo estuviera sujeto a control del Juez, podía tal Decreto modificar o abrogar las leyes. De allí el nombre de **DECRETO-LEY**¹³.

El problema francés se presenta en una segunda etapa de evolución después de la última guerra mundial, dejando aparte el paréntesis ocupado por el régimen de Vichy y el del gobierno provisional de la República.

La Constitución del año 1946, había declarado solemnemente: "*La Asamblea Nacional es la única que vota la ley. Este derecho no puede ser delegado por ella*".

Sin embargo, nuevamente las circunstancias e imperiosas necesidades, obligan a esa Asamblea a utilizar medios ingeniosos y desviados para conseguir delegaciones del poder legislativo. Las técnicas empleadas son dos:

a) La utilización de las llamadas "*leyes de cuadro*", donde sólo son establecidos los principios más generales sobre una determinada materia, dejando todas las precisiones para ser establecidas por vía de Decreto. Si el Parlamento no se opone a tales Decretos, éstos llegan a tener una eficacia definitiva.

b) El procedimiento llamado de extensión o ampliación del poder reglamentario, que se logró mediante la aprobación de una ley que distribuía las diferentes materias entre la Ley y el Reglamento: las materias más importantes se reservaron al Parlamento, quien de todas maneras, podía cambiar esta distribución. Así, el Gobierno, al dictar Decretos sobre las materias que les fueron encomendadas, tenía la posibilidad para modificar las leyes existentes.

A pesar de esta grave alteración de los órdenes de competencia entre los dos poderes: legislativo y ejecutivo, todavía, en los años de 1953 y 1954, a través de leyes de habilitación, se hizo necesario al Gobierno dictar nuevos Decretos-Leyes¹⁴.

12. Cfr. Jean RIVERO, *Droit Administratif*. París, 1971; pág. 56.

13. Jean RIVERO, *Ob. cit.*, pág. 57.

14. El desarrollo de las cuestiones francesas ha sido tomado de André HAURIU, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. París, 1972; págs. 904 y sigs.

Frente a esta situación de anomalía jurídica, la Constitución francesa de 1958, establece una nueva vía hacia la normalidad, reconociendo la imposibilidad o incapacidad del Parlamento para atender a las exigencias normativas de la sociedad de la post-guerra.

La Constitución de 1958 mantiene las diferencias entre la Ley y el Reglamento: la Ley es elaborada por el Parlamento y el Reglamento es el acto realizado en ejercicio del poder reglamentario atribuido al Primer Ministro; solamente, que el nuevo equilibrio establecido entre las Cámaras legislativas y el Ejecutivo, ha variado respecto de los elementos tradicionales, dándose o ampliándose las competencias del Ejecutivo, más allá de la simple ejecución de las leyes, en desmedro de las competencias parlamentarias.

A la Ley se le ha dado como campo de actuación, no un ilimitado número de materias, sino un dominio limitado y circunscrito de materias, pudiendo, en algunos casos, establecer las normas o reglas (derechos cívicos, nacionales, delitos y penas, etc.), y casos en los que pueda establecer o determinar "*los principios fundamentales*" (enseñanza, derecho del trabajo, etc.). El legislador no tiene competencia sobre ninguna otra materia.

Para definir el campo de acción del Reglamento, se utiliza una formulación negativa: son todas aquellas materias que caen fuera del dominio de la ley. De modo que, en principio, toda materia que deba ser objeto de regulación normativa, corresponde al Gobierno o Ejecutivo como materia reglamentaria, salvo que la Constitución la hubiera atribuido de manera especial al Parlamento.

Así, a través del Reglamento, el Ejecutivo estatuye con una competencia incondicionada similar a la del legislador, pero, además, respecto de la materia atribuida por la Constitución al Parlamento, el Ejecutivo puede ejercer sus tradicionales facultades reglamentarias.

Pero, todavía, las situaciones descritas no agotan la materia de la normación emanada del Poder Ejecutivo. Si bien es cierto, que dentro de las materias atribuidas al legislador, el Gobierno sólo puede estatuir por la vía reglamentaria tradicional, esto no impide que el Parlamento pueda emitir leyes de habilitación, autorizándolo a emitir medidas, durante un período determinado, que pertenezcan al dominio de la ley. En otras palabras, se ha institucionalizado la práctica anterior relativa a los Decretos-Leyes, que han recibido el nuevo nombre de Ordenanzas.

Es de anotar, que cuando el Gobierno emana una ordenanza, estatuye y dispone con la misma amplitud con que pudiera haberlo hecho el legislador; y, aún más, durante el período por el cual el Parlamento concede la habilitación al Ejecutivo, se entiende que el Parlamento ha perdido competencia sobre tal materia. Como un requisito formal, por último, es conveniente agregar, que el Gobierno debe solicitar la ratificación de la ordenanza por el Parlamento, dentro de la fecha prevista en la ley de habilitación, so pena de caducidad de aquélla ¹⁵.

* * *

15. Sobre lo expuesto en último lugar, v. Jean RIVERO, *Op. cit.*, págs. 59 y sigs.

La situación en Italia es más sencilla que la compleja situación francesa. La Constitución italiana regula la emanación de normas primarias por parte del Ejecutivo, en dos casos principales:

A) La primera hipótesis de normación primaria emanada del Ejecutivo se tiene a base de una *delegación* que hace el Parlamento en el Gobierno. El caso está expresamente previsto y regulado por normas constitucionales; y, el acto resultante de aquella delegación, es denominado por la doctrina como *ley delegada*.

Las características y circunstancias que rodean esta delegación son, fundamentalmente, las siguientes:

a) El Parlamento no se despoja de su poder normativo o legislativo. El Gobierno adquiere un poder para emanar o emitir las normas, pero no resulta obligado a dictarlas. La jurisprudencia admite que el término para el ejercicio de los poderes objeto de la delegación pueda transcurrir inútilmente.

b) En todo momento el Parlamento puede retomar el poder delegado y ejercerlo, aún, estando pendiente el término de la delegación.

c) La ley mediante la cual se efectúa la delegación, debe definir los objetos de la misma y determinar sus principios y criterios directivos; también debe limitar la delegación en el tiempo.

d) Así como el Poder Legislativo no puede modificar la Constitución, tampoco puede transferir o conferir al Gobierno poderes que aquél no posee.

e) El Gobierno debe ejercitar los poderes derivados de la ley de habilitación, dentro del término establecido por ésta. Así, también, una vez emanada una norma delegada, se extingue el poder del Gobierno para legislar sobre ese punto.

Por regla general, se acude a la delegación en materias muy vastas, o de naturaleza extremadamente técnica o de muchos detalles, esto es, de cuestiones que no se prestan a ser discutidas por una Asamblea Política como es el Parlamento.

B) La segunda modalidad consagrada por la Constitución italiana, para que el Gobierno emita actos con valor de ley, es la que se denomina normación por medio de Decretos-Leyes.

En principio, el Gobierno adopta el Decreto sin que exista una autorización parlamentaria previa, pero sólo puede ser adoptada en *casos extraordinarios de necesidad y de urgencia*. Este acto es emitido para hacer frente a graves inconvenientes que requieren medidas inmediatas: desastres naturales, conmociones civiles, situaciones económicas o financieras de extremado peligro; y, en general, de aquellas medidas cuya eficacia podría frustrarse por las tardanzas del procedimiento parlamentario.

Luego de emitido el Decreto por el Gobierno, éste debe presentarlo al Parlamento para su conversión en ley por la Cámara. Si dentro de los sesenta días de emitido el Decreto, las Cámaras lo rechazan o no alcanzan a aprobarlo, el Decreto pierde eficacia desde su inicio, como si no hubiese sido dictado.

El Decreto-Ley, bien entendido, entra en vigencia y se aplica inmediatamente después de adoptado, y pierde su vigencia, en caso de rechazo o falta de aprobación por el Parlamento.

La necesidad y urgencia son presupuestos exigidos por la Constitución, pero el único que puede juzgar sobre la existencia de tales presupuestos es el Parlamento ¹⁶.

* * *

Es evidente, que la naturaleza de la cuestión a que se refiere el ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución, es posible asimilarla a los actos que la doctrina francesa denomina *ordenanzas*, y aquellos que son conocidos en Italia como *leyes-delegadas*.

Sin embargo, es necesario introducir algunas precisiones, así:

1. La norma constitucional venezolana utiliza una expresión muy ambigua, como es la de *dictar medidas extraordinarias*. Cabe preguntarse acerca del significado de esta expresión:

El profesor Lares Martínez sostiene que el Congreso tiene facultad para delegar en el Poder Ejecutivo la función de legislar ¹⁷.

Para el doctor Moles Caubet el término *medidas*, implica el término "norma", observando que en otro artículo de la Constitución vigente, (artículo 226 *in fine*), se habla de *facultades extraordinarias* que parecen referirse a la misma cosa ¹⁸.

El profesor Andueza señala que *medidas extraordinarias*, equivale a *legislación extraordinaria* en contraposición a la *legislación ordinaria*, que emana del Congreso ¹⁹.

(Art. 78, Ord. 23) *...ejercer determinadas y precisas facultades extraordinarias...* y en la norma correlativa (Art. 104. Ord. 29), *...ejercer ...la facultad de dictar medidas extraordinarias*.

De todo lo cual parece deducirse, que las *medidas extraordinarias* no son otra cosa, que el resultado del ejercicio de *facultades extraordinarias*.

Ahora bien, si el Presidente, en Consejo de Ministros, puede adoptar medidas de extrema gravedad, como son las de suspender o restringir las garantías ciudadanas, en virtud de las cuales puede dictar normas contrarias a expresos preceptos constitucionales —*contra constitutionem*—, cosa que no puede hacer válida y legítimamente el legislador mismo; y, por otra parte, puede el mismo Presidente, en Consejo de Ministros, emitir Reglamentos, *secundum legem*, es lógico concluir, que las *medidas extraordinarias* deben ocupar un rango intermedio entre esos dos extremos que están dados y prefijados por la propia Constitución, —que no puede ser otro, sino el acto dotado de la *fuera de ley*—. (Aparte las críticas sufridas por el concepto, aceptamos por *fuera de ley*, la particular cualidad de la ley —entendida como ley formal— de innovar en el mundo de las relaciones jurídicas; y, particularmente, en el complejo constituido por el sistema de los actos legislativos y los actos a ellos asimilados) ²⁰.

16. Sobre lo expuesto, cfr. Giuseppino TREVES, *Principi di Diritto Pubblico*. Torino, 1973, págs. 68 y sigs.

17. V. Eloy LARES MARTINEZ, *Manual de Derecho Administrativo*. 3ra. edición. Caracas, 1975; pág. 90.

18. Antonio MOLES CAUBET, *Dogmática de los Decretos Leyes*. Lección inaugural. Curos 1974.

19. José Guillermo ANDUEZA, Cita hecha por Eloy LARES MARTINEZ, en la ob. cit., pág. 90.

20. Aldo SANDULLI, "Legge, forza di legge, valore di legge". *Rivista Trim. Dir. Pubbl.* 1957, pág. 272. Por la crítica de estas expresiones, véase Franco MODUGNO, voz "Legge in generale", en *Enciclopedia del Diritto*; XXIII, págs. 890 y sigs.

Pensamos también, que el término *medidas extraordinarias* no comprende sólo actos normativos, sino que es posible que incluya actos no normativos, o de los meramente formales, en el entendido y sin polemizar, que por normativo se entienda el acto general. Debemos advertir, que esta amplitud que reconocemos al término *medidas extraordinarias*, nunca puede exceder de las medidas que el propio legislador pueda tomar y siempre dentro de los límites señalados por la Constitución con referencia a la materia económica y financiera.

2. Ha sido problema estudiado por la doctrina venezolana, la cuestión acerca de la naturaleza jurídica de la autorización que otorga el Congreso al Presidente de la República, para dictar *medidas extraordinarias*.

En un dictamen de la Procuraduría General de la República del año 1970²¹, se plantea la cuestión de si la norma del ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución, contiene una delegación legislativa. Señala el dictamen que la delegación implica que el Poder Legislativo confiere al Poder Ejecutivo, dentro de ciertos límites de tiempo y materia, el ejercicio de la función; y que toda delegación supone un acto de delegación, que recibe el nombre de ley de delegación o ley de habilitación. De allí, que la ley de habilitación confiera al Poder Ejecutivo, una competencia *ratione materiae* y una competencia *ratione temporis*.

Señala el dictamen, que el autor Lignola considera la temporalidad como una característica de la delegación legislativa, aunque no necesariamente deba producirse esta temporalidad por la fijación de un término, pudiendo, también, lograrse esta cualidad mediante una condición resolutoria.

A continuación se advierte que la norma constitucional venezolana, no exige como requisito esencial que la ley que autorice al Presidente deba tener un término, lo que hace pensar —según el autor del dictamen—, que no se trata de una verdadera delegación.

Además, agrega el dictamen, el dispositivo del artículo 226 de la Constitución, el cual señala que las leyes que establezcan un impuesto o contribución, deben fijar un término para su aplicación, aclara y agrega, que esa disposición no limita las facultades extraordinarias que la propia Constitución acuerda al Ejecutivo, de modo, que así el Ejecutivo podría hacer cosas que no podría hacer el legislador²². Todo lo cual confirma que no se trata de una verdadera delegación.

Conforme con esta tesis se muestra el profesor Moles Caubet, el cual señala, que los poderes del Presidente de la República no derivan, en el caso venezolano, de ningún acto legal constitutivo, como la atribución o la delegación, sino que por el contrario, el poder deriva directamente de la Constitución, sometido en su ejercicio a una autorización.

La autorización para el doctor Moles Caubet, es el acto que consiente al titular de los poderes el expeditivo ejercicio de los mismos. Entonces, la autorización

21. V. *Doctrina de la Procuraduría General de la República*. Caracas, 1971, págs. 307 y sigs. El dictamen aparece firmado por José Guillermo ANDUEZA.

22. En realidad el argumento demuestra demasiado, ya que la norma del artículo 226 de la Constitución puede entenderse como una excepción, que por ser tal, está expresamente prevista.

presta el consentimiento para ejercer el poder, pero, en manera alguna, lo crea ni lo transmite.

Concluye el profesor con estos términos: “El acto autorizante es una ley de autorización que concurre a complementar una capacidad jurídica. En efecto, el titular del poder lo tiene potencialmente, pero para ejercerlo, le falta aquello que no es otra cosa que la legitimación. En una palabra, la autorización juega aquí como lo que se conoce con el nombre de procedimiento de legitimación para actuar”²³.

En Venezuela, otros autores han sostenido que el dispositivo previsto en el ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución, constituye una delegación.

Así, Lares Martínez expresa que “. . . el Congreso tiene facultad para delegar en el Poder Ejecutivo, la función de legislar en materia económica o financiera”. Luego añade: “Aparte de esa disposición, ninguna otra de la Constitución autoriza la delegación legislativa. No puede, por tanto, el Congreso hacer delegación alguna fuera de la materia económica o financiera”²⁴.

El joven profesor Brewer Carías participa de este mismo criterio, cuando expresa: “Estos actos constituyen lo que la doctrina ha denominado Decretos-Leyes delegados, en que el Congreso, por autorización constitucional, delega al Presidente de la República la potestad legislativa, sin exclusividad y con las limitaciones con relación a la materia: económica y financiera; y al tiempo: mientras lo requiera el interés público”²⁵.

Por último, no conviene pasar por alto una reciente opinión, emanada de la Procuraduría General de la República, que luego de analizar las concepciones contrapuestas, concluye:

“Consideramos que la aplicación de lo previsto en el ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución, implica, necesariamente, una adición de poderes extraordinarios, no sólo legislativos, sino también ejecutivos, a las atribuciones ordinarias o normales del Presidente de la República, en virtud de que la citada norma constitucional así lo previene al referirse genéricamente a la adopción de “medidas extraordinarias”. En efecto, el ejercicio de las facultades extraordinarias puede conducir a la adopción de medidas de carácter legislativo, como serían aquellos preceptos generales que derogaren normas legales en vigor, o también, a la adopción de medidas de carácter ejecutivo no previstas ni permitidas en la legislación preexistente, las cuales concretarían una ampliación de la esfera de acción del Poder Ejecutivo en el campo económico y financiero, destinada a capacitarlo para afrontar una situación crítica o difícil, cuya solución requiere de mecanismos de mayor celeridad y eficacia inmediata. Esto nos lleva a pensar, que si bien puede el Poder Ejecutivo ejercer facultades de tipo legislativo en la mencionada situación, también puede ejercer poderes que no serían nunca de la competencia del legislador, sino que significarían, en todo caso, un reforzamiento de las facultades ejecutivas ordinarias”²⁶.

23. Antonio MOLES CAUBET, *Op. cit.*, pág. 25.

24. Eloy LARES MARTINEZ, *Op. cit.*, págs. 90 y 91.

25. Allan-Randolph BREWER CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*. Caracas, 1964, pág. 35.

26. V. *Doctrina de la Procuraduría General de la República*. Caracas, 1976, págs. 87-88.

En este mismo dictamen, se sostiene que en el caso en estudio, no puede tratarse de una verdadera delegación, ya que esta tesis no explicaría satisfactoriamente, la circunstancia de que la autorización del Congreso puede ser para que el Presidente ejerza mayores poderes que pudieran corresponder al Poder Legislativo, y el delegatario no podría tener mayores poderes que el delegante. Para concluir, señala el dictamen, que se trata de poderes propios del Presidente de la República, sometidos para su ejercicio a la autorización del Congreso, mediante ley especial.

En nuestro criterio, esta última opinión de la Procuraduría General de la República es insostenible. Allí se dice que se trata de una *adición de poderes extraordinarios*, pero no se aclara en qué consisten o puedan consistir esa adición y esos poderes extraordinarios. Los poderes jurídicos existentes en el ordenamiento venezolano, exceptuado el poder constituyente, y considerados como poderes soberanos, son el legislativo, el ejecutivo y el judicial. En Venezuela, podríamos agregar, aunque no con el rango de poderes derivados de la soberanía, el poder de los Estados y el de las Municipalidades. No podemos entender como pueden *adicionarse*, jurídicamente, tales poderes cuando ellos no tienen otro límite que la Constitución y la Ley. Es evidente, que el Presidente podría dictar actos con fuerza de ley, pero, evidentemente, no podría dictar actos superiores a la Ley, porque no existen otros, sino los actos conformadores de la Constitución. El Presidente podría dictar los actos de ejecución de las normas constitucionales o legales, pero aún, con la amplitud que quiera dársele al término *ejecución*, siempre tendrán como límite de validez, el ámbito de las normas constitucionales y legales que ejecute o aplique. Poderes jurídicos no hay sino los que se han nombrado, los demás, sobrepasarían el límite del derecho y sólo conformarían "poderes de hecho".

En mi opinión, hay que rechazar también, la tesis de la *autorización*, sostenida por Moles Caubet y por Andueza. Esta tesis tiene su defensa principal en el término que utiliza la misma Constitución, y parece convincente por el efecto que produce la autorización de "legitimar" el ejercicio de un poder, esto es, de actuar como *acte condition*, según la terminología francesa.

Sin embargo, hay que observar, que no siempre el intérprete puede guiarse por las expresiones textuales de las normas. Es de advertir, también, que el efecto de *legitimar* el ejercicio de un poder, corresponde a diferentes categorías de actos y aún de hechos jurídicos.

Las autorizaciones y procedimientos autorizatorios —según una reputada doctrina—, pueden dividirse en dos grandes categorías: los procedimientos autorizatorios en función de control y los procedimientos autorizatorios en función de programación.

Los procedimientos en función de programación, son instrumentos para ordenar la actividad de ciertos operadores a los preceptos de planos, programas, o diseños ordenativos o distributivos²⁷. Es evidente, que un sentido como el que antecede, no es posible encontrarlo en la norma constitucional venezolana.

27. Massimo Severo GIANNINI, *Diritto Amministrativo*. Milano, 1970. Vol. II, págs. 1099 y 1100. V. también, Serio GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*. Milano, 1963, págs. 80 y sigs.
Contra, v. Luciano SALVI, *Premessa a uno studio sui controlli giuridici*. Milano, 1957, págs. 44 y sigs.

Habría que examinar que se entiende por procedimientos autorizatorios en función de control.

El núcleo del concepto de control es el de un juicio de conformidad con las reglas. Toda acción puede estar sometida a reglas que varían del punto de vista valorativo que se adopte. Si las reglas son jurídicas, el juicio se refiere a la conformidad del acto con las normas, o control de legitimidad; si las reglas son técnicas, el acto sometido a juicio podrá ser más o menos útil, según la disciplina técnica; si las reglas son de oportunidad, el juicio se referirá al mérito o conveniencia administrativa; y, así sucesivamente ²⁸.

Es lógico que antes de emitirse el acto de autorización, exista el acto autorizado; o, por lo menos, un diseño o proyecto de acto, para poder establecer el juicio de conformidad. Ahora bien, frente al mecanismo previsto en la Constitución, es evidente, que no se trata de un acto o procedimiento autorizatorio, porque el mismo no consiste en un juicio de conformidad que emita el Poder Legislativo.

Es más, podría darse el caso de que el Legislativo "autorizara" al Ejecutivo, para dictar medidas extraordinarias, sin que mediase la iniciativa del propio Ejecutivo, y sin que éste emitiera ninguna norma, decreto o medida, todo lo cual contradeciría el fundamento de los actos de autorización, y de control.

Las expresiones más claras sobre la delegación y sobre el convencimiento de que el texto constitucional venezolano prevé una delegación, me permito extraerlas de un insigne profesor italiano, Giovanni Miclé, palabras con las cuales quiero cerrar esta conferencia.

En la delegación hay una atribución de poderes o facultades a un órgano o ente, para actos o materias para las cuales también es reconocido como competente a proveer otro órgano o ente; pero es una atribución en vía derivada; y, es por consiguiente, una competencia de carácter derivado, porque trae su fundamento jurídico de la reconocida competencia del órgano delegado a proveer sobre el objeto de la delegación. Es este carácter derivado el que distingue la atribución de poderes y facultades en la delegación de aquel otro que acontece en otras atribuciones, que, por contraposición, podrían llamarse a título originario.

Caracteres esenciales de la delegación, pueden considerarse los siguientes:

- 1º) Es un acto dispositivo de un sujeto o del órgano de un sujeto;
- 2º) por el cual éste, fundándose en su propia competencia a proveer en orden a un determinado objeto;
- 3º) atribuye a otro sujeto u órgano, los poderes y las facultades que reputa necesarios; para que éste pueda, de manera tan legítima y eficaz como el primero, proveer en orden al mismo objeto, dentro de los límites y según los criterios establecidos en el acto de delegación.

Así, concebida la delegación, es un acto dispositivo, esto es, un acto por el cual el órgano delegante, dispone de la propia competencia a proveer sobre un determinado objeto. No es un acto declarativo, como se ha sostenido, ni tampoco una autorización que remueva el impedimento a una preexistente competencia del

28. Massimo Severo GIANNINI, *Op. cit.*, Vol. I, págs. 309 y sigs.

sujeto u órgano delegado sobre el mismo objeto. Esta opinión si no fuera por su primer sostenedor en Italia (De Valles), podría ser ignorada, y está superada por una visión más exacta que se tiene hoy de la relación entre el acto de delegación y la norma sobre la cual se funda. No es que la competencia del órgano o ente delegado derive directamente de la Ley que consiente la delegación; sino que es la ley la que confiere poder al órgano o ente, competente sobre determinado objeto, para hacer competente a otro órgano o ente respecto al mismo objeto, resultando así, que el efecto de la delegación, es el producto del ejercicio del poder de delegación.

La delegación es también, un acto que presupone en el delegante una competencia propia en orden al objeto de la delegación, ya que sin ésta no se tendría una verdadera delegación sino más bien, una atribución de competencia a título originario.

La delegación, por último, atribuye al delegado los poderes y las facultades necesarias para proveer en orden al objeto de la delegación, y proveer de manera, igualmente, legítima y eficaz, como lo haría la autoridad delegante.

El objeto de la delegación puede estar constituido por la emanación de un determinado acto por una sola vez, o por la emanación de un mismo tipo de acto para todas las veces que ocurra (dentro de los límites de duración de la delegación), o por la emanación de varios tipos de actos o por la competencia a cumplir todos los actos y hechos relativos de una o más materias²⁹.

Esto es lo que ha sucedido en Venezuela. La delegación ha versado, a veces, sobre un acto determinado, como la creación del Fondo de Inversiones de Venezuela; otras veces, por la emanación de un mismo tipo de acto las veces que ocurra, como es el caso de los aumentos de salarios mínimos; o por la emanación de varios tipos de actos, como el de la reserva para el Estado venezolano de la industria del mineral de hierro.

El problema de los Decretos-Leyes y la delegación presenta diferentes e importantes facetas, que se hace imposible tratarlas en el breve marco de una conferencia.

II ACTIVIDAD DE NORMACION SECUNDARIA DE LA ADMINISTRACION

1. *Problema definitorio*

Una de las cuestiones que ha sido sometida a revisión y crítica en la moderna doctrina constitucional y administrativa, ha sido la definición del Reglamento.

Tradicionalmente la naturaleza del Reglamento se ha valorado a través de aspectos subjetivos y formales, como una manifestación típica y exclusivamente administrativa, siempre producto del ejercicio de las competencias ordinarias de la Administración Pública, para integrar la actividad de ejecución de la ley.

De modo, que hoy tiende a tener absoluta prevalencia en la doctrina, la definición del Reglamento equiparándolo a los actos administrativos, por las siguientes razones: a) proveniencia de órganos del aparato ejecutivo; b) forma o apariencia exterior del Reglamento igual a la de otros actos administrativos; c) por tener el Reglamento

29. Giovanni MIELE, Voz "Delega (dir. amm.)", en *Enciclopedia del Diritto*. Vol. XI, págs. 908-909.

idéntico vínculo de dependencia de la ley que cualquier otro acto administrativo. Se diferencia el Reglamento de los demás actos administrativos, por su contenido objetivo o material; de modo, que la nota distintiva viene dada por el contenido general y abstracto.

De esta manera, la generalidad y abstracción del Reglamento no son tanto requisitos de validez, cuanto requisitos de existencia³⁰. Traducidas estas características a una diferente terminología, obtendremos una conocida descripción: el Reglamento es un acto administrativo en sentido formal, pero es una ley en sentido material o sustancial.

Creemos necesario explicar, aunque sea brevemente, las notas de generalidad y abstracción.

La generalidad se entiende como generalidad de destinatarios de la norma, es decir, un número indefinido o indefinible de sujetos a quienes va dirigida la norma, una pluralidad indeterminada. También se ha entendido por generalidad, la posibilidad de aplicación de un precepto o mandato, un número indefinido de veces en el futuro, es decir, una multiplicidad de aplicaciones en el tiempo.

Sin embargo, por abstracción se ha entendido esta última manera de ver la generalidad, aunque no es la tendencia más aceptada. Por abstracción algunos entienden, la previsión de una acción tipo o una clase de acciones, con prescindencia del o de los destinatarios de los preceptos. También por abstracción se suele significar, una prescripción que establece una volición previa que prevé y regula una volición posterior.

Algunos autores además añaden la nota de la novedad o innovación en el ordenamiento jurídico, produciéndose una o unas situaciones jurídicas que no existían antes.

Al parecer, las cuestiones expuestas no tienen apariencia de ser muy complejas, pero, sin embargo, algunas precisiones no dejan de ser dudosas e inciertas. Así, podría decirse, que el contenido material del Reglamento es general y abstracto, aunque a veces también parece que debiera entenderse general o abstracto.

Un joven investigador del Derecho Administrativo francés, se ha planteado como tema de una monografía jurídica, el problema de la distinción entre el acto reglamentario y el acto individual emanados de la Administración³¹. Entre los ejemplos o casos que cita como base para una distinción, señala un *arrêt* del Consejo de Estado Francés, de 18 de diciembre de 1959 (*Société de films Lutetia*), en el cual se decidió sobre un acto realizado por el Alcalde de Niza, que prohibió la proyección de un film cinematográfico, haciendo resaltar algunas conclusiones del Comisario de Gobierno Mayras, entre las cuales señala que *...si la prohibición reviste un carácter individual respecto de los films a que ella se refiere, esa misma prohibición es general e impersonal respecto de los espectadores*³².

A pesar de que la decisión del Consejo de Estado, se pronunciara en el sentido de considerar como individual el acto del Alcalde, no por eso dejó de suscitarse una cuestión doctrinaria. El autor a que nos hemos referido propone sustituir las viejas

30. Enzo CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*. Milano, 1967, págs. 91 y 348.

31. Jean-Marie RAINAUD, *La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel*. Paris, 1966.

32. Jean-Marie RAINAUD, *Op. cit.*, pág. 7.

definiciones dadas por Duguit, Jéze y Bonnard, para los cuales el Reglamento era el acto que se refería a una situación general e impersonal, por una nueva definición: "El acto reglamentario es aquel que interesa a todos los miembros de una institución", añadiendo que esta institución está formada por todos los individuos en tanto tienen la cualidad de miembro de un medio jurídico. Posteriormente, agrega que la institución puede ser más o menos general, ya que ella es independiente de los individuos que la concretizan y continúa existiendo, aun cuando sus individuos desaparezcan. Ejemplos de instituciones o medios jurídicos son la comunidad estatal, el régimen matrimonial, la Presidencia de la República, etc. Concluye nuestro autor señalando, que el acto individual, por contraposición al Reglamento, debe definirse *a contrario*. Así tenemos entonces, que si el acto reglamentario es el acto administrativo que crea, modifica o extingue una institución, el acto individual no instituye nada ³³.

Por original que nos parezca la doctrina de Raynaud, presenta tantos problemas como los que pretende sustituir y aún mayores. Sólo la hemos traído a colación como ejemplo de las dificultades que en la práctica pueden presentar nociones como las de generalidad e individualidad, donde las diferencias parecen presentarse en términos cuantitativos y no cualitativos, de donde deriva la relatividad de los mismos y las dificultades de diferenciación en los casos límites.

Pero las dificultades no terminan aún. La doctrina europea, particularmente italiana, ha venido planteándose desde hace muchos años, dos cuestiones fundamentales, respecto del tema que nos ocupa, así:

Las normas jurídicas que componen cualquier ordenamiento, no necesitan ser ni generales ni abstractas, pudiendo existir normas individuales y concretas. Entre otros casos, los teóricos y filósofos del derecho, señalan varios ejemplos: la norma que crea un ente o sujeto público o un órgano determinado de la Administración Pública; las normas derogatorias de otras normas, etc.

A estas conclusiones se llega sin echar mano de las teorías de la Escuela de Viena, que según las enseñanzas de Kelsen, toda norma jurídica era constituida por un juicio hipotético, en el cual un supuesto de hecho estaba unido a una consecuencia jurídica por un nexo de *deber ser*, sin que fuera necesario predicar ni la generalidad ni la abstracción para los componentes del juicio: el supuesto de hecho o la consecuencia jurídica.

Se ha sostenido en contrario, que una norma individual contradeciría el principio de la igualdad, el cual no puede lograrse sino por medio de aquélla.

Se ha replicado que algunas normas no tienen ninguna incidencia sobre el principio de igualdad de los sujetos o ciudadanos ante la Ley, como son los ejemplos que se han citado de normas que crean organismos públicos y las normas derogatorias. Se ha dicho también, que una norma que violara el principio de la igualdad ante la Ley, sería una norma injusta o una norma ilegítima, pero siempre sería una norma. De allí, que el filósofo italiano Bobbio haya señalado que la generalidad y la abstracción no son caracteres o elementos de las normas como son, sino de las normas como deben ser ³⁴.

33. *Ibidem*, pág. 12.

34. Norberto BOBBIO, "Per una classificazione delle norme giuridiche", en *Studi per una teoria generale del diritto*. Torino, 1970, pág. 27.

2. *Problemática Especial*

La segunda de las cuestiones que ha planteado la más moderna doctrina europea, es que el Reglamento no puede definirse como acto administrativo de contenido general, o lo que es lo mismo, acto administrativo en la forma y ley material en la substancia. El Reglamento, sostiene la nueva tendencia, tiene que definirse por la nota normativa, la cual puede coincidir o no con el carácter de generalidad. Agrega esta corriente doctrinaria, que el Reglamento es algo diferente y distinto del acto administrativo, y que Reglamento y Acto Administrativo no son dos especies de un mismo género, sino dos géneros diferentes.

El problema que se ha planteado nuevamente, es el de precisar lo que deba entenderse por norma jurídica.

Para llegar a este nuevo concepto, se ha propuesto utilizar la concepción moderna o institucional de ordenamiento jurídico.

Es de advertir, que la doctrina predominante a fines del siglo pasado y aún a comienzos de este siglo, incluyendo escuelas y tendencias como la de Viena y las derivadas de la teoría pura del derecho, señalaba que todo ordenamiento jurídico estaba compuesto de un conjunto de normas jurídicas, relacionadas entre sí por nexos lógicos e identificables como unidad, por formar un sistema.

Al lado de esta concepción de los ordenamientos jurídicos, comienza a desarrollarse otra teoría, cuyos iniciadores fueron Hauriou en Francia y Santi Romano en Italia, y que se conoce con el nombre de teoría de la institución.

Esta teoría define los ordenamientos jurídicos de la siguiente manera: Todo grupo organizado productor de normas propias es un ordenamiento. Descriptivamente puede decirse, que un ordenamiento jurídico es un grupo de sujetos, que por intereses comunes, se organiza, confiriendo poderes a una autoridad y dándose normas que tengan una efectiva vigencia.

De esta manera, puede señalarse que los componentes primarios de todo ordenamiento son: a) la plurisubjetividad o complejo de los componentes o miembros del grupo; b) la organización; y, c) la normación. Adviértase, que la normación por sí sola era considerada como ordenamiento por las anteriores escuelas. Sin embargo, es evidente, que la normación por sí sola es una abstracción, que ni puede existir ni existe sin los otros elementos mencionados.

Estos componentes del ordenamiento no son disociables, haciendo sólo posible su separación con fines teóricos. Ellos se encuentran enlazados por una serie de nexos, relaciones e implicaciones. Así, encontramos, que la normación es normación sobre la plurisubjetividad, esto es, normas sobre las personas físicas, sobre la nacionalidad, sobre la capacidad, sobre la cualidad de electores, etc.; pero también, es normación sobre la organización. Así, sobre el Presidente de la República, las Cámaras Legislativas, número y poderes de los ministerios, etc. Por último, hay que considerar la normación sobre la normación, la cual señala cuáles actos serían los creadores de normas, quién puede emitir las normas jurídicas, cuáles serán los efectos jurídicos de las normas, etc. También existe una organización de la plurisubjetividad, una organización de la normación y una organización de la organización.

Cuando un ordenamiento de un grupo territorial es amplio y con posibilidad efectiva de ocuparse de todos los intereses del grupo mismo, entonces este ordenamiento se dice *ordenamiento general*, como son hoy los Estados. Estos ordenamientos generales son y suelen ser originarios, soberanos y absolutos. *Originarios* porque su existencia proviene de ellos mismos; *soberanos* en el aspecto interno, porque pueden imponer las determinaciones de la autoridad por la fuerza, y en ámbito externo, porque no reconocen superiores. El carácter de *absoluto* significa el poder determinar la relevancia de cualquier otro ordenamiento que pueda operar en su ámbito³⁵.

Retomando el hilo de nuestro desarrollo, la doctrina moderna parece haber llegado al convencimiento de no poder contar todavía con un concepto de norma absolutamente indiscutible: proposición prescriptiva, orden o comando imperativo, juicio hipotético. Estas normas, en todo ordenamiento jurídico, no pueden ser otras que las que el propio ordenamiento considere como tales. Cada ordenamiento elige sobre la base de criterios eminentemente políticos, cuales proposiciones van a constituir el componente denominado normación, de modo, que sólo es posible identificar a las normas de un ordenamiento a través de las normas sobre la normación.

El criterio se revela insuficiente porque parece envolver una petición de principio: las normas que componen un ordenamiento son las previstas en las normas sobre la normación, lo que hace presuponer el conocimiento de cuáles son o qué son las normas sobre la normación.

A pesar de estas dificultades, en Italia se ha abierto un amplio debate sobre una cuestión que tiene muchas implicaciones prácticas y que consiste en lograr una distinción entre los llamados *actos administrativos substancialmente normativos*, y *actos administrativos, substancialmente administrativos, pero con eficacia general*, o dicho más sencillamente, se trata de distinguir entre los Reglamentos como actos normativos y los actos administrativos generales no normativos.

La distinción no es meramente teórica, sino que tiene implicaciones prácticas muy importantes. Así: si un acto es normativo, su violación por mala aplicación o por falta de aplicación, puede servir de fundamento para atacar una sentencia mediante el recurso de casación, o para atacar un acto administrativo mediante el recurso contencioso de anulación, cosas que no podrían alegarse si el acto violado o no aplicado no tuviera el carácter de normativo. Así también, si el acto es normativo no podrían dictarse actos individuales en desacuerdo con la norma, pero si el acto es sólo general y no normativo, nada impediría que pudieran dictarse actos individuales que contrariaran el acto general.

Con algunos ejemplos tendremos la inmensa gama de actos, cuya verdadera naturaleza preocupa a los juristas:

1. Decisiones de la Administración prohibiendo la importación o exportación de ciertas mercancías o sujetando otras a la obtención de licencia; los actos por los cuales las autoridades municipales adoptan las ordenanzas, sobre planos reguladores de las ciudades y ordenanzas de zonificación. Pueden también distinguirse otros grupos de actos: las órdenes generales de policía revocando todos los permisos de porte de armas; la fijación de horario para la apertura y cierre de negocios; la prohi-

35. Para las nociones de ordenamiento jurídico, véase Massimo Severo GIANNINI, *Diritto Amministrativo*. Milano, 1970, Vol. I, págs. 92 y sigs.

bición de vender bebidas alcohólicas fuera de determinadas horas, o en determinados días o en determinados sitios; decisiones que afectan a determinadas categorías de empleados: aumentos a los maestros, condiciones de trabajo para las enfermeras. Otro grupo está formado por las órdenes de policía, referentes al tránsito: límite de velocidad en determinadas vías, o en determinadas zonas o sólo en precisas y concretas circunstancias; las resoluciones mediante las cuales se fijan las épocas de caza o de veda.

Algunas categorías de actos nos afectan con frecuencia a los abogados, como las disposiciones tomadas por algunas administraciones públicas, referentes a modelos o formularios en los cuales deben hacerse solicitudes o declaraciones, como los formularios del Impuesto sobre la Renta, los formatos para matricular vehículos; o, también, las decisiones sobre el número de copias que han de presentarse, los documentos que han de exhibirse; y, así sucesivamente.

Por último, hay veces en que los actos de la Administración contienen un sólo precepto: p.e.: se prorroga el lapso para declarar el Impuesto sobre la Renta, hasta una nueva fecha.

Los primeros intentos para distinguir entre los actos normativos y los actos generales, emanados de la Administración, fueron hechos por De Valles, quien sugirió atender a la norma de competencia, en virtud de la cual se emitía el acto: Si la norma atributiva de competencia aludía al poder reglamentario o a un acto reglamentario, se estaba en presencia de un verdadero acto normativo; caso contrario, sólo se trataba de un acto general sin categoría de acto reglamentario ³⁶.

El criterio podría parecer correcto, pero insuficiente, porque el ordenamiento puede utilizar otras expresiones las cuales sería necesario analizar una por una; p.e.: cuando la competencia del funcionario viene definida como: poder para dictar normas sobre determinada materia o algunas otras similares.

Para el profesor Giannini, la distinción no puede encontrarse sino en los términos tradicionales de los elementos del acto administrativo. Los actos administrativos, incluidos en ellos los generales, tienen por finalidad el cuidado de un interés público concreto y puntual, que constituye el motivo del acto, o la causa o la función, según la expresión que se desee adoptar. En los Reglamentos la finalidad no es el cuidado de un interés público, sino la finalidad de todo acto normativo, o sea, la regulación abstracta de relaciones jurídicas a los fines de constituir el ordenamiento jurídico ³⁷.

Este criterio puede ser científicamente exacto, pero las dificultades aplicativas del mismo son evidentes: la falta de límites precisos de la noción de interés público, ya de por sí sería suficiente para excluirlo como criterio.

Más recientemente, el profesor Sandulli ha revivido el llamado criterio de la novedad o innovación como característica de la norma jurídica, y así señala: Este concepto comporta, que cuando no resulte de otra manera, se niega el carácter normativo a todas aquellas estatuciones, tomadas en base a poderes discrecionales o no,

36. Arnaldo DE VALLES, *La validità degli atti amministrativi*. Roma, 1917, paraf. 5. Cit. por M. S. GIANNINI.

37. Massimo Severo GIANNINI, "Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali". *Foro italiano*, 1953, III, págs. 19 y 20.

las cuales sean "*aplicativas*" de preceptos contenidos en actos normativos anteriores sin innovar en modo alguno en la substancia del sistema normativo vigente.

Nuevamente, se hace evidente, que el concepto de "*innovación*" como característica de la norma jurídica no es correcto, ya que en realidad cualquier acto o negocio jurídico produce una relación o una situación jurídica nueva que antes no existía. Actos innovativos o no en la "*substancia del sistema normativo*", no resuelve la cuestión, ya que esta substancia es la que se trata de precisar o acotar y la que debe comprender los actos normativos y debe excluir a los actos generales no normativos.

Así, pues, el problema continúa abierto: reglamento como acto administrativo general o reglamento como acto normativo, el cual podría no ser general y que estaría contrapuesto a los actos administrativos generales no normativos.

Otra de las cuestiones que fatiga la atención de los juristas de hoy en día, es la de un tipo de Reglamento ejecutivo, llamado por la doctrina "*Reglamento habilitado*" o "*Reglamento delegado*".

En principio, creemos que ambas expresiones son sinónimas, sólo que el término "*habilitado*" parece ser más cómodo a aquellas personas que sostienen que no puede darse la figura de la delegación, sin una norma expresa que la posibilite como un caso de excepción. Lo único cierto es que los efectos que se producen en el caso del reglamento delegado, no parecen coincidir con los efectos propios de la delegación.

Antes de seguir adelante, debemos precisar algunos elementos de la cuestión. Así se dice en los manuales de derecho, que la normación secundaria ejecutiva consiste en especificar la normación primaria, de suministrar las normas de detalle que permitan o faciliten la aplicación de aquella. Precizando en otros términos, esta noción tan imprecisa, podemos obtener lo siguiente: el Reglamento ejecutivo puede:

1.—Dictar una disciplina ulterior a la materia regulada por la ley, regulando comportamientos diversos de los mismos sujetos o comportamiento de otros sujetos, conexos a los que son objeto de la misma ley. Esto es, lo que podría llamarse normación complementaria.

2.—Dictar una disciplina ulterior, en el sentido de complementar la regulación de la materia que la ley sólo ha cubierto en parte. Esta podría llamarse normación colateral.

3.—Dictar una regulación ulterior, en el sentido de especificar los sujetos, comportamientos o hechos a los cuales se refiere la disciplina cubierta por la ley. Esta normación podría llamarse especificativa³⁸.

Hasta ahora nada hay que se haya salido de los matices y conceptos tradicionales, pero, sin embargo, me voy a permitir citar como ejemplos, dos casos del ordenamiento venezolano, para precisar el problema que queremos plantear:

La Constitución, en su artículo 224, expresa: "*No podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por ley...*". En el artículo 177 también se lee: "*Las leyes sólo se derogan por otras leyes, y podrán ser reformadas total o parcialmente*".

La primera de las normas citadas envuelve un principio que se conoce con el nombre de "*reserva de ley*", esto es, que hay determinadas materias que por su im-

38. Cfr. Giuliano AMATO, *Rapporti fra norme primarie e socondarie*. Milano, 1962, pág. 68 y sigs.

portancia, como es el derecho de propiedad y los impuestos que puedan disminuirla, sólo puede ser regulado por una ley.

Si examinamos la Ley de Aduanas vigente, en ella se establecen los siguientes llamados derechos de aduana, que gravan las importaciones y exportaciones de bienes y mercancías.

Sin embargo, la Ley de Aduanas, sólo se limita a establecer los tipos de impuestos, así: impuesto *ad valorem*, impuesto *por peso bruto*, *por unidad* e impuesto *mixto*, que comprende los dos tipos anteriores. Al referirse al impuesto *ad valorem*, la ley señala que éste puede fluctuar entre un centésimo por ciento (0,01%), hasta el quinientos por ciento (500%) del valor de la mercancía. De igual manera, señala el impuesto sobre el peso bruto estableciendo un máximo y un mínimo.

Dentro de esos límites, el Ejecutivo dicta el Arancel de Aduanas, estableciendo los impuestos para cada mercancía en particular. Pero, aún más, el Ejecutivo puede cambiar en cualquier momento el Arancel que ha fijado para una o varias mercancías, sin necesidad de modificar todo el Arancel o volverlo a publicar y puede también, aumentar o disminuir los aranceles fijados en porcentajes que la ley señala.

Es evidente, que el Arancel que dicta el Ejecutivo es un acto de carácter reglamentario y reglamentario de carácter ejecutivo, porque precisa y complementa normas ya señaladas en la Ley.

En verdad, quien establece el impuesto es el Ejecutivo y lo hace por medio del Reglamento. Hasta hace pocos años, el Arancel de Aduanas era una Ley conocida por ese nombre, pero como tal Ley, presentaba dificultades jurídicas en su modificación, o por lo menos, anomalías jurídicas que hace muchos años habían asombrado al profesor Wolf.

El segundo ejemplo viene dado por la norma de nuestra Constitución, que está distinguida como artículo 230. "*Sólo por Ley, y en conformidad con la Ley orgánica respectiva, podrán crearse Institutos Autónomos*".

Es evidente, que si un Instituto Autónomo sólo puede ser creado por Ley, también sólo por Ley, podrá ser suprimido y modificado, porque habría que derogar la Ley de creación o modificarla.

Sentado este presupuesto, quiero leerles el artículo 1º de una Ley recientemente sancionada (6 de julio de 1977), y que se denomina "Ley de Conversión del Instituto Venezolano de Petroquímica en Sociedad Anónima". La norma dice así:

"El Ejecutivo Nacional, mediante Decreto, procederá a la conversión del Instituto Venezolano de Petroquímica... en una Sociedad Anónima y dará cumplimiento a las formalidades legales correspondientes".

El problema es éste: crear o establecer impuestos o contribuciones es materia de Ley, como también es materia de Ley, crear o suprimir Institutos Autónomos. Ahora bien, desde un punto de vista jurídico, que ha ocurrido en los casos citados: ¿hay una delegación de la potestad de legislar?

La doctrina no tiene una respuesta clara: para unos, hay evidentemente una delegación; para otros, como en Venezuela el doctor Lares Martínez, el único caso de delegación permitido es el de los Decretos Leyes, previstos en el ordinal 8º del artículo 190 y ninguno más.

Los que hablan de "*habilitación*" señalan que el Poder Legislativo ha hecho uso de su potestad legislativa parcialmente y ha ampliado la potestad reglamentaria del Ejecutivo, permitiéndole regular materia de la reserva legal, dentro de límites precisos, por medio de normas reglamentarias.

De convenir que existe una delegación, las normas emanadas del Ejecutivo tendrían fuerza y valor de Ley; de admitir que existe sólo una habilitación, las normas emanadas conservarían su cualidad de normas reglamentarias.

Nuestra Corte Suprema de Justicia, en sentencia del mes de enero de 1971, parece inclinarse a la tesis de la delegación y de que las normas resultantes tendrían el valor de Ley.

De más está decir, que esta problemática sea exhaustiva. La crítica y el reexamen de muchas instituciones que tratan de realizar la ciencia jurídica actual, nos ha de llevar a nuevas teorías y nuevos conceptos de ese sector del ordenamiento, que se denomina el Derecho Público.

Comentarios monográficos

COMENTARIOS SOBRE LAS NULIDADES DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Allan R. Brewer-Carías

*Director del Instituto de Derecho Público
de la Universidad Central de Venezuela*

Es frecuente en nuestra práctica administrativa y forense el manejo impreciso de los términos nulidad absoluta y nulidad relativa, en relación a los actos administrativos presuntamente viciados. Con frecuencia, frente a cualquier vicio o irregularidad de un acto administrativo, se afirma que el mismo está viciado de nulidad absoluta y aún de inexistencia, término impreciso y poco técnico jurídicamente.

Ahora bien, es claro que no todos los vicios de ilegalidad producen los mismos efectos en los actos administrativos. En algunos casos, que constituyen la regla, provocan la anulabilidad o nulidad relativa y en otros casos, que constituyen la excepción, provocan la nulidad absoluta. Estos últimos casos son graves y afectan el fondo de los actos administrativos, por lo que los vicios en la forma de los actos, por lo general, nunca producen la nulidad absoluta.

I. LOS VICIOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: NULIDAD RELATIVA (ANULABILIDAD) Y NULIDAD ABSOLUTA

La Procuraduría General de la República, en diversos dictámenes, ha sido clara y terminante en la aclaración de los vicios de los actos administrativos y la posibilidad de que produzcan la nulidad absoluta o relativa de los actos. En efecto, en dictamen de 1966, la Procuraduría señaló lo siguiente:

“La gran mayoría de la doctrina se pronuncia porque, en materia de invalidez de los actos administrativos, la regla es la anulabilidad o nulidad relativa y la excepción la nulidad absoluta, en atención, primero, a la indudable exigencia de estabilidad y firmeza que deben revestir las actuaciones de la Administración; y segundo, a la presunción de validez que por la misma razón las ampara: En Derecho Administrativo la regla es la anulabilidad, siendo excepcionales las nulidades absolutas (Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid 1964, vol. I, p. 448). También aquí la presunción debe establecerse a favor de la consecuencia más leve, la anulabilidad (Forsthoff, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid 1958, p. 315) ¹.

1. Véase en *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1966*, Caracas 1967, p. 22 y confróntese el mismo principio en *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1968*, Caracas 1969, p. 26.

La nulidad absoluta, por tanto, es un vicio de carácter excepcional en los actos administrativos. Tal como lo ha expresado en el más reciente libro sobre el tema, el Profesor Tomás Ramón Fernández², surge solo en los casos de "gravedad extrema": "Es, en efecto, inimaginable que pueda concederse una cierta validez a unas conductas tan graves como la de ordenar algo imposible o delictivo o la de cometer un delito o, en fin, la de actuar absolutamente al margen del Derecho, llevando a cabo actividades de hecho, carentes de todo relieve jurídico y susceptible de ser combatidas, incluso por vía interdictal"³.

Dado este carácter excepcional de la nulidad absoluta, en el proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos⁴, por ejemplo, y siguiendo los criterios antes señalados, se establecieron solo cuatro supuestos de nulidad absoluta, en los siguientes términos:

"Artículo 15. Los actos de la Administración serán nulos de pleno derecho en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Cuando resuelva un asunto procedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos a particulares;
3. Cuando su contenido sea de imposible ejecución o bien conduzca a la comisión de hechos delictivos; y
4. Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido".

Ahora bien, respecto de estos actos viciados de nulidad absoluta, el principio sería la revocabilidad. Por ello, el mismo Proyecto de Ley establece respecto de estos actos que la Administración podrá, en cualquier momento, de oficio o a solicitud del interesado, declarar su nulidad⁵. Además agrega, al contrario, que salvo esos casos, "la administración no podrá anular de oficio sus propios actos cuando fuesen declarativos o constitutivos de derechos a favor de particulares y hubieren quedado definitivamente firmes"⁶.

La revocación de los actos administrativos individuales, declarativos de derechos a favor de particulares, en esta forma, sólo procedería aun estando firmes, cuando adolecieren de algún vicio susceptible de producir la nulidad absoluta, lo cual surgiría, por ejemplo, en casos de incompetencia manifiesta, por ejemplo, si un Permiso de Construcción hubiese sido otorgado por el Jefe del Cuerpo de Bomberos, o cuando se hubiese prescindido en forma total o absoluta del procedimiento legalmente pautado.

2. Véase Tomás Ramón FERNANDEZ, *La Nulidad de los Actos Administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1979, p. 17.

3. *Idem* p. 131. Sobre el carácter excepcional de la nulidad absoluta véase, además, del propio T. R. FERNANDEZ, *La doctrina de los vicios de Orden Público*, Madrid 1970; Juan A. SANTAMARIA PASTOR, *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Madrid 1975; y Raúl BOCANEGRO SIERRA, *La Revisión de Oficio de los actos administrativos*, Madrid 1977.

4. Véase en Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas 1972, Tomo II, p. 507.

5. Art. 93.

6. Atr. 94.

Recientemente, por sentencia del 11 de diciembre de 1974, la Corte Suprema de Justicia en Sala Política-Administrativa ha ratificado el principio de que la revocabilidad por ilegalidad de los actos administrativos firmes no procede cuando los actos crean o declaran derechos a favor de particulares, salvo que el vicio sea de nulidad absoluta; o en otros términos, que la irrevocabilidad de los actos administrativos, como principio, encuentra su excepción en los actos que no lesionan derechos de particulares o aún, en el caso contrario, cuando están viciados de nulidad absoluta.

En efecto, la Corte al conocer de la solicitud de nulidad de un acto administrativo de las autoridades municipales del Distrito Sucre del Estado Miranda, por el cual se revocó un acto administrativo anterior que había dejado sin efecto otro acto precedente que ordenaba la demolición de un inmueble, señaló lo siguiente:

“Es cierto que, en principio, el acto administrativo no es revocable por la misma autoridad que lo dictó, pero este principio tiene sus excepciones en aquellos casos en que por razones de mérito u oportunidad, o por las de ilegalidad, procede la revocatoria. Especialmente cobra vigencia la excepción cuando con el acto administrativo no se lesionan derechos legítimamente adquiridos. Pero cuando el funcionario advierte que su decisión no corresponde a las exigencias de la equidad, por haberse incurrido en error de hecho o de derecho, el buen sentido señala que debe efectuarse la rectificación correspondiente. Es decir, que si la autoridad administrativa de donde emanó un determinado acto administrativo, no estuvo en posesión o conocimiento de todos los supuestos de hecho o de derecho pertinentes al caso, o si fueron falsos los datos suministrados, sobre los cuales basó su decisión, es obvio que no decidió cabalmente sobre el asunto sometido a su consideración, sino sobre otro diferente, basado en falsos supuestos de hecho no aplicables al caso en cuestión. Tal es el caso de autos, en el cual los supuestos de hecho, conforme a los datos que fueron suministrados, y que constan en el expediente, resultaron ser falsos y en tal situación cabía en derecho la revocatoria del acto administrativo que fue dictado con anterioridad, cayendo por su propio peso, y como consecuencia de la revocatoria, la firmeza de dicha decisión administrativa...”.

“Por lo tanto, la revocatoria de este acto administrativo que hizo el Concejo Municipal, contenida en el Oficio número 1.369, de fecha 6 de junio de 1972, dirigido a la señora Auxiliadora Román Tirado y en el Oficio N° 1.351 de fecha 21 de junio de 1972 del Director General de Ingeniería y Obras Públicas, dirigido a Vicente Sánchez Piña, de cuyo contenido se solicitó reconsideración y fue ratificado en comunicación dirigida por el Presidente del Concejo Municipal a la ciudadana Gloria González Araujo, en su carácter de representante de Vicente Sánchez Piña, con fecha 27 de noviembre de 1972, marcada con el número 3.197, está ajustada a los principios que para su formación deben regir a los actos administrativos, pues, el acto anterior que ella revoca no pudo causar estado ya que estuvo dictado sobre bases falsas, siendo por consiguiente, nulo; y es de doctrina y reiterada jurisprudencia que “la renovación de los actos administrativos nulos, de nulidad absoluta, puede ser pronunciada en cualquier momento por la administración, pues dichos actos, como hemos visto, no son sus-

ceptibles de producir legítimamente algún derecho, por lo cual los administrados no podrían deducir de ellos derechos legítimos adquiridos”⁷.

De la lectura detenida de esta sentencia, y a pesar del documentado voto salvado que la acompaña, se deducen los siguientes principios:

- A. El de la irrevocabilidad de los actos administrativos creadores o declarativos de derechos, como principio.
- B. El de la revocabilidad de los actos administrativos cuando ellos no crean o declaren derechos legítimamente adquiridos.
- C. El de la revocabilidad de los actos administrativos aún cuando creen o declaren derechos, cuando estén viciados de *nulidad absoluta* entre los cuales la Corte incluye el vicio que acompaña al acto que se revoca cuando se ha dictado sobre bases falsas.

Esta doctrina jurisprudencial reciente, aplicada a un acto administrativo de efectos particulares al cual se le imputan algunos vicios de forma, implica la irrevocabilidad por ilegalidad del acto por ser declarativo de derechos a favor de particulares y porque dichos vicios no son de los que acarrearán la nulidad absoluta del acto.

II. LOS VICIOS DE FORMA NO ACARREAN LA NULIDAD ABSOLUTA

En efecto, los vicios de forma o las irregularidades procedimentales, nunca acarrearán la nulidad absoluta de los actos administrativos, salvo que el acto sea producto de la arbitrariedad por haberse prescindido total y absolutamente de las reglas de procedimiento. Por tanto, en el supuesto de que en el procedimiento constitutivo, por ejemplo, de un Permiso de Construcción, se hubiesen cometido irregularidades formales o procedimentales, esos vicios nunca acarrearían la nulidad absoluta del Permiso sino a lo sumo, la anulabilidad o nulidad relativa.

En efecto, la Procuraduría General de la República ha sido terminante en su opinión coincidente con el principio expuesto, en los términos siguientes:

“Como regla general, puede afirmarse que el acto administrativo queda afectado de nulidad absoluta *solamente cuando en su producción incurre la autoridad en infracción gravísima* de la ley, hasta el punto de que pueda considerarse que el acto no responde a la voluntad legítima de la Administración. No es éste el caso de los actos impugnados por la demandante, por cuanto la formalidad inicialmente omitida (consulta del ante proyecto) es solamente uno de los varios requisitos pautados en el procedimiento constitutivo para garantizar en lo posible el acierto de la decisión final o acto definitivo, es decir, el otorgamiento o la negativa del Permiso de Construcción, y es de lógica que la simple omisión de tal formalidad no producirá necesariamente y por sí sola el vicio que con ella se pretendió evitar: el desacierto o ineficacia del acto definitivo, pues bien podría ocurrir que, a pesar de la observancia del trámite establecido, la Administración decidiera acertadamente. Garrido Falla admite únicamente dos supuestos de nulidad absoluta por vicios del procedimiento: 1. Olvido total del procedimien-

7. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 1915 Extraordinaria de 22-10-76.

to; 2. Incumplimiento de normas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados (*op. cit.*, Vol. I, pp. 492-493). En consecuencia, aún en el supuesto de que la consulta del Anteproyecto de conjunto jamás se hubiera realizado, ello sólo habría acarreado la nulidad relativa o anulabilidad del permiso de construcción, el cual, por tanto, habría sido susceptible de convalidación o ratificación”⁸.

Por tanto, para que un acto administrativo pueda ser declarado nulo de nulidad absoluta por un vicio de forma, como lo hemos afirmado en otro lugar, habría que producirse una “ausencia total y absoluta de procedimiento administrativo, cuando éste estaba determinado para guiar y garantizar la correcta formación y manifestación de la voluntad administrativa. No se trata de una violación de formas prescritas sino de una ausencia total de esas formas”⁹.

Coincide con esto Jesús González Pérez, quien al estudiar la revocación de los actos administrativos sobre ordenación urbana, señala que “la declaración de nulidad sólo procede en caso de transgresiones de la normativa del procedimiento de extrema gravedad, y que puede acordarse cuando se ha omitido todo el procedimiento o trámites esenciales del mismo, que hayan producido indefensión”¹⁰. De allí que, para que un vicio de forma pueda acarrear la nulidad absoluta de un acto administrativo, tendría que haberse dictado el mismo “con ausencia total y absoluta de procedimiento”. es decir, en forma arbitraria por el o los funcionarios respectivos.

Por lo tanto, como se dijo, los vicios de forma nunca conllevan la nulidad absoluta¹¹, por lo que ocupan un modestísimo lugar en la teoría de las nulidades del Derecho Administrativo¹². A lo sumo, esos vicios o irregularidades formales, lo que podrían producir sería la nulidad relativa o anulabilidad de los actos; y sin embargo, ésta no es la regla general: como lo ha señalado Jesús González Pérez, “la infracción de una norma de procedimiento administrativo, no sólo no determina la nulidad, sino que ni siquiera produce por sí sola la anulabilidad. El acto dictado con infracción de normas de procedimiento será válido en tanto no hubiere dado lugar a la indefensión de los interesados”¹³.

En todo caso, para que la anulabilidad se produzca, resulta indispensable que el vicio de procedimiento resulte de formalidades establecidas en la Ley. Tal como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte Suprema desde 1937, “es necesario que la

8. Véase en *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1966*, Caracas 1967, p. 22 y 23.

9. Véase Allan- R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pp. 89 y 76.

10. Véase Jesús GONZALEZ PEREZ, “Dictamen sobre el Procedimiento de Revisión de Oficio de actos sobre Ordenación Urbana”, en *Revista de Derecho Urbanístico*, N° 10, Madrid 1968, p. 108.

11. Véase lo expuesto por Tomás Ramón FERNANDEZ, *La nulidad de los actos administrativos*, cit., p. 153.

12. *Idem*, págs. 33, 34 y 42.

13. Véase Jesús GONZALEZ PEREZ, “Dictamen sobre el procedimiento de revisión de oficio...”, *loc. cit.*, p. 122.

misma ley establezca de manera categórica, las formas en que ha de cumplirse (el acto administrativo), y sólo así es cuando el acto cumplido fuera de esas formalidades legales llega a estar viciado de nulidad”¹⁴.

14. Véase Sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 7-12-37 en *Memoria* de 1938, págs. 373 y 374. En el mismo sentido se ha pronunciado la Procuraduría General de la República en *Doctrina de 1973*, Caracas 1974, págs. 105 y en *Doctrina de 1966*, Caracas 1967, pág. 22.

**COMENTARIOS SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD
DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA LIBERTAD
ECONOMICA DISPUESTAS POR LA ADMINISTRACION
PUBLICA VENEZOLANA EN EJERCICIO DE UN
DECRETO DE EMERGENCIA DE PRETENDIDOS
EFECTOS ILIMITADOS EN EL TIEMPO**

José Melich Orsini

*Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
de la Universidad Central de Venezuela*

1. La práctica administrativa venezolana ha impuesto el criterio de la legítima subsistencia en el país de un estado crónico de suspensión de la garantía económica consagrada por el artículo 96 de la Constitución. Se fundamenta tal criterio en los siguientes hechos:

El mismo día 23 de enero de 1961, fecha de entrada en vigor de la vigente Constitución, el Presidente de la República, señor Rómulo Betancourt, en Consejo de Ministros, invocando la atribución 6ª del artículo 190 y el artículo 241 de esa misma Constitución, declaró para todo el territorio nacional el estado de emergencia a objeto de suspender o restringir algunas de las garantías constitucionales.

En la motivación de este Decreto N° 445 (*G.O.* N° 26.464 de 24-1-61) se hace alusión a la subsistencia de las causas que motivaron el Decreto N° 403 de noviembre de 1960 (*G.O.* N° 26.418 de 28-11-60) y a la existencia de una serie de actos cumplidos por grupos de exaltados políticos que se califican como "subversivos". En la del Decreto N° 403 de 28-11-60 a que en él se alude, se habla también de "desórdenes, actos de violencia y atentados contra las personas y las propiedades", así como a "reiteradas perturbaciones de la tranquilidad pública". En ninguna parte, en cambio, se alude a alguna circunstancia susceptible de tener influencia en la vida económica de la Nación, lo que hace incomprensible que en la parte dispositiva de ambos Decretos se haya incluido, al lado de la restricción de la garantía de la libertad y seguridad personales, de la inviolabilidad del hogar y de la correspondencia, de la libertad de expresión, etc. una *no motivada restricción de la garantía de la libertad de industria y comercio* (art. 35, ord. 12 de la Constitución de 1953, hoy art. 96 de la Constitución vigente). Para colmo, la restricción de esta última garantía, tanto en el artículo 2º del Decreto N° 403 de fecha 28-11-60 como en el artículo 2º del Decreto N° 445 de 23-1-61, se concibe en unos términos imprecisos o indeterminables, así: "Se restringen en todo el territorio nacional las garantías constitucionales previstas en la medida en que lo determine el Presidente de la República en Consejo de Ministros."

Un año después del aludido Decreto de Emergencia N° 455 de 23-1-61, el propio Presidente Betancourt resolvió restituir parcialmente las garantías restringidas por aquél y al efecto, después de justificarlo en una serie de considerandos relativos a

circunstancias atinentes a la tranquilidad ciudadana y al orden público en sentido restringido, dispuso una serie de limitaciones a las garantías de la libertad de expresión, de la libertad de reunión, etc., pero ratificó en el artículo 4° del respectivo Decreto dictado el 8 de enero de 1962 distinguido con el N° 674 (G.O. N° 26.476 de 8-1-62) la misma fórmula que habían traído los Decretos N° 403 de 28-11-60 y N° 445 de 23-1-60, a saber: "Se mantiene en todo el territorio nacional la restricción de la garantía establecida en el artículo 96 de la Constitución *en la medida determinada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros*".

Posteriormente, el Congreso Nacional, invocando el artículo 243 de la Constitución que le autoriza a revocar los Decretos de suspensión de garantías dictados por el Ejecutivo, cuando éste no lo hiciere y las Cámaras Legislativas apreciaren sin embargo haber cesado las causas que los justificaban, dictó un Acuerdo de fecha 6 de abril de 1962 restableciendo las garantías distintas de la libertad económica que el Presidente Betancourt no había restituido en su aludido Decreto N° 674 de 8 de enero de 1962, pero manteniendo en cambio la restricción de la garantía económica, lo cual motivó en un Considerando donde se dice que aún subsisten en el país "graves circunstancias económicas que afectan la vida de la Nación y hacen imposible la plena vigencia de la libertad establecida en el artículo 96 de la Constitución".

Es de observar que, si bien el artículo 243 de la Constitución deja a las Cámaras Legislativas libertad para apreciar la cesación de las causas que hayan motivado un Decreto de Emergencia dictado por el Ejecutivo, no le atribuye en cambio facultad para ordenar suspensión o restricción alguna de las garantías constitucionales, atribución que es exclusivamente del Presidente de la República en Consejo de Ministros, según resulta del ordinal 6° del artículo 190 y del artículo 241 de la Constitución Nacional, razón por la cual el Considerando y el dispositivo del Acuerdo legislativo citado solo deben interpretarse en el sentido de no haber ejercido las Cámaras la potestad que les confiere el artículo 243 *eiusdem* de hacer cesar los efectos de los Decretos de Emergencia dictados por el señor Rómulo Betancourt el 23 de enero de 1961, bajo el N° 455 y el 8 de enero de 1962, bajo el N° 674.

Estos Decretos Nos. 455 y 674 permanecerían, pues, en vigor por lo que respecta a la restricción de la garantía de la libertad económica, y tal es la base jurídica que se ha venido invocando por el Ejecutivo Nacional desde 1962 hasta esta fecha para dictar una serie de medidas restrictivas de dicha garantía, materia que sin embargo es de la estricta reserva legal por imperativo del ordinal 24 del artículo 136 y del artículo 139 de la Constitución Nacional.

2. A nuestro juicio se trata de una base muy deleznable, y el único comentario que ello merece es que su utilización ha sido posible por la inexistencia en Venezuela de una jurisdicción seria y responsable que vele efectivamente por la salvaguarda de los derechos constitucionales de los ciudadanos.

En efecto, ya el propio artículo 241 de la Constitución Nacional, invocado por el Presidente Betancourt al dictar los Decretos N° 455 de 23-1-61 y N° 674 de 8-1-62, establece claramente los estrechos límites dentro de los cuales le ha sido concedida al Presidente de la República la facultad de suspender o restringir las garantías constitucionales, así como delimita de modo preciso la esfera de acción que pueden tener

tales Decretos de Emergencia. En particular, dice el artículo 241 que “el Decreto expresará los motivos en que se funda” y señala que las restricciones o suspensiones de garantía solo podrán decretarse “en caso de emergencia” o de “graves circunstancias que afecten la vida económica o social”. Pues bien, *en los indicados Decretos del Presidente Betancourt no se expresa en absoluto ningún motivo, ni siquiera de manera implícita, que sirva de fundamento a la restricción de la libertad económica; así como no resulta en absoluto de los textos de dichos Decretos que en el momento de la emisión de ellos existiera el supuesto de emergencia o perturbación de la vida económica del país*, sin cuya concurrencia carecía el Presidente de la República de la potestad para suspender o restringir las garantías que en la materia consagra la Constitución.

Es verdad que es al propio Presidente de la República a quien los artículos 241 y 242 de la Constitución confieren la competencia de apreciar si se dan o no los supuestos para declarar la emergencia y para restringir las garantías, pero su Decreto está sometido a formalidades rigurosas por el propio artículo 241, y los textos de los artículos 242 y 243 revelan que el Decreto de Emergencia en sí mismo debe tener todos los elementos formales que permitan al Congreso Nacional considerar si se justificaba o no, y, especialmente, que le permitan poder apreciar, a los fines de su ulterior revocación, cuándo cesan las causas que lo motivaron.

Toda la doctrina constitucional está también conforme en que la temporalidad es uno de los elementos esenciales de los Decretos de Emergencia. Si se admite además que los Decretos de Emergencia tienen rango análogo a la Constitución, en cuanto que autorizan a suspender y modificar preceptos constitucionales como lo son los que consagran las garantías y determinan la competencia normal del Poder Legislativo para reglamentar toda la materia atinente a ellas (*cf.* Sánchez Covisa, Joaquín: “La vigencia temporal de la ley en el ordenamiento jurídico venezolano” en *Obra Jurídica de Joaquín Sánchez Covisa*, Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 1967, p. 163), tal esencial temporalidad de un Decreto de Emergencia y la inadmisibilidad de que por el mismo pueda autoconferirse el Presidente de la República una potestad tan amplia como la que se establece en el citado art. 4º del Decreto N° 674 de 8 de enero de 1962, se torna evidente.

Recuérdese que el ya citado artículo 4º dice simplemente: “Se mantiene en todo el territorio nacional la restricción de la garantía establecida en el artículo 96 de la Constitución, en la medida determinada por *el Presidente de la República en Consejo de Ministros*”. En esta forma, el Poder Ejecutivo se estaría autoatribuyendo una facultad ilimitada para modificar toda la legislación económica de la República sin necesidad de autorización legislativa alguna, lo cual es tanto más absurdo en presencia del actual ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución vigente que permite la “delegación” legislativa y hace innecesario acudir al expediente de los Decretos de Emergencia para formular reglas de derecho que prevalezcan sobre las leyes con base en supuestas o reales interpretaciones del interés colectivo por parte del Ejecutivo.

¿Cabe admitir, entonces, que después de diez y ocho años de dictado el Acuerdo del Congreso de 6 de abril de 1962, en el cual se suplió, declarándola “subsistente”, una motivación de existir en el país graves circunstancias económicas que afectarían la vida de la Nación, que no se encontrará invocada en los Decretos revocados por

dicho Acuerdo, pueda basarse en un artículo de uno de estos Decretos la potestad del Ejecutivo Nacional para producir normas jurídicas que prevalezcan sobre las leyes y a las que, como hemos dicho, habría que atribuir rango constitucional?

En su citado trabajo escribía el Dr. Sánchez Covisa: "dada la mencionada temporalidad en el caso de promulgación de un Decreto que contradiga un precepto legal anterior, es más exacto hablar de *suspensión* y no de *derogación* de la ley. La ley no ha perdido su vigencia de un modo definitivo, pero la ha perdido de un modo transitorio, en tanto no sea derogado el Decreto de Emergencia".

Si se sostiene, pues, que para esta fecha están todavía en vigencia el artículo 4º del Decreto de Emergencia N° 674 dictado por el Presidente Betancourt en enero de 1962, habría que concluir en que toda la normativa legal venezolana en materia económica está suspendida desde el mismo día de la promulgación de la Constitución Nacional por obra del Decreto N° 455 de 23-1-61, no de una manera precisa y determinada, sino en la medida en que discrecionalmente lo vaya determinando el Presidente de la República en Consejo de Ministros. No se explicaría, pues, como haya podido legislar el Congreso de la República en estos largos años sobre materias que reglamentan, desarrollan o tiene relación con la expresada garantía, si la subsistencia de las causas que motivaban la suspensión de ésta han mantenido en manos del Poder Ejecutivo la libre determinación de la medida en que tal garantía permanece suspendida y en que, por lo mismo, el Poder Ejecutivo es árbitro exclusivo para decidir con rango de norma constitucional cuál es el orden vigente en la República en todas las materias que resultan vinculadas a tal garantía. La patente incompatibilidad entre la conducta del Congreso Nacional y la base necesaria de la subsistencia de la restricción de la garantía económica en los términos en que la concibe el artículo 4º del Decreto N° 674 de 8 de enero de 1962, impone pues la conclusión de que han cesado las causas que motivaron esta última.

LEGISLACION

Información Legislativa

LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL PRIMER TRIMESTRE DE 1980

Recopilación y selección
por Ana María Ruggeri de Rodríguez
*Profesora de Derecho Administrativo
de la Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*. A. Organismos de la Presidencia de la República. B. Organización Ministerial. a. Ministerio de Fomento. b. Ministerio de Educación. c. Ministerio de Agricultura y Cría. d. Ministerio de Información y Turismo. e. Ministerio de la Juventud. f. Ministerio de la Defensa. C. Organización Regional. 2. *Administración Descentralizada*. A. Fundaciones. B. Contraloría General de la República. C. Fiscalía General de la República.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema de Planificación*. 2. *Sistema de Personal*.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*. A. Convenios Internacionales. B. Circunscripciones Consulares. 2. *Política de Relaciones Interiores: Régimen de los Partidos Políticos*. 3. *Justicia*. A. Administración de Justicia. B. Justicia Penal.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen de las Finanzas*. A. Regulación de operaciones bancarias. B. Regulación del financiamiento a actividades agropecuarias. C. Regulación del financiamiento a la vivienda y a la urbanización. 2. *Régimen de la industria*. 3. *Régimen del Comercio interno: Regulación de precios de artículos y servicios de primera necesidad*. A. Regulación de precios. B. Regulación de Servicios. a. Servicios de Restaurant. b. Servicios Educativos. 4. *Régimen del Comercio Exterior*. 5. *Régimen de la Energía y Minas*. 6. *Régimen del desarrollo agropecuario*. A. *Régimen general de programación y comercialización de los productos agropecuarios*. B. Prohibiciones. C. Regulación de precios a productos agrícolas. D. Régimen de la Pesca de Arrastre. E. Régimen de la Industria Cafetalera.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Educación*. 2. *Salud*.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Ordenación del ambiente*. 2. *Recursos Naturales Renovables: Régimen de la Caza*. 3. *Régimen de los transportes*. A. Transporte y Tránsito Terrestre. B. Transporte y Tránsito Aéreo. C. Transporte y Tránsito Marítimo.

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. Administración Central

A. Organismos de la Presidencia de la República

—Decreto Nº 526 de 6-3-1980 mediante el cual se crea, con carácter permanente, la Comisión Nacional Asesora para el Fomento del Ahorro, la que tendrá por objeto prestar asesoramiento al Ejecutivo Nacional en todo lo relativo al fomento y canalización del ahorro. *G.O.* Nº 31.939 de 7-3-1980.

—Decreto Nº 499 de 31-1-1980 mediante el cual se crea el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Industria Automotriz. *G.O.* Nº 31.917 de 4-2-1980.

—Decreto Nº 500 de 31-1-1980 mediante el cual se crea el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Industria Química. *G.O.* Nº 31.917 de 4-2-1980.

—Decreto Nº 501 de 31-1-1980 mediante el cual se crea el Consejo Nacional de la Industria Textil, de la Confección, del Cuero y del Calzado. *G.O.* Nº 31.917 de 4-2-1980.

—Decreto Nº 502 de 31-1-1980 mediante el cual se crea el Consejo Nacional de la Industria de Alimentos y Bebidas. *G.O.* Nº 31.917 de 4-2-1980.

—Decreto Nº 503 de 31-1-1980 mediante el cual se crea el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Industria de Artefactos Eléctricos y Electrónicos. *G.O.* Nº 31.917 de 4-2-1980.

B. Organización Ministerial

a. Ministerio de Fomento

—Decreto Nº 481 de 17-1-1980 mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio de Fomento. *G.O.* Nº 31.907 del 21-1-1980.

b. Ministerio de Educación

—Decreto Nº 496 de 31-1-1980 mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación. *G.O.* Nº 31.917 de 4-2-1980.

—Resolución Nº 879 del Ministerio de Educación de 28-12-1979 mediante la cual se crea el Centro de Recursos y Asistencia Técnica del Estado Lara, con sede en Barquisimeto. *G.O.* Nº 31.896 de 4-1-1980.

—Resolución Nos. 39 y 3 de los Ministerios de Educación y de Sanidad y Asistencia Social de 26-2-1980 mediante el cual se dicta el Reglamento del Comité Nacional de Educación para la Salud y la Vida en Familia. *G.O.* Nº 31.937 de 5-3-1980.

c. Ministerio de Agricultura y Cría

—Resolución Nº 107 del Ministerio de Agricultura y Cría de 7-1-1980 mediante la cual se dispone la estructura que tendrán las Regiones y Su-Regiones Administrativa de este Ministerio. *G.O.* Nº 31.939 de 7-3-1980.

—Resolución Nº 48 del Ministerio de Agricultura y Cría de 1-2-1980 mediante la cual se crea la Comisión Nacional de Semillas, organismo asesor de dicho Ministerio en materia de producción y comercialización de semillas. *G.O.* Nº 31.916 de 1-2-1980.

—Resolución N° 105 del Ministerio de Agricultura y Cría de 4-3-1980 mediante la cual se dispone que el titular de la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas, tendrá rango de Director General Sectorial. *G.O.* N° 31.936 de 4-3-1980.

d. *Ministerio de Información y Turismo*

—Decreto N° 482 17-1-1980, mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio de Información y Turismo. *G.O.* N° 31.907 de 21-1-1980.

—Resolución N° 2 del Ministerio de Información y Turismo de 23-1-1980, mediante la cual se dicta el Reglamento Interno del Ministerio de Información y Turismo. *G.O.* N° 2555 Extraordinaria de 30-1-1980.

e. *Ministerio de la Juventud*

—Decreto N° 498 de 31-1-1980, mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio de la Juventud. *G.O.* N° 31.917 de 4-2-1980.

—Resolución N° 60 de fecha 25-2-1980 del Ministerio de la Juventud, mediante la cual se dicta el Reglamento Interno del Ministerio de la Juventud. *G.O.* N° 2579 Extraordinaria de fecha 17-3-1980.

f. *Ministerio de la Defensa*

—Resolución N° 1.088 y 62 de los Ministerios de la Defensa y de Educación, de fecha 28-3-1980, mediante la cual se dictan las Normas de Organización y Funcionamiento de la Comisión Permanente para la Instrucción Pre-militar. *G.O.* N° 31.954 de 28-3-1980.

C. *Organización Regional*

—Decreto N° 478 de 8-1-1980, sobre Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional. *G.O.* N° 2545 Extraordinaria de 14-1-1980.

2. *Administración Descentralizada*

A. *Fundaciones*

—Decreto N° 471 de 27-12-1979, mediante el cual se crea la “Fundación para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología en la Región Zuliana” (FUNDACITE), que tendrá por objeto promover y apoyar el funcionamiento de Centro y Laboratorios y de investigación de la Región. *G.O.* N° 31.899 de 9-1-1980.

B. *Academias Nacionales*

—Resolución N° 49 del Ministerio de Educación de 4-3-1980, mediante la cual se crea la Comisión que tendrá por objeto estudiar la factibilidad para la creación, organización y funcionamiento de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. *G.O.* N° 31.938 de 6-3-1980.

3. *Organismos con Autonomía Funcional*

A. *Contraloría General de la República*

—Reglamento Interno de la Contraloría General de la República. Resolución Organizativa N° 1: Organización y Funcionamiento de la Dirección General Técnica. Resolución Organizativa N° 2: Organización y funcionamiento de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Resolución Organizativa N° 3: Organización y funcionamiento de la Dirección General de Control de la Administración Central. Resolución Organizativa N° 4: Organización y funcionamiento de la Dirección General de Control de la Administración Descentralizada. Resolución Organizativa N° 5: Organización y funcionamiento de la Dirección General de Control de Estados y Municipios. *G.O.* N° 2550 Extraordinaria de 24-1-1980.

—Reglamento Interno N° CG-1 de 11-2-1980 sobre el cuerpo consultivo de E-Contralores de la Contraloría General de la República. *G.O.* N° 31.922 de 11-2-1980.

B. *Fiscalía General de la República*

—Resolución N° 1 de la Fiscalía General de la República de 1-1-1980 mediante la cual se elimina la Dirección de Vigilancia de Tribunales y Fiscalía y se crea la Dirección de Inspección. *G.O.* N° 31.898 de 8-1-1980.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema de Planificación*

—Decreto N° 419 de 17-12-1979, mediante el cual se dispone que el Consejo Nacional de Recursos Humanos es organismo asesor del Presidente de la República en materia de planificación tendiente al desarrollo y mejor utilización de los recursos humanos y se fijan sus atribuciones. *G.O.* N° 31.896 de 4-1-1980.

2. *Sistema de Personal*

—Decreto N° 495 mediante el cual se reforma el Reglamento Parcial sobre los Sistemas de Clasificación de Cargos y de Reglamentaciones. *G.O.* N° 2556 Extraordinaria de 1-2-1980.

III. POLITICA, SEGURIDAD y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*

A. *Convenios Internacionales*

—Convenio de Amistad y Cooperación de 25-1-80 entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la Mancomunidad Dominicana. *G.O.* N° 31.913 de 29-1-1980.

—Instrumento de Amistad y Cooperación de 25-1-1980 entre la República de Venezuela y el Estado Asociado de Antigua. *G.O.* N° 31.913 de 29-1-1980.

—Convenio de Amistad y Cooperación, de 25-1-1980, entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno Popular Revolucionario de Grenada. *G.O.* N° 31.913 de 29-1-1980.

B. *Circunscripciones Consulares*

—Resolución N° 39 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 5-3-1980, mediante la cual se determinan las circunscripciones de las Oficinas Consulares de Venezuela en la República de Colombia. *G.O.* N° 31.937 de 5-3-1980.

2. *Política de Relaciones Interiores: Régimen de los Partidos Políticos*

—Resolución del Consejo Supremo Electoral de 14-1-1980, mediante la cual se amplía el contenido de las Resoluciones del 23-7-79, del 30-7-79 y del 24-9-79, respecto de los requisitos que deben llenar los documentos donde constan las manifestaciones de voluntad de los integrantes de un partido político. *G.O.* N° 31.908 de 22-1-1980.

3. *Justicia*

A. *Administración de Justicia*

—Resolución N° 2 del Ministerio de Justicia de 12-2-1980, mediante la cual se fijan los emolumentos y tasas que corresponden a los depositarios judiciales y la forma de calcularlos. *G.O.* N° 31.925 de 14-2-1980.

B. *Justicia penal*

—Decreto N° 554 de fecha 20-3-1980, mediante el cual se dicta el Reglamento de la Ley de Sometimiento a Juicio y Suspensión Condicional de la Pena. *G.O.* N° 31.950 de 24-3-1980.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen de las Finanzas*

A. *Regulación de operaciones bancarias*

—Resolución N° 79-10-01, del Banco Central de Venezuela de 29 de enero de 1980 a las tasas de interés para las operaciones que realice en materia de descuento, redescuento y anticipos. *G.O.* N° 31.924 de 13-2-1980.

—Resolución N° 80-01-02, del Banco Central de Venezuela de 29 de enero de 1980, mediante la cual se modifica el texto del artículo 3° de la Resolución N° 79.1001 de 30-10-79, publicada en *G.O.* N° 31.854 del 2-11-79 relativo a las operaciones de anticipo con garantía de valores públicos sobre tasas de interés. *G.O.* N° 31.924 de 13-2-1980.

—Instructivo N° 1 del Ministerio de Hacienda de 22-2-1980, relativo a las operaciones a las que se refiere el ordinal 1° del artículo 153 de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito. *G.O.* N° 31.929 de 22-2-1980.

—Resolución N° 80-03-01 del Banco Central de Venezuela de fecha 11-3-1980, mediante la cual se fija en doce por ciento anual la tasa de interés máxima que podrán pagar los Bancos y otros Institutos de Crédito, por los certificados de depósito a plazo negociables o no negociables que emitan. *G.O.* N° 31.945 de 17-3-1980.

—Resolución N° 80-03-02 del Banco Central de Venezuela de fecha 11-3-1980, mediante la cual se dispone que los certificados de ahorro a que se refiere el Decreto N° 371 de fecha 20-11-1979, se emitirán en los plazos y devengarán la tasa de interés que en ella se indica. *G.O.* N° 31.945 de 17-3-1980.

—Resolución N° 80-03-03 del Banco Central de Venezuela de fecha 11-3-1980, mediante la cual los bonos quirografarios a que se refiere el Decreto N° 2763 de fecha 26-7-1978, se emitirán a un plazo no menor de seis meses ni mayor de 5 años. *G.O.* N° 31.945 de fecha 17-3-1980.

—Resolución N° 80-03-04 del Banco Central de Venezuela de fecha 11-3-1980, mediante la cual se fija en doce por ciento la tasa anual máxima de interés o de descuento que podrán cobrar los bancos comerciales regidos por la Ley Especial de la materia. *G.O.* N° 31.945 de fecha 17-3-1980.

B. *Regulación del financiamiento a actividades agropecuarias*

—Resolución N° 8-02-01 del Banco Central de Venezuela de 26-2-1980 mediante la cual se modificó el 2° aparte del artículo 2° de la Resolución N° 79-1102 de 12-11-79, relativa a la comisión o recargo máximo en operaciones de financiamiento de actividades agrícolas, pecuarias y de pesca. *G.O.* N° 31.940 de 10-3-1980.

—Resolución Nos. 580, 831 y 97 de los Ministerios de Hacienda, Fomento y Agricultura y Cría de 28-2-1980 mediante la cual se dispone que los organismos financieros del sector agrícola y del sector industrial deberán realizar una planificación conjunta en orden al financiamiento de las agroindustrias. *G.O.* N° 31.933 de 28-2-1980.

—Resolución N° 94 del Ministerio de Agricultura y Cría de 28-2-1980 mediante la cual se dispone que el interés máximo que podrán percibir los Bancos por saldos deudores de los créditos que otorguen con sus propios recursos, a los fines del Programa de Acción del Fondo de Crédito Agropecuario, será objeto de convenios entre éste y aquellos, no pudiendo exceder de los tipos máximos fijados por el Banco Central de Venezuela. *G.O.* N° 31.933 de 28-2-1980.

—Resolución N° 96 del Ministerio de Agricultura y Cría de 28-2-1980 mediante la cual se dispone que el interés máximo que podrán percibir las Sociedades Financieras por los Saldos deudores de los créditos que otorguen con sus propios recursos a los fines del Programa de Acción del Fondo de Crédito Agropecuario, será objeto de convenio entre éste y aquellos, sin exceder en ningún caso, de los tipos máximos fijados por el Banco Central de Venezuela. *G.O.* N° 31.933 de 28-2-1980.

—Resolución N° 95 del Ministerio de Agricultura y Cría de 28-2-1980 mediante la cual se fija en 7½ % anual calculado sobre saldos deudores de interés que podrán percibir los Bancos e Institutos de Crédito por los créditos que otorguen con recursos del Fondo de Crédito Agropecuario. *G.O.* N° 31.933 de 28-2-1980.

C. *Regulación del financiamiento a la vivienda y a la urbanización*

—Resolución N° 79-11-04 del Banco Central de Venezuela mediante la cual se impone la obligación a los Bancos Hipotecarios y Sociedades Financieras de destinar al financiamiento de las viviendas a que se refiere el Decreto N° 214 de fecha 27-7-79 el 30% por lo menos de sus desembolsos. *G.O.* N° 31.924 de 13-2-1980.

—Resolución N° 80-01-01 del Banco Central de Venezuela de 29-1-1980 mediante la cual se sustituye el texto del Parágrafo Único del artículo 8° de la Resolución 79-1104, publicada en *G.O.* N° 31.864 del 16-11-79, relativa a préstamos destinados al financiamiento de los programas de desarrollos mixtos y de urbanización previsto en los títulos II y III del Decreto 214 del 27-7-79. *G.O.* N° 31.924 de 13-2-80.

2. Régimen de la industria

—Resolución N° 1.284 de fecha 20-3-1980, mediante la cual se declaran como Normas Venezolanas COVENIN de obligatorio cumplimiento las que en ella se especifican. *G. O.* N° 31.950 de 24-3-1980.

3. Régimen del comercio interno: regulación de precios de artículos y servicios de primera necesidad

A. Regulación de precios

—Resolución N° 1.286 de fecha 20-3-1980 del Ministerio de Fomento, mediante la cual se fija en todo el territorio nacional los precios máximos de venta al público para el café preparado y servicio en barra o en mesa de los establecimientos donde se expende. *G.O.* N° 31.948 de 20-3-1980.

—Resolución N° 1.365 y 161 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría, de fecha 28-3-1980, mediante la cual se fija en todo el territorio nacional precios máximos de venta al público para el café industrializado y procesado. *G.O.* N° 31.954 de 28-3-1980.

B. Regulación de servicios

a. Servicios de Restaurant

—Resolución N° 120 del Ministerio de Fomento de 17-1-1980, mediante la cual se determina que los restaurantes deben indicar los precios en listas que colocaran a las puertas de los establecimientos y en las cartas que entreguen a los usuarios del servicio; así como la obligación de tener una carta del día con precio fijo. *G.O.* N° 31.905 de 17-1-1980.

b. Servicios Educativos

—Resolución N° 454 y 33 de los Ministerios de Fomento y Educación de 5-2-1980 mediante la cual se mantienen congeladas el monto de las matrículas de inscripción y de las mensualidades de los planteles privados inscriptos en el Ministerio de Educación por el resto del presente año escolar 1979-1980. *G.O.* N° 31.919 de 6-2-1980.

4. Régimen del Comercio Exterior

—Resolución N° 2978 y 761 de los Ministerios de Hacienda y de Energía y Minas de 28-12-1979 mediante la cual se establecen los valores F.O.B.; en Puerto Venezolano de Embarque o en cualquier punto de la frontera venezolana, para la exportación de los hidrocarburos y sus derivados entre el 1° de julio de 1979 y el 31 de diciembre de 1979, ambas fechas inclusive. *G.O.* N° 2.542 Extraordinaria de 3-1-1980.

—Resolución N° 2976 y 760 de los Ministerios de Hacienda y de Energía y Minas de 28-12-1979 mediante la cual se establecen los valores F.O.B.; Puerto Venezolano de Embarque, por unidad de hierro natural contenida en la tonelada métrica. *G.O.* N° 31.894 de 2-1-1980.

—Resolución N° 51 del Ministerio de Agricultura y Cría de 1-2-1980 mediante la cual se reserva al Ejecutivo Nacional, a través de la Corporación de Mercadeo Agrícola, la importación de las semillas de papa. *G.O.* N° 31.916 de 1-2-1980.

5. Régimen de la Energía y Minas

—Resolución N° 68 del Ministerio de Energía y Minas de 15-2-1980 mediante la cual se dicta el Régimen Habilitante de la Importación, Instalación y Mantenimiento

de Equipos y sistemas destinados a la Utilización de Gases de Petróleo Licuado (G.L.P.) como Combustible en Vehículos con Motores de Combustión Interna. *G.O.* N° 31.927 de 20-2-1980.

6. *Régimen del desarrollo agropecuario*

A. *Régimen general de programación y comercialización de los productos agropecuarios*

—Decreto-Ley N° 548 de fecha 20-3-1980, mediante el cual se dictan las Normas sobre Programación de la Actividad Agrícola y Comercialización de sus Productos. *G.O.* N° 31.948 de 20-3-1980.

B. *Prohibiciones*

—Resolución N° 49 del Ministerio de Agricultura y Cría de 1-2-1980 mediante la cual se prohíbe el traslado de semillas de papa del Estado Lara a los Estados productores del producto salvo a los Estados Táchira, Mérida y Trujillo. *G.O.* N° 31.916 de 1-2-1980.

C. *Regulación de precios de productos agrícolas*

—Resolución N° 93 y 6 del Ministerio de Fomento y Agricultura y Cría de 15-1-1980 mediante la cual se fija en el territorio nacional el precio de la tonelada métrica de la melaza con destino a la ganadería y se establece el cupo de producción destinada a este fin. *G.O.* N° 31.904 de 16-1-1980.

—Resolución N° 556 y 59 del Ministerio de Fomento y de Agricultura y Cría de 12-2-1980 mediante la cual se fija para todo el territorio nacional el precio por tonelada métrica de tomate fresco a ser pagado al productor con destino al procesamiento industrial. *G.O.* N° 31.923 de 12-2-1980.

—Resolución N° 1.367 y 163 de los Ministerios de Fomento y Agricultura y Cría, de fecha 28-3-1980, mediante la cual se fijan en el territorio nacional los precios mínimos a ser pagados a los productores de cacao en los sitios habituales de compra en las zonas de producción. *G.O.* N° 31.955 de 31-3-1980.

D. *Régimen de la Pesca de Arrastre*

—Resolución N° DGSDP/46 y 103 de los Ministerios de Agricultura y Cría y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 30-1-1980 mediante la cual se regula la pesca de arrastre. *G.O.* N° 31.916 de 1-2-1980.

E. *Régimen de la industria cafetalera*

—Resolución N° 1.366 y 162 de los Ministerios de Fomento y Agricultura y Cría, de fecha 28-3-1980, mediante la cual se dispone que el Fondo Nacional del Café programará y ejecutará todo lo conducente a la actividad cafetalera, a fin de garantizar el logro de los objetivos contenidos en el Programa integral de desarrollo cafetalero, conforme a las políticas y planes establecidos por el Ministerio de Agricultura y Cría. *G.O.* N° 31.954 de 28-3-1980.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Educación*

—Resolución N° 880 del Ministerio de Educación de 28-12-1979, mediante la cual se modifican los artículos 3° y 5 y se incorpora un nuevo artículo al Reglamento de

Evaluación para el Ciclo de Cultura Básica de la Educación de Adultos, de fecha 4 de agosto de 1972. *G.O.* N° 31.896 de 4-1-1980.

—Resolución N° 882 del Ministerio de Educación de 28-12-1979, mediante la cual se modifican los artículos 3º, 4º, 19 y se incluye un nuevo artículo al Reglamento de Evaluación para el Ciclo Diversificado de la Educación de Adultos, de fecha 4 de marzo de 1974. *G.O.* N° 31.897 de 7-1-1980.

2. *Salud*

—Acuerdo entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República Federativa del Brasil de 25-1-1980 sobre Sanidad Animal en sus áreas fronterizas. *G.O.* N° 31.913 de 29-1-1980.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Ordenación del Ambiente*

—Resolución N° 118 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de fecha 27-3-1980, la cual se procede a elaborar el plan de manejo, ordenación y protección de la Cuenca Hidrográfica del Lago de Valencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2º del Decreto N° 304 del 20-9-1979. *G.O.* N° 31.954 de 28-3-1980.

2. *Recursos Naturales Renovables: Régimen de la Caza*

—Resolución N° 95 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 28-11-1979, mediante la cual se declara veda en todo el territorio nacional para la caza de las especies en ella indicadas. *G.O.* N° 31.901 de 11-1-1980.

3. *Régimen de los transportes*

A. *Transporte y Tránsito Terrestre*

—Resolución N° 406 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 26-2-1980, mediante la cual se crea la Brigada Voluntaria del Tránsito Terrestre, la que dependerá de la Dirección General Sectorial de Transporte y Tránsito Terrestre. *G.O.* N° 31.932 de 27-2-1980.

—Resolución N° 751 y 405 de los Ministerios de Fomento y Transporte y Comunicaciones de 1-3-1980, mediante la cual se reforma la Resolución publicada en la *G.O.* N° 31.874 de 30-11-79, relativa al plazo de instalación de taxímetros en carros de alquiler. *G.O.* N° 31.935 de 3-3-1980.

B. *Transporte y Tránsito Aéreo*

—Resolución N° 329 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 4-1-1980, mediante la cual se autoriza al Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional Maiquetía para que a partir del 1º de enero de 1980, modifique las tasas por concepto de aterrizaje, estacionamiento y habilitación en los Aeropuertos Internacionales "Simón Bolívar" y "General en Jefe Santiago Mariño". *G.O.* N° 31.898 de 8-1-1980.

C. *Transporte y Tránsito Marítimo*

—Resolución N° 334 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 9-1-1980, mediante la cual se aprueban las tarifas por concepto del servicio de pilotaje en la Estación de Pilotos de San Carlos, jurisdicción de la Capitanía de Puerto de Maraicao. *G.O.* N° 31.900 de 10-1-1980.

Comentarios Legislativos

COMENTARIOS SOBRE LA NUEVA CONSTITUCION DEL ESTADO YARACUY DE 22 DE DICIEMBRE DE 1979

Allan R. Brewer-Carías

No parece necesario insistir en la especial significación que tiene para la vida de la República el hecho de que se haya sancionado, formalmente, el 22 de diciembre de 1979 la nueva Constitución del Estado Yaracuy *, así como una de sus leyes fundamentales: la Ley de la Administración del Estado. Quiérase o no, entiéndase o no, piénsese o no, con estos textos se ha iniciado el despertar de una nueva etapa del federalismo venezolano, en la cual se reafirma su institución clave, el Estado, dándosele real contenido.

Se que hablar de Federación, en la década de los ochenta, puede parecerle, a algunos, como un retroceso hacia instituciones superadas y cuyas glorias quedaron en los cambios políticos del siglo pasado. De la Federación, en efecto, casi sólo nos ha quedado la mención que leemos a diario en los documentos oficiales de los años que han transcurrido desde la Independencia y la Federación. Y si bien nuestra República está dividida en 20 Estados, la verdad es que muy pocos políticos y dirigentes nacionales saben para qué sirven, exactamente, con sus Asambleas Legislativas y sus Gobernadores, sus conflictos y sus problemas internos. Casi todos hemos criticado en una u otra forma a los Estados y a nuestro sistema federal. Muchas de esas críticas, ciertamente, se han formulado como cuestión de principio. Algunos, en todo caso, ven a los Estados como un apéndice del gobierno nacional, queriendo reducir al Gobernador a funciones meramente policiales, y otros los ven como reducto de sus activistas locales quienes, a veces, medran en sus Asambleas Legislativas. Pero pocos se han percatado realmente, que nuestra Federación actual, es un contrasentido en sí misma.

La Federación, como forma de Estado, en efecto, se identifica conceptualmente, con la descentralización política. En Venezuela, Federación se opuso a centralismo y por ello lucharon liberales-federales contra godos-centralistas. Parecería un contrasentido, entonces, concebir siquiera una Federación centralizada. Y he aquí que esto es lo que tenemos en Venezuela.

La integración del país iniciada a comienzos de este siglo con la dictadura de Gómez fue acabando progresivamente con la Federación y fue dando origen progresivamente al Estado centralista de la actualidad, que concentra todo el poder político, jurídico y administrativo en el centro, es decir, en Caracas.

El Centralismo, así, puede decirse que es el principal mal de la República y de la Provincia venezolana; ciertamente, pero no olvidemos que ello ha sido obra de provincianos, pues han sido éstos quienes han gobernado a nuestro país, durante todo el presente siglo.

Hemos tenido, en general; un curioso mimetismo en nuestros gobernantes, que de interioranos, se han convertido, cuando han ejercido el poder, en más centralistas que los centrales, y muy poco o nada han hecho por el desarrollo institucional de la

* Véase en *Gaceta Oficial del Estado Yaracuy*, Año LXX, mes 1, Nº 1 Extraordinario, San Felipe, 1-1-80.

Provincia. Solo en el período de gobierno 1969-1974 se comenzó a institucionalizar la provincia y darle poderes propios con el proceso de regionalización iniciado durante el mandato del Presidente Caldera.

La promulgación de esta Constitución, por tanto, tiene realmente una especial significación: es el inicio de un proceso de federalización de nuestra Federación y de revitalización de nuestro federalismo.

Yaracuy tiene, a partir de diciembre de 1979, una nueva Constitución, y más que nueva temporalmente, novedosa por su contenido. Este texto se aparta de lo que han sido las Constituciones anteriores de este Estado y son las de casi todos los Estados de la República: una repetición o ampliación de los principios de la Constitución Nacional, de muy poco contenido innovador. Al contrario, con esta nueva Constitución, una Asamblea legislativa, por primera vez en las últimas décadas, ha desarrollado una actividad creadora y no se ha limitado a copiar textos constitucionales de otras entidades; y el Gobernador del Estado ha asumido, con imaginación, la iniciativa legislativa que le corresponde como Jefe del Ejecutivo Estatal.

En este comentario, quiero referirme a algunos de los aspectos esenciales de la reforma efectuada y que, sin duda, inspirará reformas similares en otros Estados de la República.

El primer aspecto sustancial que abarca la reforma constitucional, se refiere a la reformulación de las propias competencias del Estado Yaracuy, lo cual es válido para todos los Estados de la República.

En efecto, si se analiza la Constitución Nacional se observa que ésta, expresamente, sólo atribuye a los Estados competencias *formales* de orden político y administrativo, y salvo por lo que respecta a la organización de la policía urbana y rural, no le asigna competencias sustantivas o materiales de ningún tipo. Al contrario, atribuye a los Municipios competencia en una serie de materias propias de la vida local, y al Poder Nacional en otras materias de orden nacional como culminación de un largo proceso de vaciamiento de competencias de los Estados. Por ello, la Constitución Nacional se reduce a señalar que corresponde a los Estados "todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal".

Esta competencia residual, aparentemente muy estrecha debido a que la larga enumeración de competencias nacionales y municipales, deja muy poco como residuo, sin embargo, no había sido imaginada ni desarrollada hasta ahora a nivel de los Estados.

Si se analizan las Constituciones de todos los Estados, y la anterior del Estado Yaracuy, se observa que ellas no contienen ninguna definición ni enumeración de las competencias del Estado, ya que se limitan a asignar atribuciones a sus órganos políticos y administrativos (Asamblea Legislativa, Gobernador) de las cuales, pueden, sólo por deducción, identificarse algunas competencias. Sin embargo, no se había intentado delimitar expresamente competencias propias de los Estados, de carácter sustancial o material, en la misma orientación de los artículos 30 y 136 de la Constitución, y como aplicación y desarrollo del ordinal 7º, del artículo 17 texto fundamental. En este texto, recién promulgado, se hace esto por primera vez en la República, pues se partió de la premisa de que para la revitalización del Estado resultaba indispensable que dentro del marco y limitaciones de orden constitucional, la Constitución delimitase un conjunto de competencias propias, pues sólo así, en definitiva tenía y tiene sentido, realmente, su existencia y funcionamiento.

En esta forma, del análisis detenido que se hizo de la Constitución Nacional, resultó que existen dos ordenes de competencias materiales de los Estados: unas que le son atribuidas concurrentemente con los Poderes Nacional y Municipal; y otras, que al no estar mencionadas en el texto constitucional, ni atribuidas expresamente a alguno de los órganos territoriales en ella previstos, corresponden residualmente a los Estados. La nueva Constitución del Estado Yaracuy enumera así, por primera vez, una serie

amplísima de competencias en el campo de la seguridad y orden público, del desarrollo económico, del desarrollo social y del desarrollo físico y ordenación territorial del Estado, que le dan real sentido a sus actuaciones futuras.

Una definición de competencias del Estado como la realizada, sin duda, puede decirse que es el comienzo de la reformulación y renovación de los Estados en nuestro país, tan necesaria en la coyuntura política contemporánea.

Pero dentro de las competencias propias de los Estados, tienen una particular importancia, las competencias tributarias.

La ausencia de asignación constitucional expresa de potestad tributaria originaria a los Estados, en contraste con la asignación de potestad tributaria al Poder Nacional y a los Municipios, ha conducido a los Estados, en la práctica, a no tener recursos tributarios propios. Si se analizan todas las Constituciones estatales y la anterior del Estado Yaracuy, se evidencia que en materia tributaria, las mismas se limitan a repetir el carácter residual de la competencia estatal aplicado a la materia tributaria, pero sin identificar, con precisión, el ámbito de la potestad tributaria de los Estados.

A pesar de las posibilidades derivadas de la amplitud de esta fórmula, sin embargo, la realidad nos muestra que los Estados, materialmente, no tienen ni han tenido ingresos tributarios, y la casi totalidad de sus ingresos provienen de la asignación por Situado Constitucional.

Pero, si se analiza la Constitución Nacional con detenimiento, resulta que la potestad tributaria originaria de los Estados es bastante amplia, a pesar de que no se haya indicado expresamente, pues abarca todos los impuestos a la producción y consumo de bienes, excluidos los que recaigan sobre los alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas, ya que el texto constitucional nacional no ha consagrado una reserva a favor del Poder Nacional en el campo de esos impuestos, sino que encomienda a la Ley la determinación de los impuestos de tal naturaleza que se reserven a dicho Poder, y eso ha sido hecho en los casos señalados.

Dentro de estos impuestos a la producción y consumo de bienes, por supuesto, están todos aquellos *impuestos a las ventas*, en todas sus modalidades (ventas al por mayor, al detal, de los manufactureros o al valor agregado), los cuales son de la competencia de los Estados, hasta tanto una ley nacional no los reserve al Poder Nacional. No hay que olvidar que los impuestos a las ventas, en los Estados Federales son, en general, de la competencia estatal y no federal, tal como sucede en los Estados Unidos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estos impuestos a la producción o al consumo pueden afectar la capacidad contributiva de las personas de menores recursos y aumentar el costo de la vida.

Por ello, en su establecimiento por el Estado Yaracuy, deben tenerse en cuenta los principios contenidos en el artículo 223 de la Constitución, en el sentido de que deben procurar "la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de la progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo". En tal sentido, por ejemplo, un impuesto sobre las ventas al por mayor o sobre las ventas de los manufactureros, que recaería en la producción, podría ser más recomendable.

Otro aspecto de la reforma constitucional que viene de ser promulgada se refiere a los órganos del Poder Estatal: la Asamblea Legislativa y el Gobernador.

Las Asambleas Legislativas de los Estados son, sin duda, los organismos de mayor importancia a nivel estatal, pues son las depositarias de la voluntad popular, al ser electos, sus miembros, por sufragio universal, directo y secreto.

La organización, funcionamiento y competencias de las Asambleas Legislativas en la mayoría de los Estados, nos las muestra, sin embargo, como instituciones que han reducido su acción a un actuar político-partidista nugatorio, y con poca participación en los asuntos políticos del país. Para superar esta situación, la nueva Constitución del

Estado Yaracuy incorpora importantes innovaciones en cuanto a la composición y a la competencia de la Asamblea.

En efecto, en cuanto a su composición, los miembros de las Asambleas Legislativas son los Diputados electos en virtud de lo previsto en la Constitución Nacional y de la Ley Orgánica del Sufragio. Así ha sido tradicionalmente. Sin embargo, se había notado su poca representatividad, particularmente por la no participación en las deliberaciones del órgano regional, de los grupos de intereses de la comunidad agrupados en sociedades intermedias.

Sin plantearse la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio, se estimó, que la Constitución del Estado, dentro de la política de participación que debe orientar en el futuro, a todos los órganos de la República, debía prever una representatividad de base corporativa para propiciar la incorporación, en tareas deliberantes, de sectores que participan en el proceso de desarrollo económico y social del Estado. En esta forma, la Constitución prevé la integración de la Asamblea Legislativa, además de con los Diputados electos, con representantes de las organizaciones de trabajadores del Estado, de los sectores económicos privados que actúan en la entidad, de los Colegios Profesionales con sede en el Estado, de las Universidades e institutos de educación superior, y de los Municipios del Estado. Estos representantes, al no ser miembros de la Asamblea en los términos del artículo 19 de la Constitución Nacional, por supuesto que no tienen derecho a voto, pero tienen derecho a participar en las deliberaciones con derecho a voz, aun cuando su presencia, por supuesto, no es necesaria para el quorum de la Asamblea.

En esta forma, la composición de la Asamblea Legislativa del Estado Yaracuy tiende ahora a adquirir una base de representación corporativa y de participación que provocará un cambio de enorme importancia en sus funciones.

Pero la reforma de la Asamblea Legislativa incide también en sus competencias. Las Constituciones de los Estados tradicionalmente han regulado una larga lista de competencias de las Asambleas Legislativas, que se pueden reducir a las dos tradicionales de estos órganos deliberantes: legislar sobre las materias de la competencia estatal y controlar la administración del Estado.

En cuanto a la primera, en general, muy pocas leyes han dictado los Estados pues, al haberse reducido las competencias estatales, materialmente no han tenido materias sobre las cuales legislar. Si se analiza la legislación de los Estados, ésta se reduce generalmente, a las siguientes leyes: Ley de Régimen Político, Ley del Poder Municipal del Estado, con vigencia hasta 1978 cuando se dictó la Ley Orgánica de Régimen Municipal y que implicará una reforma total de las legislaciones estatales; Ley de División Territorial del Estado, en la cual se establecen los límites territoriales y la división político territorial en Distritos y Municipios; Ley o Código de Policía del Estado, con regulaciones vetustas que requieren de una reforma total; Ley de la Hacienda Pública del Estado; Ley de Contraloría; en algunos casos, Ley de Carrera Administrativa; Ley de Escudo, Sello e Himno del Estado; y Ley de Becas.

Ahora bien, al redefinirse, clarificarse y ampliarse las competencias del Estado en la nueva Constitución, ello implicará la necesidad del ejercicio de nuevas funciones legislativas por la Asamblea Legislativa.

En cuanto a las funciones de control debe señalarse que en general, han tenido una amplia regulación en las Constituciones estatales, aun cuando no han incidido sobre lo fundamental. El control ha sido siempre un control político posterior, salvo en relación a algunos contratos, y las Asambleas no han participado, realmente, en la conducción de los asuntos públicos ni en la conducción y orientación del desarrollo económico y social de los Estados.

Por ejemplo, las Asambleas no han tenido participación, como órganos políticos que son, en la definición de las políticas y planes de desarrollo económico y social del

Estado. Por ello en la Ley de la Administración del Estado que se promulgó también en el Estado Yaracuy, se hace participar a las Asambleas en esas políticas y planes, obligándose al Gobernador a formular un plan quinquenal de Desarrollo cuyos lineamientos deber ser aprobados por la Asamblea.

Por otra parte, se le asigna a la Asamblea Legislativa una mayor participación en el impulso y promoción del desarrollo regional, a cuyo efecto debe promover la participación del Estado en la región administrativa Centro-Occidental y, aprobar la celebración de convenios regionales por parte del Gobernador con otros Estados.

El otro aspecto central de las reformas legislativas que se han promulgado inciden en la Administración del Estado.

Puede decirse que tradicionalmente, la Administración de los Estados ha tenido, en su concepción y regulación por las Constituciones Estadales, una enorme carga político-policia. Administrativamente hablando, los Gobernadores se han visto reducidos, progresivamente, a actuar como gestores de dádivas de los órganos nacionales, y el Gobernador también se ha venido configurando como un funcionario político, cuyas atribuciones son más políticas y de gobierno que administrativas. De allí que, en todos los Estados, las leyes reguladoras del Poder Ejecutivo y de su administración, se denominen leyes de Régimen Político. Así se denominaba la propia del Estado Yaracuy, la cual viene a ser sustituida por una Ley de la Administración del Estado.

Tres aspectos, al menos, deben destacarse en el régimen administrativo del Estado que viene de ser reformado, y que se refiere a la regulación del régimen jurídico de la Administración del Estado; y a las actividades del Gobernador como agente del Ejecutivo Nacional y como Jefe del Ejecutivo Estadal.

Puede decirse que, en general, las Constituciones de los Estados, no han previsto en sus normas, las regulaciones básicas del régimen jurídico de las Administraciones estadales; se han limitado, a regular la figura del Gobernador y de los otros órganos del Poder Ejecutivo del Estado, pero no han previsto la normativa básica para guiar la acción administrativa conforme al principio de la legalidad.

En tal sentido, ha sido en esta Ley de la Administración del Estado, en la que por primera vez en la República se han establecido regulaciones básicas sobre los principios de organización del Estado, es decir, sobre los principios de jerarquía administrativa, de la competencia y de la descentralización funcional, los cuales han sido regulados expresamente, como garantía de legalidad, además de la exigencia del sometimiento de la acción de los órganos administrativos al ordenamiento jurídico y a la jerarquía de las normas. Asimismo, se han previsto también por primera vez en nuestros Estados, las normas básicas que regulen la responsabilidad administrativa del Estado y de sus funcionarios.

En particular, se ha previsto expresamente la posibilidad de la descentralización funcional de la Administración del Estado, mediante la creación de Institutos Autónomos, Fundaciones y Empresas del Estado, con la debida participación y control de la Asamblea Legislativa que, en general, ninguna Constitución estadal ha contemplado.

En materia administrativa, la nueva Constitución, y la nueva Ley de la Administración del Estado, han insistido en establecer el régimen del Gobernador como agente del Ejecutivo Nacional.

En efecto, tal como lo precisa la Constitución Nacional, el Gobernador tiene el doble carácter de agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva jurisdicción y de Jefe del Poder Ejecutivo del Estado.

Ciertamente que sus atribuciones como Agente del Ejecutivo Nacional deben ser reguladas por el Poder Nacional; sin embargo, se ha pensado que en la Constitución de los Estados deben establecerse principios informadores de cuáles pueden ser las actividades, que en tal carácter pueden realizar, sometido su ejercicio, a lo que disponga el Ejecutivo Nacional.

En tal sentido, en la Constitución del Estado Yaracuy se han establecido normas programáticas en relación a las funciones del Gobernador como funcionario coordinador de la actividad de las unidades administrativas nacionales que actúen desconcentradamente en el Estado, así como sus actividades, como agente del proceso de regionalización administrativa de la Administración nacional. No hay que olvidar que la motivación central de la reforma del Decreto de Regionalización Administrativa dictado en 1972, tuvo por objeto hacer participar a los Gobernadores en el proceso de regionalización y convertirlos en agentes de dicho proceso.

A los efectos de permitir al Gobernador el cumplimiento de estas funciones de coordinación administrativa, la Ley de la Administración del Estado ha regulado un novedoso Comité de Coordinación, Planificación, Evaluación y Control, en el cual deben participar diversos coordinadores sectoriales de los organismos internacionales que actúen en el Estado. Así, el Gobernador, además de ser Jefe del Ejecutivo Estatal, podrá asumir el papel que realmente tiene que cumplir en el futuro: el de Gobernador de todo lo que pase en el Estado, sea que se haga por las dependencias del propio Estado o por las dependencias nacionales desconcentradas en la entidad.

Por ello, por ejemplo, se ha establecido que el Gobernador debe elaborar un Plan Quinquenal de desarrollo económico y social conforme a las orientaciones del sistema nacional de planificación, con el objeto de que se arraigue la planificación como una tarea normal de la Administración del Estado.

Además, y conforme a la política nacional de participación, esta reforma ha convertido al Gobernador en uno de los principales agentes de la participación. Esta competencia, al consagrársela como una propia del Estado, habrá de ser una de las que el Gobernador tendrá que asumir en el futuro.

Por último, dentro de las competencias que la Constitución Nacional asigna a los Estados, está la de organizar sus poderes públicos, y en particular su Poder Ejecutivo, sus Municipios y demás entidades locales, y por tanto, su división político-territorial. En ejercicio de esta competencia, las Asambleas Legislativas han dividido tradicionalmente su territorio, en Distritos y éstos en Municipios, y han dictado leyes Orgánicas del Poder Municipal que han estado en vigencia hasta hace algo más de un año, hasta cuando se dictó la Ley Orgánica del Régimen Municipal. La promulgación de esta Ley, en todo caso, ha cambiado el panorama territorial de los Estados y sólo quedan pocos años para que éstos rehagan su división político territorial.

Ante todo, y así se prevé en la Constitución y en la Ley de la Administración del Estado hoy promulgadas, el territorio del Estado quedará dividido en Municipios y no en Distritos. Estos podrán crearse mediante la agrupación de Municipios, pero no necesariamente constituirán una división uniforme del territorio. Por otra parte, la misma estructura territorial de los Municipios tendrá que ser transformada radicalmente: ni todos los Distritos actuales se convertirán en Municipios y muy pocos Municipios actuales continuarán con tal carácter. Queda en manos de la Asamblea Legislativa, en el futuro inmediato, la sanción de la nueva Ley de Régimen Local y de División Político-Territorial, la cual tendrá que ser elaborada por la Gobernación, como fruto de un estudio completo de ordenación territorial del Estado, que tome en cuenta no sólo los factores poblacionales —a los que se refiere la Ley nacional para la delimitación de los Municipios— sino los geográficos, de producción agrícola y localización industrial, de vías de comunicación, y de protección y conservación del ambiente. Sólo así podrá tener sentido de futuro la Reforma de Régimen Municipal.

La reforma de los Estados de nuestra Federación, no es tarea fácil. No sólo se requiere transformar casi totalmente una vetusta legislación producida hace muchos años por nuestras Asambleas Legislativas, sino que se impone dotar a los Estados de nuevas competencias sustanciales que le den real sentido a su autonomía. De nada vale una autonomía, cuando ella es inútil. Así en el Estado Yaracuy se ha dado el primer paso para reafirmar la autonomía que la Constitución consagra, y

mediante esa reforma se ha iniciado, sin duda, un proceso de reforma y revitalización del federalismo venezolano.

Pienso que, sólo reforzando y revitalizando las estructuras políticas y administrativas de los Estados es que se podrá, realmente, descentralizar este país. Venezuela, lo hemos dicho en otra oportunidad, tiene que correr el riesgo de la descentralización, para que pueda producirse un efectivo desarrollo por dentro del país. Pero para que descentralicemos políticamente al Estado nacional, tenemos que estructurar las instituciones políticas y administrativas que sirvan de recipiendarias de los efectos descentralizadores, es decir, debemos responder a la pregunta de hacia dónde vamos a descentralizar. Estoy convencido de que son precisamente los viejos Estados de nuestra Federación, las instituciones políticas y administrativas que deben servir de destinatarias de los esfuerzos de descentralización política. Por ello, pienso, hay que reforzarlos como lo ha hecho el Estado Yaracuy, pues sólo con estructuras político-territoriales fuertemente descentralizadas, es que paralelamente podemos plantearnos, con éxito, aquel proceso de regionalización, en cuya concepción inicial tanto empeño se puso hace diez años atrás, y que abandonado por el gobierno precedente, tiene que recibir un impulso decisivo por el actual gobierno.

COMENTARIOS A LA LEY SOBRE NORMAS TECNICAS Y CONTROL DE CALIDAD DE 30 DE DICIEMBRE DE 1979

Allan R. Brewer-Carías

Esta Ley, promulgada el 31 de diciembre de 1979 *, regula las actividades estatales en relación a la normalización técnica, control de calidad y certificación de conformidad con normas para productos y servicios, y puede decirse que sus regulaciones son el resultado de un proceso evolutivo cuyos antecedentes se remontan a 1942. Resulta indispensable, por tanto, antes de comentarlas, hacer una referencia a esos antecedentes.

I. Antecedentes remotos

La primera manifestación de la intervención del Estado en la regulación de los procesos industriales, puede decirse que aparece en el Decreto-Ley N° 138 de 13-6-42 (*G. O.* N° 20824 de 16-6-42) dictado en restricción de la garantía económica, con motivo de la escasez de productos derivada de la guerra mundial, en el cual se autorizó al Ejecutivo Nacional a “establecer obligatoriamente la adopción de procedimientos especiales para la elaboración de productos industriales, con el propósito de asegurar una producción suficiente para el consumo, en circunstancias de escasez en el país de la materia prima habitual” (art. 2). Esta norma fue recogida por el Decreto-Ley N° 282 de 9 de noviembre de 1942 (*G. O.* N° 20947 de 9-11-42), pero como una competencia de la Junta Nacional Reguladora de Precios (art. 8, letra f), la cual fue atribuida, posteriormente, por el Decreto-Ley N° 142 de 7 de julio de 1943 (*G. O.* N° 21149 de 10-7-43), a la Comisión Directiva de la Junta Nacional Reguladora de Precios (art. 11, letra d). Con motivo de la creación de la Comisión Nacional de Abastecimiento por Decreto-Ley N° 176 de 15 de agosto de 1944 (*G. O.* N° 21484 de 15-8-44), a ésta le fue atribuida la señalada competencia (art. 9, ord. 1, letra d).

Posteriormente, al desaparecer la Comisión Nacional de Abastecimiento, sus funciones fueron atribuidas al Ministerio de Fomento, por lo que la mencionada atribución estuvo vigente largos años. La Ley de Regulación de Alquileres del 1° de agosto de 1960, ciertamente, derogó las disposiciones en materia de inquilinato del Decreto N° 176 de 15 de agosto de 1944, por lo que sus normas relativas al control de precios continuaron en vigencia hasta que fueron derogadas tácitamente por la Ley de Protección al Consumidor de 5-8-74 (en *G. O.* N° 1680 Extr. de 2-9-74).

II. Antecedentes próximos

El 30 de diciembre de 1958, por el Decreto de la Junta de Gobierno N° 501 (en *G. O.* N° 25857 de 8-1-59) se creó la Comisión Venezolana de Normas Industriales (COVENIN), adscrita al Ministerio de Fomento (art. 1). A esta Comisión, la cual todavía existe, se le atribuyeron como competencias en materia de normalización industrial, el estudiar, elaborar, modificar y proponer al Ministro de Fomento la adopción de normas industriales, y controlar la aplicación de las mismas (art. 4).

Las Normas Industriales debían ser aprobadas por el Ministerio de Fomento y publicadas en la Gaceta Oficial, con la identificación de la sigla NORVEN, Norma Venezolana (art. 6). En todo caso, las referidas normas sólo tenían carácter de recomendaciones (art. 7).

* Véase en *Gaceta Oficial* N° 2529 Extr. de 31-12-79.

Posteriormente, por Decreto N° 1.043 de 25-6-63 (*G. O.* N° 27178 de 25-6-63) se estableció “la marca venezolana de conformidad con las normas, o sea, el distintivo que los industriales o fabricantes del país podían poner a los productos de su industria para indicar que éstos crean conformes con las correspondientes normas venezolanas aprobadas por la Comisión Venezolana de Normas Industriales (art. 1). Dicha marca, denominada NORVEN (art. 2) de acuerdo al Decreto, significaba “que el industrial o fabricante garantiza que los productos a los cuales se aplica se ajustan rigurosamente a las especificaciones fijadas en las referidas normas venezolanas” (art. 1).

Por supuesto, la utilización de la marca NORVEN se sometió a requisitos en dicho Decreto, y entre ellos, el de la obtención de una autorización por medio de una licencia expedida por el Ministerio de Fomento (art. 6). El Decreto, dictado por el Presidente de la República “en uso de sus atribuciones legales”, aún cuando no tenía formalmente el carácter de Decreto-Ley por no haber sido dictado en restricción de la garantía económica, previó una serie de sanciones para los infractores de sus normas (art. 12).

Con base en esta normativa muy general, el Ejecutivo Nacional, mediante un Decreto-Ley N° 1.283 de 27-12-68 dictado en restricción de la garantía económica (*G. O.* N° 28812 de 27-12-68), sometió la fabricación y venta de ligas para freno a permiso previo del Ministerio de Fomento (art. 1), para cuya obtención debía comprobarse que se había observado la norma NORVEN 31-2-66 dictada por COVENIN. El Decreto-Ley estableció, además, las consecuentes sanciones derivadas de su incumplimiento.

Tanto el Decreto N° 501 de 30-12-58 como el Decreto N° 1.043 de 25-6-63 fueron derogados expresamente por el Decreto-Ley N° 1.195 de 10-1-73 (en *G. O.* N° 30014 de 23-1-73) dictado en restricción de la garantía económica, mediante el cual se regularon detalladamente los programas de normalización y de verificación de calidad. En dicho Decreto-Ley se reguló el funcionamiento de la Comisión Venezolana de Normas Industriales (COVENIN), las Normas Venezolanas COVENIN y la Marca NORVEN. En relación a esta última, se regularon con precisión los requisitos para obtener la autorización de uso de la Marca (arts. 16 a 35) y las sanciones administrativas a su uso indebido (arts. 36 a 38). Se previó, además, la creación de un Fondo para el Desarrollo de la Normalización y Certificación de Calidad, el cual debía ser constituido por los industriales, comerciantes y prestatarios de servicios que aspirasen a gozar de los beneficios de los programas de normalización y control de calidad y de la Marca NORVEN (arts. 42 y 43). Por último, el Decreto reguló una Comisión Promotora de la Calidad en Venezuela para estudiar las medidas que debían adoptarse para lograr la institucionalización de las actividades relacionadas con la calidad de los servicios y productos (art. 44).

Este Decreto-Ley N° 1195 de 10-1-73 fue reglamentado por dos Resoluciones del Ministerio de Fomento en 1974: la Resolución N° 1177 de 29-1-74 mediante la cual se dictó el Reglamento de las Normas Venezolanas COVENIN y la Resolución N° 1176 de 29-1-74 mediante la cual se dictó el Reglamento de la Comisión Venezolana de Normas Industriales (COVENIN) (ambas, en *G. O.* N° 30326 de 9-2-74).

En este Decreto N° 1195 de 10-1-73 se estableció una limitación particular respecto de los productos o servicios cuyo uso o consumo tuviera relación directa con la salud y vida de las personas. Estos estarían sometidos “a la vigilancia de los organismos oficiales vinculados con la naturaleza de los mismos en cuanto al cumplimiento de las normas que sean dictadas” (art. 3).

El Decreto-Ley además, precisó que las Normas Venezolanas COVENIN tendrían “el carácter de recomendaciones a menos que el Ministro de Fomento mediante Resolución las declare de obligatorio cumplimiento” (art. 10), con lo cual se esta-

bleció la posibilidad de una amplia limitación a la libertad económica en cuanto a la producción industrial.

Posteriormente, la Ley de Protección al Consumidor de 5-8-74 (en *G. O.* N° 1680 Extr. de 2-9-74) dedicó su capítulo IV a regular "la normalización y la certificación de calidad" en cuyos artículos 12 a 22 sustituyó algunas de las normas del Decreto-Ley N° 1195 de 1973.

En particular, es de destacar el artículo 15 de la Ley que estableció la atribución del Ministerio de Fomento de "declarar una Norma de obligatorio cumplimiento cuando se trate de productos o servicios, cuyo consumo o uso tenga relación directa con la salud y la vida de las personas. Podrá igualmente, emitir la declaratoria de obligatoriedad si el interés nacional lo amerita", con lo cual se siguió la misma orientación del Decreto-Ley N° 1195. En la Ley de Protección al Consumidor se consagró, también, la vigilancia y control por parte de los organismos oficiales respecto de los productos y servicios cuyo consumo o uso tengan relación directa con la salud y la vida de las personas (art. 18); y se precisaron y ampliaron las sanciones (arts. 33 a 42).

La Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad, de diciembre de 1979, en esta forma, viene a ser la culminación de un largo proceso normativo, madurado por el trabajo de la Comisión Venezolana de Normas Industriales del Ministerio de Fomento, así como por la Dirección de Normalización y Certificación de Calidad de su Dirección General de Industrias.

III. La competencia del Ministerio de Fomento

1. *La Asignación de competencia*

La Ley tiene por objeto, como se dijo, regular las actividades de normalización técnica, control de calidad y certificación de conformidad (art. 1), para lo cual se atribuye al Ministerio de Fomento competencia para "la planificación, organización, coordinación y control de los programas de Normalización Técnica y los relativos al Control de Calidad y la Certificación de conformidad con normas de productos y servicios" (art. 3). Esta atribución ya la tenía asignada el Ministerio de Fomento en el ordinal 23 del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Central de 28-12-76 (en *G. O.* 1932 Extr. de 28-12-76), y dentro de él, la Dirección General Sectorial de Industrias conforme al art. 7, ord. 2° del Decreto Orgánico del Ministerio de Fomento, dictado por Decreto N° 2089 de 22-3-77 (en *G. O.* N° 1999 Extr. de 22-3-77). El Reglamento Interno del Ministerio, dictado por Resolución N° 2203-A de 12-4-77 (en *G. O.* N° 2012 Extr. de 12-4-77) atribuyó esta atribución, en particular, a la Dirección de Normalización y Certificación de Calidad de la Dirección General de Industrias (art. 11).

Ahora bien, por Decreto N° 481 de 17-1-80 (en *G. O.* N° 31907 de 21-1-80) se dictó un nuevo Reglamento Orgánico del Ministerio de Fomento *, y en él se creó una nueva Dirección General Sectorial de Tecnología (art. 8), a la cual se atribuyó competencia para "la coordinación de las actividades relacionadas con la elaboración de normas técnicas, la coordinación, certificación y control de calidad de los productos y servicios" (ord. 8). Es de suponer que la Dirección de Normalización y Certificación de Calidad pasará a depender, ahora, de esta nueva Dirección General.

2. *Ambito de la competencia*

La Ley atribuyó al Ministerio la posibilidad genérica de establecer "las disposiciones relativas a normalización, el control de calidad y certificación de conformidad con normas en las siguientes áreas: elaboración e intercambio de bienes, prestación de servicios, introducción, distribución y expendio de bienes importados y ex-

* Véanse los comentarios a este Decreto en esta misma sección, pág. 79.

portación de bienes y servicios nacionales (art. 4); y el poder “de dictar disposiciones para que se implanten sistemas de control de calidad” en las empresas que actúen en las referidas áreas de actividad económica (art. 5).

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

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

Por otra parte, la ley recoge la norma ya comentada que sometió a vigilancia y control de los organismos oficiales, los productos y servicios cuyo consumo o uso tengan relación directa con la salud y vida de las personas (arts. 10).

IV. La política de normalización y control de calidad

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

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

La ley, además, estableció que “los organismos de la Administración Pública Nacional, incluidas las Empresas del Estado, al efectuar sus licitaciones y compras están obligados a exigir que los productos y servicios cumplan con los requisitos establecidos en las Normas Venezolanas COVENIN y preferirán a los productos que ostenten la Marca NORVEN” (art. 35).

V. El control y certificación de la industria manufacturera y los servicios

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

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

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

Las normas relativas al control de calidad en los servicios, constituyen una innovación importante: se obliga a las personas o empresas que presten servicios, a presentar por escrito a los usuarios con anticipación a la prestación, en los ramos que determine el Ministerio de Fomento, los siguientes datos: los costos del servicio y su alcance; la garantía que concede, si fuera el caso; el tiempo máximo que tardará la

prestación del servicio con indicación de la fecha de comienzo; y otras indicaciones que incluya el Ministerio. Asimismo, el Ministerio debe establecer los bienes que deberán suministrarse bajo garantía y fijar las condiciones mínimas de las mismas (art. 22).

VI. El control de calidad de las importaciones y exportaciones

La ley establece, por primera vez, normas relativas al control de calidad de los productos importados o destinados a la exportación.

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

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

VII. Las sanciones y un caso de silencio administrativo positivo

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

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

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

Se consagra así, de nuevo, en nuestro ordenamiento legal, un caso de silencio administrativo positivo. El artículo 31, en efecto, establece lo siguiente:

"El Ministro de Fomento deberá decidir el recurso dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes a partir de su recepción, la falta de pronunciamiento en este plazo deja sin efecto la decisión apelada. La decisión del Ministro agota la vía administrativa".

Dejar sin efecto la decisión apelada mediante la cual se estableció una sanción, por el transcurso del tiempo (60 días), equivale a establecer un silencio administrativo positivo: es decir, que la decisión del inferior, apelada por ante el Ministro, por su silencio durante el lapso de 60 días, se entiende como revocada. En general la legislación había establecido el caso del silencio administrativo con efectos negativos (art. 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y arts. relativos al procedimiento administrativo previo regulado en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República), pero no ha sido frecuente regular legalmente el silencio positivo, salvo en normas reglamentarias aisladas. Por tanto, este silencio administrativo es una innovación legislativa a tomarse en cuenta para comentarios futuros, que sigue la misma orientación del artículo 22 de la Ley de Mercado de Capitales.

COMENTARIOS SOBRE LOS REGLAMENTOS DE ORGANIZACION DE LOS MINISTERIOS DE FOMENTO, EDUCACION, JUVENTUD E INFORMACION Y TURISMO

Allan R. Brewer-Carías

I. Las fuentes de la organización ministerial

La Ley Orgánica de la Administración Central de 28-12-76 (*G.O.* N° 1932 Extr. de 28-12-76) estableció un sistema de organización ministerial de carácter flexible. A pesar de que la Constitución exige en su artículo 193 que la Ley Orgánica debía determinar el número y *organización* de los Ministerios y su respectiva competencia, sin embargo, siguiendo la tradición del Estatuto Orgánico de Ministerios, la Ley Orgánica, en materia de organización, se limita a establecer el esquema común o tipo de organización aplicable a todos los Ministerios, dejando para los reglamentos la determinación específica y detallada.

Se han establecido así una serie de reglamentos de organización o reglamentos orgánicos de los Ministerios, de carácter escalonado, en los cuales se regula la organización de cada Despacho Ministerial, así: unos Reglamentos Orgánicos dictados por Decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros, la mayoría de los cuales fueron inicialmente publicados en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 1999 de 22-3-77, en los cuales se regula la organización ministerial hasta el nivel de Direcciones Generales; y unos Reglamentos Internos, dictados por Resoluciones de cada Ministro, la mayoría de las cuales fueron inicialmente publicadas en *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 2012 de 12-4-77, en las cuales se regula la organización ministerial por debajo del nivel de las Direcciones Generales Sectoriales.

Algunos de estos Reglamentos Orgánicos y Reglamentos Internos han sido reformados desde 1977, y las más recientes reformas se han dictado en el primer trimestre de 1980 en relación a la organización de los Ministerios de Fomento, Educación, Juventud e Información y Turismo.

II. El Reglamento Orgánico del Ministerio de Fomento de 17-1-80

El Reglamento Orgánico inicial del Ministerio de Fomento fue dictado por Decreto N° 2079 de 22-3-77 (*G.O.* N° 1999 de 22-3-77) y reformado posteriormente mediante Decreto N° 2205 de 21-6-77 (*G.O.* N° 31266 de 29-6-77).

En este último Decreto Reglamentario se estableció la organización básica del Ministerio en base a tres Direcciones Generales Sectoriales: de Industrias; de Comercio, y de Administración y Servicios. En el Reglamento de marzo de 1977, la Superintendencia de Protección al Consumidor dependía de la Dirección General de Comercio, lo cual se modificó en el Reglamento de junio de 1977 al dársele una dependencia directa del Ministro (art. 10) siendo quizás, éste, el motivo de la reforma junto con la estructuración de la Dirección General de Administración y Servicios, la cual no se previó en el Reglamento de marzo de 1977.

Ahora bien, por Decreto N° 481 de 17-1-80 (*G.O.* N° 31907 de 21-1-80) se dictó el nuevo Reglamento Orgánico del Ministerio de Fomento, derogatorio del Decreto citado N° 2205 del 21-6-77, en el cual se creó una Dirección General Sectorial nueva, la de Tecnología, asignándosele funciones relativas a la Propiedad Industrial, a la Normalización y Control de Calidad y a pesas y medidas que estaban

asignadas a las Direcciones Generales de Industrias (las 2 primeras) y de Comercio (la última).

En esta forma, la estructura básica del Ministerio está formada ahora por cuatro Direcciones Generales Sectoriales: Industrias, de Comercio, de Tecnología y de Administración y Servicios.

Con anterioridad, sin embargo, las otras unidades desconcentradas del Ministerio dependían, excepto las Superintendencias de Protección al Consumidor y de Cooperativas, de las Direcciones Generales. Con la reforma reciente se ha eliminado toda función de supervisión de las Direcciones Generales nuevas respecto de aquellas unidades desconcentradas, con lo cual en lugar de descargarse las relaciones directas de línea del Ministro, se han recargado. Así, además de las cuatro Direcciones Generales Sectoriales, dependen directamente del Ministro, la Superintendencia de Protección al Consumidor, la Superintendencia Nacional de Cooperativas, y la Dirección de Inquilinato (la cual antes dependía de la Dirección General Sectorial de Comercio). La Dirección del Registro de la Propiedad Industrial, que antes dependía de la Dirección General de Industrias, depende ahora de la nueva Dirección General Sectorial de Tecnología.

La dirección, supervisión y control por parte del Ministro, de siete unidades organizativas de línea, además de las siete de carácter auxiliar y estado mayor (art. 3), es decir, de catorce unidades organizativas por la Dirección Superior es, sin duda, administrativamente inconveniente. Debería volverse a un esquema más piramidal de organización y menos horizontal, para una mejor administración.

III. El Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación del 31-1-80

El Ministerio de Educación estaba regulado orgánicamente por el Reglamento Orgánico dictado por Decreto Nº 2080 de 22-3-77 (*G. O. Nº 1999 de 22-3-77*), en el cual se estableció su estructura básica en las siguientes cuatro Direcciones Generales Sectoriales: de Educación Básica y Media Diversificada; de Educación Superior; de Asuntos Socio-Educativos y de Administración y Servicios.

Mediante Decreto Nº 496 del 31-1-80 (*G. O. Nº 31917 de 4-2-80*), se dictó el nuevo Reglamento Orgánico del Ministerio, en el cual se eliminó la Dirección General de Asuntos Socio-Educativos, se creó una nueva Dirección General Sectorial de Programas Especiales (art. 8), y se cambió la enunciación de las competencias de las otras Direcciones Generales Sectoriales en los artículos 6 a 9.

IV. El Reglamento Orgánico del Ministerio de la Juventud de 31-1-80

El Ministerio de la Juventud fue creado por Ley Orgánica de la Administración Central de 28-12-76. En los proyectos de reorganización Ministerial de la Comisión de Administración Pública de 1972 (*Véase el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, Vol. I*), se había propuesto crear un Ministerio de Desarrollo Social que abarcara todos los aspectos del sector de promoción y protección social. Los proyectistas de la ley de 1976, sin embargo, por motivaciones políticas circunstanciales, propusieron institucionalizar un Ministerio que comprendía sólo una parte de la problemática del desarrollo social: la juventud. Pero como este sector estaba siendo atendido, administrativamente hablando, por diversos institutos autónomos, muchas de las atribuciones que se le asignaron al Ministerio en la Ley Orgánica fueron funciones "de coordinación" (art. 39). Esta naturaleza coordinadora, lamentablemente, fue resaltada por el Reglamento Orgánico del Ministerio dictado por el Decreto Nº 2090 de 22-3-77 (*G. O. Nº 1999 Extr. de 22-3-77*), en el cual se previó

como estructura básica del Ministerio, materialmente, una sola "Dirección General Sectorial de Ejecución de Programas", además de la Dirección General Sectorial de Administración y Servicios. La estructura del Ministerio, así, no obedecía, ni a ninguna concepción programática del mismo ni a una elemental técnica administrativa. La reforma orgánica del mismo, así, era urgente, una vez que se definieran sus programas.

El Decreto N° 498 del 31-1-80 (*G. O.* N° 31917 de 4-2-80) así, ha dictado el nuevo Reglamento Orgánico del Ministerio de la Juventud, estructurándolo en base a los dos programas básicos del mismo: participación juvenil y promoción juvenil. En esta forma se han creado dos Direcciones Generales Sectoriales: la de Promoción Juvenil y la de Participación Juvenil. Se eliminó, por supuesto, la Dirección General de Ejecución de Programas y se estructuró la Dirección de Administración y Servicios en el Despacho del Ministro como unidad de apoyo auxiliar.

En ejecución del Decreto Orgánico, mediante Resolución N° 60 del 25-2-80, el Ministro de la Juventud dictó el Reglamento Interno del Ministerio (*G. O.* 2.519 Extr. de 17-3-80), en el cual se desarrolló la organización del Despacho en las siguientes Direcciones: A nivel del Despacho del Ministro, se precisaron las competencias de la Oficina del Ministro (art. 2); de la Consultoría Jurídica (art. 3); de la Dirección de Secretaría (art. 4); de la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto integrada por dos direcciones: de Investigación y Planificación y de Organización y Presupuesto (arts. 6 y 7); de la Dirección General de Administración y Servicios, integrada por las Direcciones de Finanzas y de Bienes y Servicios (arts. 9 y 10); de la Oficina de Información y Relaciones (art. 11); y de la Dirección de Personal (art. 12). Además, se precisó la competencia del Director General del Ministerio (art. 13) y se señalaron las competencias de las Direcciones dependientes de las Direcciones Generales Sectoriales del Ministerio, así: la Dirección General Sectorial de Promoción Juvenil (art. 14), integrada por la Dirección de Orientación Juvenil y Capacitación para la protección civil (art. 15) y por la Dirección de Coordinación del Deporte y Recreación (art. 16); y la Dirección General Sectorial de Participación Juvenil (art. 17), integrada por la Dirección de Participación en el Desarrollo Científico y Cultural (art. 18) y la Dirección de Participación en el Desarrollo Económico y Social (art. 19).

V. El Reglamento Orgánico del Ministerio de Información y Turismo de 17-1-80 y su Reglamento Interno de 23-1-80

El Ministerio de Información y Turismo creado, también, por la Ley Orgánica de 1976, fue regulado orgánicamente, al entrar en funcionamiento, mediante el Decreto N° 2089 de 22-3-77 (*G. O.* N° 1999 de 22-3-77). En ese Reglamento Orgánico se previó la organización básica del Ministerio en las siguientes cinco Direcciones Generales Sectoriales: de Información; de Turismo; de Cine, Radio y Televisión; de Relaciones Públicas y Publicidad, y de Administración y Servicios. Esta organización básica fue desarrollada por el Reglamento Interno del Ministerio dictado por Resolución del Ministro N° 17 del 12-4-77 (*G. O.* N° 2012 de 12-4-77). Ambos textos han sido recientemente reformados.

En efecto, mediante Decreto N° 484 de 17-1-80 (*G. O.* N° 31907 de 21-1-80) se derogó el Decreto N° 2089 de 22-3-77 y se reformó la organización básica del Ministerio, estableciéndose las siguientes Direcciones Generales Sectoriales: Administración; de Información; de Turismo; y de Publicidad y Relaciones Públicas. En el Reglamento Interno nuevo del Ministerio, dictado por Resolución N° 2 del 23-1-80 (*G. O.* N° 2555 de 30-1-80) se estableció el detalle de las competencias de los diversos órganos del Despacho, así como su organización descendente, en la siguiente forma: 1) La Dirección General Sectorial de Administración está compuesta por las

Direcciones de Finanzas; de Bienes y Servicios; y de Imprenta Nacional y Gaceta Oficial. 2) La Dirección General Sectorial de Información está integrada por las Direcciones de Información Nacional; de Información Internacional; de Información de la Presidencia de la República; de Radio Nacional; y de Publicaciones; y 3) La Dirección General Sectorial de Publicidad y Relaciones Públicas, integrada por las Direcciones de Proyectos Publicitarios; de Coordinación de Relaciones Públicas; y de Audiovisual. En cuanto a la Dirección General Sectorial de Turismo, el Reglamento Interno no establece ningún detalle de su organización.

COMENTARIOS A LA LEY DEL INSTITUTO NACIONAL DE CANALIZACIONES Y AL CAMBIO DE POLITICA EN RELACION A LA FORMA DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Jesús Caballero Ortiz
*Profesor de Derecho Administrativo
de la Universidad Central de Venezuela*

En fecha 30 de diciembre de 1979 fue promulgada la Ley del Instituto Nacional de Canalizaciones¹, la cual deroga el Decreto Orgánico 422 del 27 de junio de 1952² a través del cual fue creado el Organismo.

I. Introducción: El objetivo básico de la ley

El objetivo básico del nuevo instrumento regulador lo constituye la ampliación de la competencia del Instituto. Como se sabe, su finalidad principal es la construcción y conservación de las vías navegables existentes en el país. Ahora bien, como consecuencia de la experiencia acumulada durante 27 años³, el Instituto ha ampliado su radio de acción hacia el exterior, concurriendo a diversas licitaciones en la República de Colombia; se trata concretamente del Proyecto del Canal del dique del Río Magdalena y del dragado del Puerto de Buenaventura. Además, tiene posibilidad de participar en diversos proyectos en Panamá y Méjico⁴. Por tales razones, entre los objetivos del instituto se incluyó la ejecución de obras de dragado fuera del país⁵.

Además, se le permitió adquirir acciones de empresas directamente relacionadas con la ejecución y el mantenimiento de obras de dragado⁶, lo cual obedece a la dinámica actual dentro de la cual se desenvuelven diversos institutos autónomos de carácter empresarial. En efecto, un gran número de ellos están facultados para constituir empresas o participar en sociedades ya existentes relacionadas con su área de competencia⁷.

Por otra parte, se amplió la limitación contenida en el decreto derogado que obligaba a someter a la aprobación previa del Ejecutivo Nacional los contratos cuyo monto excediese de cien mil bolívares. Dicha suma fue llevada a la cantidad de cinco millones de bolívares. Tal previsión nos parece razonable no sólo por lo irrisoria que resulta la suma primeramente indicada dentro de los elevados montos de las operaciones que debe realizar el instituto, sino también por considerar que los controles administrativos previos, más que controles, constituyen una participación en la decisión misma; podría decirse que la autoridad contralora posee una competencia de la misma naturaleza que la de la autoridad que gestiona⁸ ya que la decisión es el

1. V. G.O.E. N° 2529 del 31-12-1979.

2. V. G.O.E. N° 23871 del 30-6-1952.

3. V. *Realizaciones del Instituto Nacional de Canalizaciones en 1979 y proyectos para 1980* en *El Nacional* del 20 de febrero de 1980, p. B-30.

4. V. *Exposición de Motivos del Proyecto de Ley del Instituto Nacional de Canalizaciones*, copia multigráfica, pp. 2 y 3.

5. V. art. 2, ord. 4° de la Ley cit.

6. V. art. 2, ord. 5° de la Ley cit.

7. V. a título de ejemplo, arts. 11 al 13 del Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana; art. 9 del Decreto-Ley que regula a la Corporación Venezolana de Fomento; art. 9 de Ley de creación del Consejo Nacional de Puertos y del Instituto Nacional de Puertos y art. 21 del Estatuto del Fondo de Inversiones de Venezuela.

8. Jean RIVERO lo ha explicado claramente en "Sur la réforme des entreprises nationalisées", *Recueil Dalloz*, Chronique, Paris, 1948, p. 183.

resultado de su colaboración⁹. Por tanto, si la supresión de este tipo de división del poder decisorio no ha sido posible, quizá en virtud de los criterios que rigen sobre el sector descentralizado, consideramos como un paso de avance haber llevado a cinco millones de bolívares el monto mínimo de las operaciones que deben ser sometidas a aprobación previa¹⁰.

Tales son los motivos que determinaron la sustitución del decreto que regulaba al Instituto Nacional de Canalizaciones. Ahora bien, existe un aspecto fundamental en la ley y que es el objeto de estas notas. Se trata de lo que hemos denominado el cambio de política con respecto a la escogencia de las formas jurídicas de la Administración descentralizada.

II. La Política de los últimos años

Una política que puede ya considerarse como tradicional en los últimos años la constituye la transformación de institutos autónomos de carácter empresarial en sociedades anónimas¹¹. Puede al efecto citarse el caso del Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales, cuyos bienes fueron transferidos, de conformidad con la ley del 20 de agosto de 1975^{11 bis}, al Fondo de Inversiones de Venezuela¹² a objeto de que éste constituyere una sociedad anónima con los mismos objetivos del instituto que se suprimía. Por ley del 29 de agosto de 1975¹³ el Congreso dispuso que la Corporación Venezolana del Petróleo fuese transformada en sociedad mercantil¹⁴; lo que cumplió el Ejecutivo mediante el decreto 1127 del 2 de septiembre de 1975¹⁵.

La conversión del Instituto Venezolano de Petroquímica en sociedad fue ordenada por la ley del 18 de julio de 1977¹⁷. Por último, por la ley del 28 de agosto de 1978¹⁸ fue autorizada la conversión de la Línea Aeropostal Venezolana también en compañía anónima.

III. Razones

Ahora bien, a través de estas transformaciones de institutos autónomos en empresas del Estado, tanto el Congreso como el Ejecutivo Nacional¹⁹ han tenido por meta someter las actividades que tienen a su cargo esos entes al régimen jurídico previsto para las empresas del Estado, por ser éste mucho más flexible que el del

9. Tanto es así que la falta de aprobación previa vicia de nulidad el contrato. V. el dictamen de la Procuraduría General de la República del 21-2-63, relativo a un contrato del Instituto Autónomo de Ferrocarriles del Estado en *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1963, p. 71.

10. Además, convendría revisar la utilidad práctica de este tipo de aprobaciones previas y determinar hasta qué punto los despachos ministeriales ejercen a satisfacción las facultades que en esta materia tienen asignadas, o si por el contrario, las cumplen en una forma empírica, en función de los limitados medios de inspección y vigilancia de que disponen, al no contar con los elementos necesarios que le permitan conocer los diversos aspectos técnicos, económicos y financieros de la negociación.

11. Cfr. Allan R. BREWER-CARIAS, *Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela*, CLAD, Caracas 1980, p. 110.

11 bis V. G.O. Nº 30774 del 21-8-75.

12. V. G.O. Nº 30792 del 11-9-75, D 1139 del 9-9-75

13. V. G.O. Extr. Nº 1769 del 29-8-75.

14. V. cláusula 3ª del art. 6º.

15. V. G.O. Nº 30864 del 5-12-75.

16. V. G.O. Nº 31278 del 18-7-77.

17. V. G.O. Nº 31369 del 25-11-77.

18. V. G.O. Extr. Nº 2303 del 1-9-78.

19. Pues ha sido éste quien ha propuesto los respectivos proyectos de leyes al Congreso.

instituto autónomo²⁰. Además, deja de ser aplicable la Ley de Carrera Administrativa para los empleados que pierden por tanto la calificación de funcionarios públicos y pasan a estar regidos por el Derecho del Trabajo, y, por último, se legaliza o se instituye la contratación colectiva de los empleados, todo lo cual obra en favor de los intereses del trabajador, al permitirse la libre discusión —en un plano de igualdad— de las condiciones de trabajo.

Además, la conversión del instituto autónomo en sociedad ha facilitado, en algunos casos, su integración dentro de un determinado esquema organizacional, lo que ha traído consigo mejoras evidentes en cuanto a la dirección y coordinación de las empresas. Ello se ha producido a través de la asignación de la propiedad de las acciones a un ente matriz que de esta manera ejerce el control accionario²¹.

IV. El predominio del criterio orgánico

Todo el mecanismo anteriormente explicado pone de manifiesto el predominio que en nuestro sistema jurídico tiene el criterio orgánico. El derecho se encuentra condicionado por la forma jurídica; encontramos así todo un régimen jurídico preestablecido para los institutos autónomos y otro para las empresas del Estado. El criterio orgánico fundamenta el régimen jurídico y priva sobre la realidad de la actividad realizada por el ente. El punto de vista material es secundario, en virtud de su incapacidad para caracterizar el régimen jurídico. Por esta misma razón, el régimen jurídico de los institutos autónomos es prácticamente el mismo para los que realizan actividades administrativas y para los que realizan una actividad económica ya que nuestro sistema jurídico se ha aferrado a la distinción de regímenes en base a las formas jurídicas adoptadas y, repetimos, no en base a la actividad que el ente realiza. La transformación de institutos autónomos en sociedades constituye entonces una manifestación del criterio orgánico, ya que tiene por objeto mantener una armonía indisoluble entre forma jurídica y régimen jurídico²².

Ahora bien, si dicho sistema presenta el inconveniente de desconocer la actividad realizada por un organismo a los fines de construir su régimen jurídico, tiene indiscutiblemente la ventaja de preservar conceptos y categorías fundamentales. Ello por sí solo no justificaría el mantenimiento del criterio orgánico si no fue por la seguridad jurídica que implica para administradores y administrados. Todos conocemos los complejos mecanismos del sistema francés, así como las vicisitudes por las cuales deben atravesar los administrados en un esquema jurídico elaborado sobre la base del concepto material de los servicios administrativos y de los servicios industriales y comerciales, cada uno sometido a jurisdicciones diferentes. Aún hoy en día, a casi 60 años del arrêr conocido bajo el nombre de "Bac d'Eloka"²³, no existen criterios definitivos que permitan en una forma clara determinar la aplicación a dichos servicios del Derecho Administrativo y de la jurisdicción administrativa o del Derecho privado y la jurisdicción judicial

20. V., por ejemplo, cómo las reglas relativas a régimen presupuestario (Ley Orgánica de Régimen Presupuestario), crédito público (Ley Orgánica de Crédito Público) y control (Ley Orgánica de la Contraloría General de la República) son mucho más rígidas para los institutos autónomos.

21. Por ejemplo, en los casos de la Corporación Venezolana de Petróleo y el Instituto Venezolano de Petroquímica. V. sobre el particular Allan-R. BREWER-CARIAS, *El Régimen jurídico de las empresas públicas en Venezuela*, cit., pp. 112 y 137.

22. El proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada puede ubicarse en esta misma orientación, al prever igualmente la transformación de institutos autónomos en sociedades con el objeto de mantener un régimen jurídico propio a cada estructura jurídica. V. art. 129 del proyecto cit.

23. V. M. LONG, P. WEIL y G. BRAIBANT, *Les grands arrêts de la jurisprudence Administrative*, Sirey, 6^è ed., Paris, 1974, p. 161.

V. Algunas transformaciones aisladas

Pues bien, no obstante las ventajas que presenta nuestro sistema, él choca contra una realidad evidente: Mantener categorías precisas dentro de moldes bien delincados hacen que el derecho se vea superado por los hechos. Es precisamente lo que ha ocurrido con la contratación colectiva de los funcionarios públicos, surgida en los institutos autónomos al margen de la ley, por ejemplo, en el Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado, en el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo y en el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. Ello es de por sí un elemento que distorsiona la unidad del concepto del instituto autónomo.

En otros casos, el derecho se ha plegado a la realidad. Han surgido estructuras internas nuevas, previstas en el ordenamiento jurídico: el Fondo de Inversiones de Venezuela dispone de una Asamblea *sui generis*²⁴, con funciones muy parecidas a las que ejercen las asambleas en las sociedades anónimas. Y paradójicamente, si la Asamblea de Accionistas desempeña un rol bastante reducido en las empresas del Estado, por el contrario, en el instituto autónomo mencionado ha servido para establecer lazos permanentes entre el Ejecutivo Nacional, o los sectores directamente interesados en la marcha del organismo, y éste. También el derecho se ha adaptado a la realidad al permitir un régimen de personal propio para el mismo Fondo de Inversiones de Venezuela²⁵, al autorizar el establecimiento de un régimen de remuneraciones diferente en los institutos autónomos que determine el Ejecutivo Nacional²⁶ y al prever la aplicación genérica de la legislación laboral en el Instituto Postal Telegráfico²⁷.

VI. Apreciación

Tales distorsiones, repetimos, rompen la unidad conceptual de instituto autónomo, pero ¿puede ello considerarse como negativo? Creemos que no. La evolución de las instituciones es un hecho innegable, y si el derecho no se transforma, resultará incapaz de regir las situaciones que se le escapan.

Los pasos dados por nuestro Legislador hasta el presente no configuran, sin embargo, una crisis de la noción del instituto autónomo. El camino recorrido por la institución no ha sido lo suficientemente largo como para justificar tal afirmación. No debemos, por tanto, importar la crisis de la noción del establecimiento público francés²⁸, como antes otros países importaron la crisis de la noción del servicio público, aun cuando no la hubiera sufrido. La crisis de la noción del establecimiento público tiene en Francia su origen en la ruptura del régimen jurídico uniforme que lo regía, con motivo del surgimiento de tipos de establecimientos, principalmente los establecimientos públicos industriales y comerciales, sometidos fundamentalmente al Derecho Privado.

En Venezuela, por el contrario, mal puede hablarse de crisis de la noción cuando precisamente, salvo las transformaciones aisladas apuntadas, la línea de conducta del Legislador ha sido la de recurrir a la transformación de institutos autónomos en sociedades, con la finalidad de preservar el régimen jurídico de aquéllos.

VII. Ruptura de la política

Hemos dicho, desde un comienzo, que con la promulgación de la Ley del Instituto Nacional de Canalizaciones se opera un cambio en la política seguida por el

24. V. Art. 4 del Estatuto del Fondo de Inversiones de Venezuela en *G.O.* N° 30636 del 3-3-75.

25. V. Art. 37 del Estatuto del Fondo de Inversiones de Venezuela del 11-2-75 en *G.O.* cit.

26. V. Art. 57 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

27. V. Art. 37 de la Ley que crea el Instituto Postal Telegráfico del 27-1-78 en *GO.* N° 2146 del 28-1-78.

28. V. Roland DRAGO, *Les crises de la notion d'établissement public*, Ed. Pedone, Paris, 1950.

Legislador de transformar institutos autónomos empresariales en sociedades. El Instituto Nacional de Canalizaciones es un organismo que, de acuerdo con sus atribuciones, debe construir, financiar, conservar y administrar las vías de navegación. Conforme a esta última facultad, cobra directamente a los usuarios determinadas cantidades por la utilización de las vías de navegación²⁹. Es, por tanto, un instituto que bien puede calificarse de empresarial, no obstante su actividad prestadora de un servicio público, ya que ambos conceptos no son incompatibles.

Pues bien, en conformidad con lo que ya se había venido haciendo con otros institutos autónomos empresariales, el Consejo de Ministros, en su sesión del 27 de diciembre de 1977, aprobó un proyecto de ley a ser sometido a la consideración de las Cámaras Legislativas, a través del cual se transformaba el Instituto Nacional de Canalizaciones en una sociedad anónima³⁰. No obstante, el Ejecutivo rectifica tal posición en el mes de noviembre de 1979 al presentar al Congreso el proyecto de ley contentivo de las modificaciones a las cuales ya nos hemos referido, pero conservándose la estructura del instituto autónomo.

Tal rectificación reviste una importancia particular, pues refleja la intención, tanto del Ejecutivo, como del Congreso, de seguir utilizando la forma del instituto autónomo en la realización de actividades de carácter empresarial. En efecto, la continuación de la política de transformación de institutos autónomos en sociedades hubiese significado que la actividad empresarial pública no pudiese realizarse sino a través de la figura societaria, adoptándose de esta forma un criterio restringido de la noción de empresa pública, pues sólo sería empresa pública aquélla que revista la forma societaria. A esta conclusión se llega cuando se quiere establecer una diferenciación entre institutos autónomos y empresas del Estado de acuerdo a la naturaleza de las actividades que tengan asignadas, administrativas en el primer caso, e industriales o comerciales en el segundo³¹. Es por ello que no consideramos conveniente la enunciación, en el proyecto de Ley Orgánica sobre la Administración descentralizada, de los objetivos que deban tener asignados los institutos autónomos. En otras palabras, ni los institutos autónomos ni las empresas del Estado deben definirse tomando en cuenta la actividad que realicen, pues se corre el riesgo de impedir al Estado escoger la forma pública del instituto autónomo para la realización de actividades industriales y comerciales y, en muchos casos, el Estado tendrá interés en que una actividad económica determinada se lleve a cabo a través de una persona de derecho público que requiera el goce de prerrogativas que sólo la ley le puede acordar. Además, sería siempre difícil clasificar ciertos organismos que realizan a su vez actividades de índole administrativa y actividades de carácter industrial o comercial, como por ejemplo la Corporación de Mercadeo Agrícola o la Corporación de Turismo de Venezuela.

A todo ello debe añadirse que ninguna de las legislaciones más próximas a la nuestra haya podido suprimir los entes públicos con funciones industriales o comerciales: ni Italia, donde se denominan entes públicos³²; ni España, donde se denominan organismos autónomos y a los cuales le son atribuidas funciones amplias, como la organización y administración de los servicios públicos o el cumplimiento de activi-

29. V. Art. 3, ord. 4º de la Ley y literal d) del artículo 3 del decreto derogado. En la región zuliana, durante 1979, obtuvo 211,1 millones de ingresos por este concepto y en la región de Guayana 82,4 millones. V. *El Nacional*, cit. p. B-30. Además, ha obtenido utilidades en los últimos cinco años. V. el *Informe* del Banco Central de Venezuela para el año 1974, p. 163; para el año 1975, p. 233; para el año 1976, p. 279; para el año 1977, p. 284 y para el año 1978, p. 275.

30. V. *El Nacional* del 28-12-1977. p. D-1.

31. V. al respecto la primera parte de la Exposición de Motivos del proyecto de Ley Orgánica de Instituciones Autónomas de 1961, en el artículo "Se estudia la Ley Orgánica de Instituciones Autónomas" en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, Nº 19, 1961, p. 8.

32. V. S. CASSESE y A. MASSERA, "L'Imprese Pubbliche in Italia", en *L'Impresa Pubblica*, Ed. Angeli, 1977, p. 102.

dades económicas al servicio de fines diversos³³; ni Francia, donde se denominan establecimientos públicos industriales o comerciales como "Charbonnages de France" y, por no citar sino un país latinoamericano, ni Argentina, donde las entidades autárquicas pueden desarrollar actividades económicas³⁴.

VIII. Conclusión

Como consecuencia de todo lo expuesto, consideramos como positiva, y a su vez plausible, la rectificación de la política seguida hasta hace poco por el Congreso y el Ejecutivo de transformar institutos autónomos empresariales en sociedades anónimas. Esa transformación no debe tener lugar sino en los casos estrictamente necesarios y no como parte de una estrategia que conduzca a la ejecución de actividades empresariales públicas a través de la sola figura societaria.

33. V. Art. 2 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas.

34. V. José R. DROMI, *Derecho Administrativo Económico*, Tomo I, Ed. Astrea, 1977, p. 88.

COMENTARIOS AL REGLAMENTO Nº 5 DE LA LEY ORGANICA DEL AMBIENTE SOBRE RUIDOS MOLESTOS O NOCIVOS

Henrique Meier

*Profesor de Derecho Administrativo
de la Universidad Católica Andrés Bello
Consultor Jurídico del Ministerio del Ambiente y de los
Recursos Naturales Renovables*

Introducción

El Reglamento Nº 5 de la Ley Orgánica del Ambiente que tiene por objeto someter a control las actividades que producen ruidos molestos o nocivos *, constituye la respuesta jurídica a evidentes exigencias sociales, económicas y espirituales de la colectividad nacional y en particular, a las comunidades urbanas.

En efecto, el ruido, como podrá apreciarse en la primera parte de este comentario, es uno de los factores causantes del deterioro ambiental en las principales ciudades del país, cuyos efectos nocivos sobre la salud físico-mental, han sido fehacientemente demostrados por la medicina social.

Al ruido que oscila entre los 90 y los 120 dB (A), se le atribuye enfermedades tales como: pérdida de la audición (sordera), hipertensión, perturbaciones cardiovasculares, pérdida de la memoria, etc.

Por otra parte, no hay duda de que el índice de agresividad y la neurosis colectiva que caracteriza el modo de vida urbano en las principales ciudades de Venezuela, Caracas, Maracaibo, Valencia, Puerto Ordaz, etc., se debe en parte a la presencia de la contaminación sónica producida por distintas fuentes, tanto móviles (transporte, terrestre y aéreo), como fijas (industrias, principalmente).

La calidad de la vida entendida como el conjunto de condiciones materiales y espirituales, que permiten o facilitan el desarrollo de la personalidad individual, y el desenvolvimiento más o menos armonioso de la existencia colectiva, es una aspiración inherente al régimen democrático **.

El derecho a un ambiente no contaminado, o cuyos niveles de *contaminación* sean tales que no constituyan riesgos y peligros efectivos para la salud humana, y para el equilibrio entre hombre-habitat, es hoy un derecho tan importante de ser preservado y garantizado, como los tradicionales derechos inherentes a la forma democrática de existencia política, social, cultural y económica de un pueblo.

No es suficiente con garantizar el funcionamiento del sistema electoral, para que los ciudadanos puedan ejercer de modo efectivo el derecho al voto o sufragio, expresión sustancial de las libertades políticas.

Tampoco puede limitarse la democracia a los derechos vinculados con la libre expresión del pensamiento, o con la libertad para asociarse con fines lícitos.

En fin, al lado de los derechos civiles de naturaleza política existen hoy otros derechos de gran trascendencia para la vida social: aquellos que están conectados con la calidad de la vida.

En este sentido, derechos tales como el derecho a la protección de la salud, a la educación, a la tranquilidad, a la protección del ambiente y de los recursos naturales

* Dictado por Decreto Nº 370 de 19-11-79. Véase en *Gaceta Oficial Ext.* Nº 2519 de 7-12-79.

** Establece el artículo 43 de la Constitución Nacional la base o fundamento del derecho a la calidad de la vida en estos términos: "Todos tienen derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social".

renovables y a su disfrute social o colectivo, a la vivienda cómoda, salubre y agradable; a la existencia de los servicios públicos esenciales: agua, transporte, etc., están íntimamente asociados al desarrollo de una auténtica democracia con contenido económico y social, y basada en criterios de justicia social, de igualdad y solidaridad, en fin, en una dimensión humana del desarrollo integral del país.

Para lograr ese propósito de mejorar la calidad de la vida, es indispensable concebir y poner en práctica, una política de conservación, defensa y mejoramiento ambiental.

En la actualidad el Estado Venezolano cuenta con una Ley que permite establecer los principios rectores en esta materia. Tratase de la Ley Orgánica del Ambiente, la cual somete a control del Ejecutivo Nacional (Art. 19), todas las actividades susceptibles de degradar el ambiente y por ende de dañar la calidad de la vida, entre las cuales se encuentran, aquellas que producen ruidos molestos o nocivos. Con la promulgación del Reglamento Nº 5 de esta Ley relativo al control del ruido, el Ejecutivo Nacional ha dado un firme paso para mejorar las condiciones ambientales de la vida urbana, y reconociendo y garantizando de esta manera, el derecho a la salud y a la tranquilidad.

En las páginas que siguen, se exponen algunos comentarios relacionados en los aportes técnico-jurídicos de este reglamento.

El análisis en cuestión consta de dos partes a saber:

- I. Consideraciones generales en torno al problema del ruido;
- II. El reglamento Nº 5: su Fundamentación Legal y Estructura General

Para estos comentarios se tomó en cuenta la obra del Profesor Ramón Martín Mateo, *Derecho Ambiental*, Madrid, 1977, y la Exposición de Motivos del proyecto de Reglamento sobre ruidos, publicada en el *Anuario de Derecho Ambiental*, 1977, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Consultoría Jurídica, 1978.

I. Consideraciones generales en torno al problema del ruido

1. El ruido como una perturbación ecológica

El ruido supone la alteración del medio atmosférico por ondas que en él se mueven, animadas energéticamente desde los focos que las originaron, es decir, desde las llamadas "fuentes productoras", que pueden clasificarse en: móviles (pej. Los automóviles) y fijas (pej. Una fábrica o establecimiento industrial).

Esta alteración puede ser asimilada por el sistema ambiental (La síntesis de las relaciones entre la sociedad y su hábitat); más en determinadas circunstancias de *intensidad sonora* o de persistencia, puede ocasionar sensibles y serias perturbaciones ecológicas, que afectan fundamentalmente las condiciones de *la vida humana*, es decir, la calidad de la vida: La salud, bienestar psicomental y la tranquilidad de los individuos y comunidades.

En el mundo urbanizado industrializado actual, el ruido constituye un flagelo sobre todo en los espacios más urbanizados del planeta. En Venezuela es un fenómeno típicamente urbano que caracteriza el modo de vida en nuestras principales ciudades: Caracas, Valencia, Maracay, Maracaibo, Puerto Ordaz, etc.

2. Definición del Ruido

Antes de analizar la problemática jurídica del ruido, y en particular el contenido del Reglamento Nº 5 atinente al control de ruidos molestos o nocivos, conviene

precisar qué se entiende por tal. En ese sentido puede decirse que el ruido, desde el punto de vista físico o material, es un *sonido* o un *conjunto de sonidos*; y el sonido es precisamente *un desplazamiento de ondas a través de un medio*, en este caso, *el atmosférico, cuyas moléculas comprime con una mayor o menor intensidad y mayor a menor frecuencia según sus características*.

Para caracterizar los sonidos debe tomarse en consideración *la intensidad* (la cual está en función de la potencia energética que los anima); *el número de vibraciones* y sus combinaciones.

De acuerdo con *el número de vibraciones*, los sonidos pueden clasificarse en:

Sonidos normales, los infra-sonidos y los ultra-sonidos.

Desde el punto de vista jurídico, interesa el control de estos últimos, puesto que son aquellos que pueden causar perturbación ambiental, riesgos y daños efectivos a la salud humana.

Del sonido al ruido: Pasar del sonido al ruido no es tarea fácil, pues si bien el sonido puede ser definido de acuerdo con sus características físicas, otra cosa resulta definir técnicamente a partir de qué nivel, *un sonido o conjunto de sonidos*, se transforma en ruido, es decir, en ondas acústicas que por su *intensidad y persistencia*, pueden ocasionar perturbación y hasta daño.

Se trata de evitar en lo posible las apreciaciones subjetivas de carácter individual, ya que, de acuerdo con la edad, personalidad, oficio, y conformación biológica, los individuos difieren en sus apreciaciones sobre el sonido y sus efectos.

En términos generales se caracteriza *como ruido* un sonido no deseado que *produce molestia*; una sensación auditiva *desagradable* o molesta que produce en nuestro organismo *el conjunto de vibraciones molestas, complejas, desordenadas, recibidas y transmitidas por el oído a las células cerebrales*.

Para determinar el grado de molestia o perturbación que produce el ruido, es necesario recurrir a la determinación *objetiva, a través de métodos técnicos*, de niveles significativos, (límites de tolerancia) *del ruido*.

3. *La determinación de niveles significativos*

En términos generales en la mayoría de las legislaciones que conforman el Derecho Ambiental comparado, se ha llegado a la determinación de niveles de ruidos que se consideran *inaceptables*, desde el punto de vista de su *producción y recepción*.

Para la precisión de estos niveles se utilizan diversas medidas, entre las cuales la más difundida es el *decibelio*.

El nivel de *intensidad* sonora que corresponde a la energía transmitida por las vibraciones se expresa habitualmente en decibelios (db), unidad relacionada con el bel, en memoria de Graham Bell, inventor del teléfono, que se expresa en una escala logarítmica.

La altura o frecuencia corresponde *al número de vibraciones dobles por segundo* y se expresa en *Herzt* (Hz). El oído humano percibe las frecuencias comprendidas entre los 16 Hz. y los 20.000 Hz.; por abajo aparecen los infrasonidos y por arriba los ultrasonidos.

Como quiera que los decibelios (db) sólo expresan *intensidades*, esta unidad de medida se depura teniendo en cuenta a la par las frecuencias más corrientes percibidas por el oído humano que van desde los 400 a los 12.000 Hz., dando lugar a la escala *A de decibelios*, que se expresa en *dba*, y que es la habitualmente utilizada en *las me-*

diciones a las que remiten las normas que legalmente establecen consecuencias jurídicas, al respecto:

d B A = dB (decibelios: expresan la intensidad)
 Hz (Hertz grado): expresan la *altura* o *frecuencia* del sonido, *es decir*, el número de vibraciones por segundo.

Partiendo de una determinada *gradación* de los límites de tolerancia al ruido, en función de tiempo y lugar, expresado en la escala A de los decibelios, se emplea un instrumento técnico conocido como *decibelímetro*, que como lo indica su nombre sirve para *medir en decibelios* escala A (DBA) la intensidad y frecuencia en vibraciones dobles por segundo, del ruido que produce una determinada fuente (fija o móvil).

Existen en el mercado diversos tipos de decibelímetros: a. *decibelímetros móviles o manuales* de estructura sencilla (sonómetros y dosímetros sonoros) que puede portar el funcionario competente para ejercer las funciones de vigilancia y control, con relación a los ruidos molestos o nocivos. (Cuestan aproximadamente 4.000 Bs. por unidad); b. *decibelímetros automáticos*: Que pueden ser incorporados a determinadas estructuras, para determinar la gradación del ruido en determinados sitios, o en determinadas fuentes; y c. *medición para el caso de los ruidos producidos por aviones y aeronaves*: Generalmente se utiliza la unidad EPN dB, para determinar el nivel efectivo del ruido percibido, según se describe en el apéndice 1º del anexo 16 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional. (En el reglamento se acoge esta medición).

4. *Los agentes o las fuentes que producen la contaminación sonora*

Las más importantes son las *industrias* (entre ellas las metalúrgicas, y otras que utilizan máquinas o instrumentos ruidosos del tipo de sierras, fresadoras, tornos, etc.) y los medios de transporte automotor: *transporte terrestre* y *transporte aéreo*.

Al respecto se los clasifica en *fuentes fijas* (las primeras) y *fuentes móviles* (las segundas).

Existen otros agentes que producen ruidos, mas no tienen la importancia de los mencionados y constituyen molestias propias de la vida vecinal: pej. la utilización de aparatos domésticos del tipo de radios, televisores, electrodomésticos.

En el Reglamento Nº 5 de la Ley Orgánica del Ambiente, se regulan distintamente —en capítulos separados— los ruidos producidos en el ambiente exterior, entendiéndose por tal el espacio externo a los edificios, los lugares al aire libre, las calles, avenidas y demás vías y toda área pública, independientemente de los usos a que estén destinados; y los ruidos producidos en el ambiente interior de los recintos.

Esta diferenciación se establece atendiendo a que los procedimientos para la medición, si bien conservan rasgos similares en uno y otro caso, exigen también ciertas manifestaciones diferentes, ya que el ruido no se propaga en forma igual en ambientes abiertos y cerrados, y sus efectos tampoco son exactamente los mismos en ambos.

Asimismo atendiendo a sus peculiaridades y a la gravedad de sus efectos, los ruidos producidos por el transporte terrestre y por las aeronaves reciben tratamiento especial.

5. *Los Efectos del Ruido*

a) *Efectos sobre la salud humana*: Los efectos del ruido sobre el hombre, generalmente se gradúan en cuatro grupos (clasificación que recoge el reglamento Nº 5).

Grado I: Cuando la exposición al ruido produce una simple molestia o malestar común, provocada por intensidades desde 30 a 60 dB (A), y cuya gravedad para la

salud, depende de la zona (lugar) y tiempo en el cual se produzca: *pcj*. En zonas *hospitalarias y educacionales; en zonas residenciales*, sobre todo en horas de la noche.

Grado II: Cuando la exposición al ruido produce peligros para la salud, de efectos mentales y negativos, originados por el ruido de 60 a 80 dB (A).

En el reglamento se utiliza la expresión "*molestia grave*", con respecto a la *intensidad* de esta emisión sonora.

Grado III: Cuando la exposición al ruido produce riesgos para la salud, trastornos auditivos acaecidos por el efecto prolongado de ruidos de 80 a 90 dB (A) (lapso de por lo menos ocho horas).

Grado IV: Cuando la exposición produce riesgos graves para la salud, como pérdida definitiva de la audición (sordera); trastornos mentales, hipertensión y enfermedades cardiovasculares, por el efecto prolongado de ruidos superiores a los 90 dB (A).

b) *Algunos datos reveladores*. El ruido es el causante, según algunos autores (Tremolière), de un 30 por 100 de los envejecimientos prematuros; de un 80 por 100 de las jaquecas; y de un 52 por 100 de los trastornos a la memoria.

Se ha comprobado que el ruido, a partir de 50 dB (A) disminuye en un 15 por 100 la capacidad del trabajador manual y de un 30 por 100 del trabajador intelectual. Además de la pérdida de la audición y trastornos en el laberinto, se producen daños en el sistema cardiovascular, por *vasoconstricción*. Constituye un *mito* la idea de que la gente se adapta al ruido. Sutter en Estados Unidos, Lehman, en Alemania, y otros fisiólogos han propugnado que en materia de reacciones vegetativas no existe adaptación al ruido. Se ha demostrado que la neurosis colectiva en las grandes ciudades, se debe en parte al ruido. El aumento de la agresividad, es una respuesta ante las condiciones ambientales hostiles, que a veces desencadenan agresiones físicas, y delitos contra las personas.

El ritmo de sueño es perturbado, al menos a partir de los 40 dB (A), con mayor o menor importancia según la edad del individuo.

c. *Otros efectos del ruido*. (Sobre los recursos naturales renovables, en especial la fauna y sobre los inmuebles: edificaciones).

Sobre la fauna: Se ha establecido claramente el daño que produce sobre las reservas y refugios de fauna, el ruido producido por el *vuelo de aviones supersónicos*. En Estados Unidos de Norteamérica se han intentado juicios civiles por daños y perjuicios, debido a los daños en explotaciones ganaderas. Tal es el caso "Los Estados Unidos contra Cansbury".

Sobre los bienes inanimados: El "Bong" supersónico (cruce de la barrera del sonido) afecta la estructura de los inmuebles, produce roturas en las paredes, cristales, etc.

6. Características del Ordenamiento Jurídico del Control del Ruido

a. El ordenamiento administrativo y civil tradicional

Hasta el presente el control del ruido ha venido siendo objeto de *normas* jurídicas vinculadas con la policía administrativa local o municipal, referente a la tranquilidad. Los Ordenanzas Municipales de control de ruido, se caracterizan por la inexistencia de *criterios o elementos técnicos* de carácter objetivo para determinar el origen, transmisión y producción de los efectos del ruido.

Asimismo, en algunas oportunidades se ha recurrido a normas del Código Civil y del Código de Procedimiento Civil, para intentar querellas contra los responsables de actividades ruidosas, a través del instituto del interdicto de daño temido, como puede apreciarse en la sentencia del Juzgado Octavo de Primera Instancia en lo Civil de la

Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda de 28 de Enero de 1977. (Véase *Anuario de Derecho Ambiental 1977*, MARNR Consultoría Jurídica 1978).

En los procedimientos interdictales, de acuerdo con el ordenamiento civil, el Juez procede de forma *empírica*, pues aunque pueda *recurrir* a la opinión de expertos, no obstante, no cuenta con normas que de forma precisa establezcan la gradación y los niveles de *tolerancia* del ruido, de acuerdo a los ambientes, y a la zonificación apropiada.

b. *Las reglamentaciones administrativas de carácter ambiental*

Es por esa razón que ante un problema como el ruido, cuyos efectos dañinos sobre la salud y las condiciones ambientales en general de la vida social, están suficientemente demostrados, la mayoría de los países ha venido promulgando reglamentaciones especiales, que toman en consideración los avances técnicos y científicos de la Ingeniería Industrial, y que parten del principio del ordenamiento territorial; la protección del ambiente y la calidad de la vida; y el control efectivo sobre el origen, transmisión y efectos del ruido.

Esto es lo que se pretende con el Reglamento Nº 5 de la Ley Orgánica del Ambiente cuya normativa se comenta a continuación.

II. El Reglamento Nº 5 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre ruidos molestos o nocivos: Fundamentación Legal y Estructura General

1. *Fundamentación Legal*

El Reglamento que se analiza en estos breves comentarios, constituye un reglamento parcial de la Ley Orgánica del Ambiente, la cual fue sancionada como una Ley cuadro o programática, a ser desarrollada tanto por leyes especiales (cuando así lo señala la propia Ley, por ejemplo: Las sanciones penales en materia ambiental: El delito ecológico; el desarrollo de la organización y funciones de la Procuraduría del Ambiente), como por reglamentos dictados por el Presidente de la República en uso a la atribución que le confiere el ordinal 10º del artículo 190 de la Constitución Nacional.

En los fundamentos de este reglamento se citan también disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Central, por cuanto con ello se *refuerza* jurídicamente la intervención normativa del Ejecutivo Nacional, para regular todo lo referente al ruido como actividad susceptible de degradar el ambiente.

a. *La Ley Orgánica del Ambiente*

Los dispositivos de esta Ley citados en la fundamentación del proyecto son los siguientes:

Artículo 19. "Las actividades susceptibles de degradar el ambiente quedan *sometidas* al control del Ejecutivo Nacional por órgano de las autoridades competentes".

De esta forma el Legislador le otorgado una facultad directa al Ejecutivo Nacional, para que someta a control las actividades susceptibles de degradar el ambiente, que luego, son definidas en el artículo siguiente (art. 20). En ese sentido, el Ejecutivo Nacional no requiere de la existencia de previa Ley, para someter a control tales actividades, ya que el propio Legislador lo ha habilitado para que mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria inherente a la función administrativa del Estado y consagrada constitucionalmente, el Ejecutivo Nacional sancione las disposiciones reglamentarias pertinentes.

Por su parte, el artículo 20 de esta Ley establece cuáles son esas actividades, entre las cuales se califica a *las que producen ruidos molestos o nocivos* (ordinal 7º art. 20).

No hay duda de que corresponde al Ejecutivo Nacional, establecer cuáles son las actividades capaces de producir ruidos molestos o nocivos, *por intermedio de su potestad reglamentaria*. Ello ha sido definido de manera objetiva, en el Reglamento que comentamos en atención a las normas técnicas recomendadas por la Organización Internacional para la Normalización (ISO), y la Comisión Internacional de Electrónica (IEC).

Por otra parte se hace referencia al artículo 26 de esta Ley, para fundamentar debidamente el título VI relativo a las *sanciones administrativas*, pues a tenor del mencionado artículo "El organismo competente para decidir acerca de las sanciones previstas en el artículo anterior*, podrá adoptar en el curso del proceso correspondiente, las medidas preventivas que fueren necesarias para evitar las consecuencias degradantes del hecho que se investiga".

Tales medidas podrán consistir:

1º Ocupación temporal, total o parcial de las fuentes contaminantes, hasta tanto se corrija o elimine la causa degradante;

2º Clausura temporal de las fábricas o establecimientos que con su actividad alteren el ambiente, degradándolo o contaminándolo, ya sea directa o indirectamente;

3º Prohibición temporal de la actividad origen de la contaminación;

4º La modificación de construcciones violatorias de disposiciones sobre conservación, defensa y mejoramiento del ambiente; y

5º Cualesquiera otras medidas tendientes a corregir y reparar los daños causados y evitar la continuación de los actos perjudiciales al ambiente".

Esta norma consagra una amplia potestad de policía administrativa al Ejecutivo Nacional, por intermedio del organismo competente, el cual en este caso, y de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Central (artículo 36, ordinal 8º), es el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Las peculiaridades propias de la infracción ambiental, y del daño que en consecuencia puede ocasionarse al ambiente, requieren de una intervención del Ejecutivo Nacional que le permita corregir y reparar los daños causados, y sobre todo, evitar la continuación de los actos perjudiciales al bien jurídicamente tutelado y protegido por la Ley (el Ambiente).

En este reglamento se desarrolla el artículo 26 de la Ley, adaptado claro está, a las características de la actividad que se pretende controlar: el ruido molesto o nocivo.

Por último se cita el artículo 35 de la Ley para legitimar las prohibiciones y restricciones impuestas al derecho de propiedad, como resultado de la aplicación de las normas reglamentarias para controlar el ruido. En ese sentido, este artículo señala que: "Las prohibiciones y restricciones que se impongan de conformidad con la presente Ley constituyen limitaciones de la propiedad y no darán derecho al pago de indemnización". A su vez, la base de este dispositivo legal es el artículo 99 de la Constitución Nacional.

b. *Ley Orgánica de la Administración Central*

El artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Central otorga competencia al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, para la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en todo lo relacionado con el fomento de la calidad de la vida, del ambiente y de los recursos naturales renovables, y en especial: "La prohibición y regulación de las actividades degradantes del ambiente, tales como las que directa o indirectamente contaminen o deterioren el

* Tratase del artículo 25.

aire, el agua o el suelo, o incidan sobre la fauna o la flora; las que producen ruidos molestos o nocivos; las que modifican el clima; las que deterioran el paisaje y cualesquiera otras capaces de alterar los ecosistemas naturales" (ordinal 8º).

2. Estructura del Reglamento: sus características

a. El mencionado reglamento fue elaborado por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables con intervención de la Consultoría Jurídica * del Despacho y de las dependencias técnicas del mismo. Luego de un proceso de consulta interna en el Ministerio fue sometido a la consideración del Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública (CAJAP), presidido por el Procurador General de la República e integrado además por los Directores de la Procuraduría y por los Consultores Jurídicos de todos los Ministerios. También fue sometido a la consideración del Presidente de la República, en Consejo de Ministros, donde se decidió que se gestionase la intervención, para su formulación final, de técnicos y especialistas de otras instituciones públicas y privadas. En este sentido se solicitó y obtuvo la colaboración del Ministerio de Transporte y Comunicaciones a través del Dr. Carlos Martínez Díez; de la Universidad Central de Venezuela, la cual designó al Dr. Peter Hernán, catedrático de acústica en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, y a la Dra. Miriam Guerra, de la Universidad Central de Venezuela. Igualmente participó en esta fase de elaboración final el Dr. Rafael Cáceres de la Dirección de Investigación sobre Contaminación Ambiental (DISCA) del Ministerio.

Con el mencionado reglamento se persigue disciplinar todo lo concerniente a las actividades que producen ruidos o sonidos molestos o nocivos para la salud o perjuicios para los bienes y para los recursos naturales renovables y el ambiente en general.

A los fines de cuantificación del ruido y de sus efectos contaminantes se emplean dos descriptores solamente: el nivel de intensidad acústica ponderado, expresado en unidades decibeles (dB A) para medición de valores instantáneos, y el nivel de exposición equivalente al ruido, expresado para evaluación de contaminación por ruido. Ambos descriptores corresponden exactamente a las normas y recomendaciones internacionales vigentes y tienen la ventaja que se pueden medir con aparatos portátiles de reducido tamaño, peso y precio (sonómetros y dosímetros sonoros) y son de fácil calibración.

b. En el Reglamento se regulan distintamente, en capítulos separados, los ruidos producidos en el ambiente exterior, entendiéndose por tal el espacio externo a los edificios, los lugares al aire libre, las calles, avenidas y demás vías y toda área pública, independientemente de los usos a que estén destinados, y los ruidos producidos en el ambiente interior de los recintos. Esta diferenciación se establece atendiendo a que los procedimientos para la medición, si bien conservan rasgos similares en uno y otro caso, exigen también ciertas manipulaciones diferentes, ya que el ruido no se propaga en forma totalmente igual en ambientes abiertos y cerrados y sus efectos tampoco son exactamente los mismos en ambos. Atendiendo a sus peculiaridades y a la gravedad de sus efectos, los ruidos producidos por el transporte terrestre y por las aeronaves reciben tratamiento especial, en capítulos separados, fijándose unos niveles de intensidad diferente y adoptando medidas especiales de seguridad y control. Igualmente se contempla en el reglamento la posibilidad de crear zonas especialmente protegidas contra el ruido, pudiéndose establecer en ellas regulaciones más restrictivas, atendiendo entre otros casos a las actividades especiales que allí se realicen, como serían las áreas de hospitales, de centros educacionales, etc.

* En este sentido el autor debe hacer público reconocimiento a la extraordinaria y encomiable labor del Dr. Guaicaipuro MARTINEZ, Consultor Jurídico del MARNR para la época en la cual se preparó el correspondiente proyecto de reglamento 1977-79.

Otro aspecto importante del Reglamento es que enfatiza que su aplicación está dirigida a disciplinar tanto las actividades de los particulares como de los órganos del Estado. Ello podría parecer obvio, pero es lo cierto que los instrumentos legales, para virtualizar a plenitud el rasgo de positividad que les es inmanente, deben tomar muy especialmente en cuenta las peculiaridades propias de la realidad objetiva que están llamadas a regular, y es lo cierto que en nuestro medio está inserta en cierto grado la reprobable creencia de que los órganos del Estado, por cumplir cometidos de interés público, disfrutan de una especie de inmunidad para cumplir las normas que otros entes, también en una gestión pública, dictan en ejercicio de específicas competencias legales.

En el capítulo de las sanciones se establece la posibilidad de aplicar medidas que pueden llegar desde la prohibición temporal de la actividad que origine contaminación por ruidos y que no se ajuste a las normas establecidas, hasta el cierre de las fuentes productoras de ruido. A la par de las sanciones, también se fijan estímulos que motiven a la colectividad para observar una conducta que se corresponda con los propósitos de mitigar los efectos del ruido. Esos estímulos se expresan en asistencia técnica y financiera, exoneraciones, de educación ambiental, etc.

Aspecto muy importante del Reglamento es que estructura todo un mecanismo procedimental para sustanciar y decidir las solicitudes que los interesados presenten para promulgación de aeronaves y para cumplir otros trámites que le vienen impuestos por el Reglamento. Allí se fijan lapsos de obligatorio cumplimiento para los funcionarios, se indican las oficinas donde deben introducir las solicitudes los funcionarios llamados a producir la decisión correspondiente, etc. Ello es importante por cuanto en algunas áreas de la actividad administrativa, por no existir un procedimiento especial, los interesados se ven frecuentemente afectados por la inercia del Estado —no siempre eficiente—, lo cual les crea una gran incertidumbre que llega incluso al desamparo con graves lesiones patrimoniales como consecuencia del libre arbitrio del funcionario, que puede llegar hasta la franca arbitrariedad.

En las disposiciones finales se da participación, para lograr los propósitos del Decreto, a las Juntas para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, integrada por particulares, según las previsiones de la Ley Orgánica del Ambiente. Esto es importante y la citada Ley destaca ese rasgo, por cuanto la gestión, defensa, conservación y mejoramiento del ambiente, si bien compete de manera primordial al Estado, éste no puede obtener unos resultados satisfactorios, sin una activa participación ciudadana, presupuesto indispensable para que se satisfagan las exigencias que nos plantea la necesidad de preservación de los valores ambientales que es tarea de todos. Una última consideración es que para la elaboración del Reglamento se tomaron en cuenta instrumentos legales vigentes en otros países con un grado de desarrollo similar al nuestro, así como las experiencias derivadas de la aplicación práctica de esos instrumentos. Al efecto, se analizaron las leyes y reglamentos sobre la materia existentes en España, Portugal, México y en Checoslovaquia, así como las recomendaciones internacionales de I.S.O. y de I.E.C. Claro está que esas normas que sirvieron de orientación fueron analizadas tomando en cuenta las necesarias adecuaciones a nuestro medio.



Crónica Parlamentaria

En cumplimiento del artículo 154 de la Constitución, las Cámaras Legislativas se instalaron el 3 de marzo. Conforme al acuerdo político que viene funcionando desde hace 11 años, las directivas de las Cámaras se comparten entre Copei —Partido de Gobierno— que ratificó a Godofredo González en la Presidencia del Senado y Acción Democrática, —partido de oposición— que también ratificó a Carlos Canache Mata para la Presidencia de la Cámara de Diputados. Los dos grandes partidos incorporaron al Movimiento al Socialismo y a Unión Republicana Democrática al acuerdo, cediéndoles las segundas Vice-presidencias de ambas Cámaras.

¿LEGISLACION O CONTROL POLITICO?

Aún cuando las directivas del Congreso, recién elegidas, han anunciado un intenso trabajo legislativo, hay dos grandes debates políticos que acaparan la atención de los parlamentarios:

1) La discusión del mensaje presentado por el Presidente de la República el día 12 de marzo. La discusión de los mensajes presidenciales constituye una novedad en la vigencia de esta Constitución. La Fracción Parlamentaria de Copei, sentó el precedente en la legislatura pasada y Acción Democrática ha anunciado idéntica posición en relación a este mensaje presidencial. Debe recordarse que este debate, por razones constitucionales, no concluye con ninguna votación.

2) Discusión del informe de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados en relación a la adquisición del buque Sierra Nevada.

LEYES PENDIENTES

Entre los principales proyectos de Ley cuya discusión esta pendiente en las Comisiones o en las Cámaras están los siguientes:

1. *Cámara de Diputados*

A. *Comisión de Política Interior*

- a) Proyecto de Ley de las Relaciones Materno-filiales.
- b) Proyecto de Ley de Administración de la Comunidad Conyugal.
- c) Proyecto de Ley de Tutela y Curatela de los Menores.

Estos tres proyectos están siendo estudiados por una sub-comisión que preside el Diputado Orlando Tovar.

En la sesión del día 10 de marzo, en ocasión de debatirse un acuerdo sobre el Día Internacional de la Mujer, la Cámara aprobó solicitar de la sub-comisión la mayor celeridad en la aprobación de estos proyectos. El informe de esta sub-comisión se espera para este período de sesiones.

- d) Proyecto de Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público. Proyecto introducido en 1975 por el Ministro de Relaciones Interiores, doctor Octavio Lepage. Sufrió importantes modificaciones. Actualmente se encuentra en estudio por una sub-comisión que preside el Diputado Gustavo Tarre. Se espera el informe de esta sub-comisión para el mes de mayo.

- e) Una sub-comisión presidida por el Diputado Héctor Turuhpial estudia la posibilidad de presentar un Proyecto de Ley de libertad condicional.
- f) El Proyecto de Ley de la Administración Descentralizada se encuentra en curso de la primera discusión. En vista de las numerosas observaciones que ha suscitado la Comisión de Política Interior va a solicitar a la Cámara que le regrese el proyecto para ser nuevamente estudiado por la sub-comisión que preside el Diputado Carlos Altimari.

B. *Comisión de Finanzas*

El Proyecto de Ley de Código Tributario, elaborado por una sub-comisión presidida por el Diputado Tomás E. Carrillo Batalla, se encuentra en discusión por la comisión.

C. *Comisión de Economía*

Una sub-comisión presidida por la Diputado Haydée Castillo de López prepara el informe sobre el Proyecto de Ley de Defensa de las libertades económicas.

D. *Comisión de Cultura*

Una sub-comisión presidida por el diputado Virgilio Torrealba presentará a la Comisión informe sobre el Proyecto de Ley de Archivo General de la Nación en este período de sesiones ordinarias.

E. *Comisión de Administración y Servicios*

El Proyecto de Reforma de la Ley de Expropiación lo está estudiando una Sub-comisión presidida por el diputado Julio Urbina.

F. *Comisión de Defensa*

Al iniciarse el período fue presentado un Proyecto de Ley de creación de la Comisión Asesora de Seguridad y Defensa.

G. *Comisión Especial de Ordenación Territorial*

Esta Comisión presidida por el Diputado José Curiel, prepara los siguientes proyectos:

- a) Proyecto de Ley Orgánica de Ordenación Territorial que será llevado en julio para la 1ª discusión.
- b) Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de los Territorios Federales. (Creación del Territorio Federal Archipelágico Caribe).

H. *Comisión Especial para la elaboración de un Proyecto de Ley sobre la Malversación de Fondos*

Esta Comisión presidida por el diputado Tomás Enrique Carrillo Batalla ha concluido ya su proyecto.

2. *Senado*

A. *Comisión de Política Interior*

Una sub-comisión presidida por el senador Arístides Beaujón estudia el Proyecto de Ley de Carrera Judicial. Aún cuando los trabajos están por terminar es imposible que el nombramiento de los jueces para este período constitucional pueda efectuarse con arreglo al citado proyecto.

B. *Comisión de Administración y Servicios*

a) Se espera para el mes de abril el inicio de la 1ª discusión del Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos, previo informe de la sub-comisión que preside la senadora Leonor Mirabal.

b) Recien se inicia el estudio por una sub-comisión que preside el senador Leopoldo Sucre Figarrella del Proyecto de Ley Orgánica de Coordinación del Transporte, Tránsito y Circulación Terrestre en Areas Urbanas.

C. *Comisión de Cultura*

a) Prosigue el estudio del Proyecto de Ley de Educación por una sub-comisión presidida por el senador Pedro Cardier.

b) Una sub-comisión presidida por el senador Edilberto Moreno estudia el Proyecto de Ley de Cine.

D. *Comisión de Defensa*

La Comisión, bajo la presidencia del senador Pedro Pablo Aguilar, estudia el Proyecto de Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales.

E. *Comisión de Asuntos Sociales*

La Comisión en pleno, presidida por el senador Pablo Herrera Campíns estudia los Proyectos de Ley de Ejercicio de la Medicina y Tutela del Menor.

G.T.

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso Administrativo): Primer Trimestre 1980**

Selección, recopilación y notas
por Mary Ramos Fernández
Abogado

S U M A R I O

- I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO
 1. *El ordenamiento constitucional.* A. Supremacía de la Constitución. B. La igualdad ante la Ley. C. Derechos constitucionales: La dotación agraria. 2. *El ordenamiento legal: Interpretación de la Ley.* 3. *La Administración Pública.* A. Naturaleza jurídica de las Comisiones Tripartitas. B. Institutos autónomos. C. Administración reglada. D. Poderes de los Registradores. 4. *El Principio de la Legalidad: Jerarquía de las fuentes.*
- II. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
 1. *Impuesto sobre la Renta.* A. Tarifa aplicable a personas naturales. B. Prescripción. C. Interrupción de la prescripción. D. Derechos del contribuyente.
- III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
 1. *Reglamentos.* 2. *El Procedimiento Administrativo.* A. Conducción por la Administración. B. Derecho a ser oído y a la defensa. C. Vicios. D. Preclusividad. 3. *Los Actos Administrativos.* A. Caracterización. B. Motivos y Motivación. C. La Motivación de los actos administrativos. D. Los efectos del acto administrativo. a. Presunción de legalidad. b. Presunción de veracidad. 4. *Los Recursos Administrativos: El recurso jerárquico impropio.*
- IV. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
 1. *Los Organos.* A. Competencia de la Corte Suprema de Justicia. B. Competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. 2. *El recurso contencioso-administrativo de anulación.* A. Condiciones de admisibilidad. B. Suspensión de efectos del acto recurrido. C. Carga de la prueba. D. Poderes del Juez. 3. *La sentencia en lo contencioso-administrativo.* A. Aclaratoria. B. Apelación. a. Apelación de sentencias interlocutorias. b. Poderes del Juez. c. Desistimiento. 4. *La perención del Recurso.*
- V. LA EXPROPIACION
 1. *Competencias jurisdiccionales.* 2. *Impugnación del avalúo.* 3. *Transacción.* 4. *Terminación del juicio.*
- VI. FUNCIONARIOS PUBLICOS
 1. *Cargos.* A. Cargos de Carrera. B. Cargos de libre nombramiento y remoción. a. Criterios generales. b. Cargos de confianza. 2. *Remoción.* 3. *Derecho a prestaciones sociales.* A. Ambito. B. Titularidad. C. Cálculo. 4. *El contencioso de la carrera administrativa.* A. Legitimación activa. B. Agotamiento de la vía administrativa. C. Carga de la prueba. 5. *Enriquecimiento ilícito.* A. Ambito de la Ley. B. Declaración jurada. C. Persona interpuesta. D. Naturaleza jurídica del recurso contra las decisiones de la comisión.

* Esta recopilación comprende las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) y en Corte Plena (CSJ-CP) dictadas hasta el 10-3-80 y de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo (CPCA) dictadas hasta el 6-3-80.

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El Ordenamiento Constitucional*

A. *Supremacía de la Constitución*

CSJ - SPA

29-1-80

Los procedimientos especiales regulados en las Disposiciones Transitorias de la Constitución en materia de Enriquecimiento Ilícito, prevalecen sobre las Normas de la Legislación Ordinaria.

En el capítulo I del libelo contentivo del recurso, el apoderado del recurrente formula una serie de consideraciones en torno a la clásica distinción entre la responsabilidad civil y la penal; analiza igualmente el concepto de la responsabilidad administrativa prevista y regulada por los títulos IV y V de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos; y se refiere, en fin, a las excepciones que en favor de los altos funcionarios del Poder Público y de los jefes de fuerzas militares establece la citada Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos (artículo 65) y la Ley de Responsabilidad de Empleados Públicos (artículo 11).

Todas estas consideraciones se refieren, y desde luego son válidas, para la aplicación de las mencionadas leyes con respecto a situaciones normales de la vida pública. Mas, como se ha expresado anteriormente, la Constitución Nacional promulgada en 1961, que como Carta Fundamental prevalece sobre cualquiera disposiciones legales independientemente de su jerarquía y de su naturaleza jurídica estableció en su Vigésimaprimerá Disposición Transitoria un procedimiento especialísimo y de excepción, aplicable únicamente para la solución de los juicios por enriquecimiento ilícito referentes a hechos ocurridos con anterioridad al 23 de enero de 1958. Para esos casos específicos, el Constituyente confirió a la Comisión Investigadora una competencia que es también especialísima y muy peculiar, facultándola para dictar sentencia en los casos antes señalados, aplicando para su tramitación el procedimiento establecido por el artículo 25 de la Ley que para entonces regulaba las actuaciones de la Corte Federal. Esa disposición constitucional, que es de naturaleza eminentemente casuística, no previó excepciones de ningún género dentro del campo determinado por ella, al circunscribir su ámbito de aplicación a las personas sometidas a investigación antes de la fecha de la promulgación de la Constitución (23 de enero de 1961) en razón de hechos y actuaciones ocurridas antes del 23 de enero de 1958.

B. *Igualdad ante la Ley*

CSJ - CP

11-3-80

La Corte declara la nulidad del Art. 287 del Código de Procedimiento Civil que le reconocía a la mujer honesta el privilegio de no estar obligada a concurrir a los Tribunales para ningún acto de pruebas, por colidir con el Art. 61 de la Constitución, regulador de la igualdad jurídica.

El Art. 61 de la Constitución Nacional prohíbe que en las leyes ordinarias se consagren discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social. Por consiguiente, cualquiera discriminación de este tipo acarrea la nulidad del precepto por colidir con la norma constitucional señalada. Pero para que el precepto resulte afectado de nulidad es necesario que la discriminación carezca de fundamento,

vale decir, que se le establezca sin fundamento alguno, o que el que le hubiere servido de apoyo resulte obsoleto o absurdo. Sin embargo, la norma constitucional no debe interpretarse en el sentido de que no puedan establecerse diferencias en las normas de rango legal que regulan la conducta de la mujer y el hombre, porque las diferencias biológicas y psicológicas entre los sexos pueden ser acogidas por el Legislador, lo cual, atendiendo a las cualidades de cada sexo, no sólo posibilita, sino que obliga en ciertos casos a establecer una regulación diferente. Un claro ejemplo de ello lo constituye el Art. 46 del Código Civil que fija la edad mínima requerida para contraer válidamente el matrimonio, en el cual se exige al hombre 14 años cumplidos, mientras que a la mujer le bastará haber cumplido 12 años, y a nadie se le ocurriría que esa diferenciación constituye una discriminación en razón del sexo. Se trata simplemente de que el legislador se ha visto forzado a reconocer que el hombre no está capacitado para procrear antes de los catorce años, mientras que la mujer puede hacerlo a partir de los doce. Cuando la regulación diferencial aparece fundada en las leyes de la naturaleza, no puede hablarse en propiedad de una discriminación que colida con la norma constitucional.

Expuestos los anteriores principios la Corte entra a decidir si la discriminación entre la mujer honesta y la que no lo es, por una parte, y entre aquélla y el hombre, por la otra, que consagra el Art. 287 del Código de Procedimiento Civil atacado de inconstitucionalidad en el presente recurso, choca o no con el Art. 61 de la Constitución Nacional. Pero para ello es necesario precisar antes si esta discriminación fue fundada en la sola condición moral de la mujer o si, por el contrario, lo fue en atención al comportamiento a que estaba sometida la mujer en el tiempo de la sanción de dicho precepto legal.

Considera la Sala que es imposible que la discriminación la hubiera fundado el Legislador en la premisa señalada en primer término, o sea, en la condición moral de la mujer, pues, si así fuera, surge la crítica de que con la aplicación del precepto se coadyuva a exponer a la mujer a una inquisición odiosa de su vida privada, cuya protección ha sido siempre respetada aunque antes no tuviera rango constitucional como ocurre ahora con el Art. 59 de la Constitución Nacional que la consagra.

Ahora bien, excluida como ha sido por esta interpretación la simple moralidad de la mujer como base de la discriminación, la Sala considera que la razón afirmativa que tuvo el Legislador para estructurarla fue la condición social a que la mujer estaba sometida en el momento de la aprobación del precepto.

Como es fácil recordarlo, la vida de la familia de entonces se desenvolvía dentro de moldes herméticamente estrechos. Únicamente le era permitido a la mujer honesta ocuparse de las labores propias del hogar y, fuera de éste, de las estrictamente sociales. Las otras profesionales, políticas, comerciales, etc., sólo podían desempeñarlas los hombres. Tal situación de la mujer llevó al Legislador, con el fin de rendirle un merecido tributo y por razones de la cortesanía a la que es dada la hidalguía de la raza, como lo asienta un destacado expositor patrio, a reconocerle el privilegio de eximirla del deber personal de asistir a los Tribunales para actos de pruebas, pues, en ese tiempo era incomprensible que la mujer integrada a esa situación por la dinámica social predominante, pudiera dedicarse a actividades que desbordaran las estrictamente sociales, como es, entre ellas, la que se materializa en el precepto legal objetado. Pero hoy este concepto ha cambiado en fuerza de la evolución patria determinada por el imperio de las nuevas ideas. La vida familiar es en los actuales tiempos mucho menos hermética que en la época en que se sancionó el precepto legal impugnado. Han perdido su tradicional rigidez las reglas que dominan la marcha del hogar. Ahora se admite, sin críticas ni recelos, que la mujer —su centro— actúe, como lo está haciendo, con mayor libertad, tanto dentro del hogar como fuera de él, equiparándose todas entre sí y al hombre en particular en cuanto a las actividades que a éste les son propias, incluyendo específicamente la de asistir a los Tribunales de Justicia, no obstante que

por razones de cortesía, como arriba se ha dejado establecido, el impugnado Art. 287 la exime de concurrir para actos personalísimos de pruebas, sin que se considere que su dignidad se vea menoscabada cuando concurre a ellos, sea cual fuere la naturaleza de los asuntos que allí se ventilen, pues, es concepto unánime que en razón de que los Tribunales son y han sido siempre Templos de la Justicia, pueden ocurrir a ellos todas las personas, sin distingo de sexo o condición social, en demanda de cualquier derecho que les competa o en cumplimiento del deber legal que se les exija.

Por tanto, habiendo desaparecido en virtud de los cambios sociales antes señalados la base de sustentación de la discriminación entre la mujer honesta y la que no es, por una parte, y entre aquélla y el hombre, por la otra, contenida en el Art. 287 del Código de Procedimiento Civil objetado de nulidad en este recurso, es obvio que dicho precepto legal colide con el Art. 61 de la Constitución Nacional, y en cuanto al último por chocar en razón del sexo con dicho precepto constitucional, pues si no se anula el precepto legal, por este respecto, se mantendría una diferencia por razón del sexo contraria a la norma constitucional señalada.

Decisión:

En consecuencia de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara la nulidad del Art. 287 del Código de Procedimiento Civil, por colidir con el Art. 61 de la Constitución Nacional en los términos expresados.

CSJ - CP

5-3-80

La Corte declara la nulidad del Art. 423 del Código Penal relativo al uxoricidio por adulterio por colidir con el Art. 61 de la Constitución regulador de la igualdad jurídica.

I. La norma, cuya nulidad se demanda, tiene una fundamentación histórica y un contenido político y científico. Se la conoce desde los tiempos más antiguos. Algunos autores se refieren a la impunidad o licencia para matar a los adúlteros sorprendidos en flagrante desde los tiempos de Roma y Grecia y de muchos otros pueblos. Poco a poco se abandonó ese modo primitivo de considerar la muerte del adúltero como ejercicio de un derecho y “se llevó —enseña Carrera— la cuestión a su verdadero terreno, es decir, sobre la base de considerar la imperfección del dolo derivada de la turbación del ánimo causada por el justo dolor. Y entonces, sin tantas distinciones y condiciones, se reconoció en ese caso una degradante del homicidio”. Y agrega, el ilustre maestro: “Esta es la doctrina que prevalece hoy en nuestras escuelas, bajo la fórmula de la fuerza moral subjetiva aminorada, la cual sirve de base, casi universalmente, a las legislaciones criminales contemporáneas”.

Los autores actuales hablan de un homicidio por emoción violenta, en el cual los móviles actúan como fuerza excusante o aminorante, para extender su aplicación a situaciones más generales, comprendido en ellas el beneficio a ambos cónyuges.

Entre nosotros, la disposición ha motivado las más disímiles opiniones. Ora se la consideró monstruosa o injusta o anacrónica, como supervivencia de un antiguo derecho a matar concedido al marido. Ora se la justificó por razones de justo dolor o emoción, o en resguardo de los fueros del honor.

II. Los preceptos constitucionales que la actora señala como infringidos por el artículo 423 del Código Penal son:

“Artículo 58. El derecho a la vida es inviolable. Ninguna ley podrá establecer la pena de muerte ni autoridad alguna aplicarla”.

“Artículo 61. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social.

Los documentos de identificación para los actos de la vida civil no contendrán mención alguna que califique la filiación.

No se dará otro tratamiento oficial sino el de ciudadano y usted, salvo las fórmulas diplomáticas.

No se reconocerán títulos nobiliarios ni distinciones hereditarias”.

“Artículo 73. 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 incumbible y proveerá lo conducente a facilitar a cada familia la adquisición de vivienda cómoda e higiénica”.

El artículo 423 del Código Penal, dice:

“Artículo 423. No incurrirán en las penas comunes de homicidio ni en las de lesiones, el marido que sorprendiendo en adulterio a su mujer y a su cómplice, mate, hiera o maltrate a uno de ellos o a ambos.

En tales casos las penas de homicidio o lesiones se reducirán a una prisión que no exceda de tres años ni baje de seis meses.

Igual mitigación de pena tendrá efecto en los homicidios o lesiones que los padres o abuelos ejecuten, en su propia casa, en los hombres que sorprendan en un acto carnal con sus hijas o nietas solteras”.

A) No acuerda la disposición contenida en el artículo 423 del Código Penal, un derecho a matar, sino que considera la acción del agente como delictuosa y punible; no establece una exención de responsabilidad, sino que aplica una pena disminuida con respecto a las penas comunes fijadas para el homicidio y las lesiones. No colide, por tanto, la disposición en examen con el artículo 58 de la Constitución Nacional, que declara el derecho a la vida inviolable y prohíbe que ninguna Ley pueda establecer pena de muerte.

B) Sin embargo, el artículo 423 del Código Penal establece una distinción entre el marido y la esposa; puesto que establece que el marido no incurrirá en las penas comunes de homicidio y lesiones, cuando mate, hiera o maltrate a su mujer sorprendida en adulterio, a su cómplice o a ambos y nada dice ante la acción similar de la esposa que sorprenda en adulterio a su marido. Y el aparte final de ese mismo artículo prevé igual mitigación de pena en los homicidios o lesiones que los padres o abuelos ejecuten, en su propia casa, en los hombres que sorprendan en acto carnal con sus hijas o nietas solteras.

Razones de carácter histórico y social, entre nosotros, e inclusive de carácter psíquico, por la diferente manera de motivarse la acción del marido o de su esposa, por las mismas razones aludidas, pudieron aconsejar al legislador venezolano el establecimiento de la mencionada disposición; pero ante la norma constitucional que de manera absoluta prohíbe las discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social, aquellas razones del legislador ordinario deben ceder. La última parte de la disposición guarda relación con la anterior: por lo que hace al cálculo de la pena y porque tiene análogo presupuesto, la afectación que produce la conducta de la mujer. El principio de la igualdad de las personas de uno y de otro sexo, de rango constitucional, impide al legislador ordinario establecer diferencias, ya sean privilegios, exenciones de pena o disminución de las mismas, que signifique discriminación en razón del sexo entre quienes se encuentren en las mismas condiciones.

Por tal razón y con base en el ordinal 1º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se declara la nulidad del artículo 423 del Código Penal, por colidir con el artículo 61 de la Constitución Nacional.

C) En virtud de la declaratoria anterior, la Corte se abstiene de considerar la denuncia de colisión con el artículo 73 de la Constitución Nacional.

III. Por las razones anteriormente expuestas, esta Corte Suprema de Justicia, en Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara la nulidad del artículo 423 del Código Penal, por colidir con el artículo 61 de la Constitución Nacional. Se ordena, conforme a la previsión contenida en el artículo 119 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, que en el sumario de la Gaceta Oficial donde se publique esta sentencia se indique que el artículo 423 del Código Penal ha sido anulado.

C. Derechos Constitucionales: la dotación agraria

CSJ - SPA

26-2-80

La dotación en materia de reforma agraria no es una concesión graciosa del Estado, sino que constituye un derecho de los sujetos amparados por la Ley.

Para comprender los alcances del acto administrativo de adjudicación y su eventual revocatoria, es de necesidad examinar la naturaleza jurídica de la dotación. El tema ha sido estudiado ampliamente, tanto por nuestra doctrina como por nuestra jurisprudencia.

De conformidad con tales criterios y los expuestos por la Comisión encargada de elaborar el proyecto de Ley de Reforma Agraria, la dotación de tierras y el acto de adjudicación tienen peculiaridades de tal significación que las convierte en una institución autónoma del Derecho Agrario.

La dotación es de la esencia del proceso de Reforma Agraria y constituye un derecho de los sujetos amparados por la Ley de Reforma Agraria. No se trata de una concesión graciosa del Estado, sino de dar satisfacción a una pretensión considerada de imperiosa ejecución para que efectivamente cumpla una función social. Sirva de ilustración al respecto, lo expresado en la Ley de Reforma Agraria, en la letra b) de su artículo 2º, así:

"b) Garantiza el derecho de todo individuo o grupo de población aptos para trabajos agrícolas o pecuarios que carezcan de tierras o las posean en cantidades insuficientes a ser dotados en propiedad de tierras económicamente explotables, preferentemente en los lugares donde trabajen o habiten, o, cuando las circunstancias lo aconsejen, en zonas debidamente seleccionadas y dentro de los límites y normas que establezca la Ley".

2. El ordenamiento legal: Interpretación de la Ley

CPCA

29-1-80

La interpretación de la Ley supone una actividad creadora que la completa, desarrolla o explica.

Además, conforme a los principios que rigen la interpretación de las normas legales, la aplicación de las mismas supone una actividad creadora en cuanto que quien interpreta trata de completar, desarrollar y explicar la Ley, para así encontrar la intención y finalidad perseguida por el legislador, partiendo no de un dispositivo aisladamente examinado sino del conjunto total de la normativa que el cuerpo legal

contempla y que en el caso específico de la Ley de Carrera Administrativa no es otro que el de proteger, amparar y mejorar la situación del empleado público, desvalido siempre ante las arbitrariedades administrativas; por tanto, en función de lo anotado, resulta inadmisibles, una interpretación que conduzca al absurdo o que establezca distinciones donde la Ley no las hizo.

3. *La Administración Pública*

A. *Naturaleza Jurídica de las Comisiones Tripartitas*

CSJ - SPA

10-1-80

Las Comisiones Tripartitas creadas en la Ley contra despidos injustificados, son órganos administrativos, enmarcados dentro de la estructura organizativa del Poder Ejecutivo Nacional.

La Ley contra Despidos Injustificados promulgada el 8 de agosto de 1974 persigue como objetivo fundamental, como su nombre lo indica, proteger a los trabajadores contra los despidos sin causa justificada y, a tal fin, asigna la función de calificar los despidos a las Comisiones Tripartitas que ella crea, integradas por sendos representantes del Ministerio del Trabajo, al cual estarán adscritas, de los patronos y de los trabajadores, designados por el mencionado Despacho ministerial. (Artículo 1º). Estas Comisiones tienen, además, la atribución de decidir las solicitudes de los patronos cuando, por necesidades técnicas o económicas de la empresa, sea necesaria la reducción de personal. (Artículos 9 de la Ley y 8 del Reglamento).

El legislador deja a cargo del Ejecutivo Nacional la determinación de la constitución, atribuciones y funcionamiento de las Comisiones Tripartitas, así como el establecimiento de los procedimientos y de las normas de aplicación que deberán cumplirse para el ejercicio de los derechos que la Ley consagra. (Artículos 4 y 16).

El Reglamento de la Ley contra Despidos Injustificados (Decreto Nº 5631) dictado el 19 de noviembre de 1974, dedica todo el Capítulo II a los mencionados antes, los cuales presentan las siguientes notas o elementos resaltantes:

a. *Composición*

Cada una de las Comisiones Tripartitas está constituida por tres miembros: uno representante del Ministerio del Trabajo, quien la preside y tiene el carácter de funcionario público, y dos representantes más, uno de los trabajadores y otro de los patronos, ambos designados también por el Ministerio del Trabajo y escogidos de ternas presentadas por las organizaciones más representativas de ellos, a solicitud de las respectivas Inspectorías del Trabajo. (Artículo 14).

En relación con la designación de los miembros de la Comisión es oportuno destacar, por una parte, que ni la ley ni su reglamento señalan los elementos que deben ser tomados en cuenta a los efectos de determinar las organizaciones más representativas de los patronos y de los trabajadores; y por la otra, que el término en que deben ser presentadas las ternas por la organización laboral y patronal es fijado libremente por el Ministerio del Trabajo, el cual, además, está autorizado por el Reglamento a proceder a efectuar la designación si, vencido ese término, las partes o alguna de ellas, no hubiere presentado la respectiva terna.

b. *Duración de la Comisión y régimen disciplinario*

Las Comisiones Tripartitas tienen carácter permanente.

El representante del Ministerio es de libre elección y remoción del Ejecutivo Nacional y los representantes de patronos y de trabajadores duran en sus funciones

tres años, pero pueden ser removidos a solicitud de sus postulantes y por el Ministerio, de oficio, cuando existan causas justificadas para ello. (Artículos 16 y 17). El texto reglamentario no indica las causas de remoción ni el procedimiento para las mismas, en cuya virtud el Ministerio del Trabajo posee un amplio poder discrecional para decidir acerca de la justificación de la causa de remoción y la oportunidad de ésta. En consecuencia, puede decirse que, en la práctica, los representantes de los patronos y de los trabajadores son de la libre remoción del Ministerio del Trabajo.

c. *Régimen presupuestario*

Los gastos de funcionamiento de las Comisiones Tripartitas y las remuneraciones de sus miembros, incluso la de los representantes de los patronos y de los trabajadores, son pagados con cargo al presupuesto del Ministerio del Trabajo, en la forma que éste determine, tomando en cuenta las regiones donde aquellas funcionan. (Artículo 19). El mismo artículo prevé que cuando los patronos de determinadas actividades económicas soliciten del Ejecutivo Nacional la constitución de comisiones tripartitas especiales, los emolumentos de los representantes de los patronos y de los trabajadores serán sufragados por los solicitantes, pero corresponde al Ministerio del Trabajo decidir acerca de la procedencia de la solicitud y fijar el monto de dichos emolumentos.

d. *Deliberaciones y decisiones*

Los actos efectuados por las Comisiones Tripartitas en el ejercicio de sus funciones se consideran válidos con la asistencia de dos de sus integrantes, siempre que uno de ellos sea el representante del Ministerio del Trabajo. Las decisiones de la Comisión son tomadas por mayoría de votos y, en caso de no lograrse ésta, decide el voto del Presidente de la Comisión. (Artículo 18).

El representante del Ministerio del Trabajo es, de derecho, el presidente de la comisión y, en tal carácter sustancia el procedimiento (Artículos 14 y 17).

e. *Atribuciones*

Las Comisiones Tripartitas tienen las siguientes atribuciones:

a. Calificar, previa la sustanciación correspondiente, los despidos de los trabajadores en los casos y términos previstos en la Ley; y

b. Decidir las solicitudes de los patronos cuando por necesidades técnicas o económicas de la empresa sea necesaria la reducción de personal. En este caso, la Comisión deberá analizar, además de las causas que se aleguen, las circunstancias referentes a la capacidad de empleo de la empresa, la productividad dentro de la misma rama industrial, actividad o servicio y la carga de trabajo establecida, el efecto que la medida solicitada pueda causar en perjuicio de los trabajadores; si la modificación o cambio en las instalaciones de la empresa o su sustitución por sistemas automatizados se justifican por el aumento de su productividad y compensan favorablemente la disminución del empleo; las razones que acarreen la disminución de producción cuando ésta es invocada; la influencia que la medida pueda tener dentro de los planes generales de empleo establecidos; y cualesquiera otras circunstancias que la Comisión considere necesario examinar (Artículo 20 reglamento).

f. *Alcance de las decisiones de las Comisiones Tripartitas*

Cuando la Comisión considera injustificado el despido del trabajador, después de examinar las pruebas presentadas por el patrono, ordena su reincorporación al trabajo y el pago de los salarios correspondientes a los días en que permaneció separado. Si el patrono persiste en su propósito de despedir al trabajador, puede hacerlo siempre que le pague una indemnización de antigüedad y auxilio de cesantía dobles de

las contempladas en la Ley del Trabajo, más el doble que pueda corresponderle por concepto de preaviso, *estando además obligado a sustituirlo por otro, con salario no inferior al trabajador despedido.* (Artículo 7 Ley) (subrayado de la Corte).

Como puede apreciarse, la actividad de las Comisiones Tripartitas de origen legal, no se circunscribe a la determinación circunstancial e individual de la justificación o no del despido de un trabajador, sino que, a través de ellas, el Estado cumple una función pública de más amplias proporciones y de innegable interés colectivo, cual es la de garantizar la política de pleno empleo o el mantenimiento del volumen de empleo existentes, mediante la consagración del principio de la estabilidad numérica de los trabajadores en las empresas, así como el control estatal de la incidencia laboral de los planes de las empresas en el proceso de automatización, tecnología y productividad de las mismas, que se deriva de la aplicación de los artículos 4, 6 y 9 de la normativa legal y 12, 20 y 36 reglamentaria.

Tales fines de trascendente interés social y económico para el país, son suficientes, casi por sí solos, para negar la naturaleza arbitral que atribuye a las Comisiones Tripartitas examinadas la Procuraduría General de la República en este juicio, ya que, como es sabido, el destino fundamental de las Juntas o Tribunales Arbitrales es poner fin a situaciones conflictivas en las relaciones de empleo obrero-patronales, función ésta que si bien tiende a lograr la armonía y paz laborales, no puede equipararse a la función pública que desarrollan los entes examinados.

Con la incorporación de las Comisiones Tripartitas en el articulado de la Ley contra Despidos Injustificados del 8 de agosto de 1974, se traslada al campo del Derecho Público (Administrativo) una figura jurídica regulada por el Derecho Laboral o Social, cuya génesis se sitúa en numerosos contratos o convenciones colectivas vigentes desde hace algunos años en el país para lograr la estabilidad de los trabajadores, por vía convencional, en las principales ramas del comercio y la industria, incluso estatal. (V. gr. SIDOR).

Pero al dotarlas de los elementos característicos que han quedado reseñados, atinentes a su integración, adscripción, organización y funcionamiento, régimen presupuestario y disciplinario y particularmente fines y atribuciones, las Comisiones Tripartitas laborales pierden los rasgos privatistas que las inspiraron y se convierten, por voluntad legislativa, en órganos administrativos, enmarcados dentro de la estructura organizativa del Poder Ejecutivo Nacional.

Así se desprende, por otra parte, de fuentes interpretativas de primer orden examinadas por la Sala, como son el Diario de Debates y la Exposición de Motivos de la Ley contra Despidos Injustificados, a través de los cuales se observa diáfananamente plasmada la intención de los proyectistas y la convicción de los parlamentarios en el proceso de discusión del referido texto legal, acerca de la naturaleza administrativa de la institución que consagraban para calificar las causas de despido de los trabajadores. A igual interpretación puede llegarse asimismo si se adopta el criterio excluyente de caracterización de los órganos estatales desde el punto de vista formal, en virtud del cual las Comisiones Tripartitas serían órganos administrativos ya que no son jurisdiccionales ni legislativos, por no estar encuadradas en la estructura del Poder Judicial. (Artículo 2º de la Ley Orgánica del Poder Judicial) ni formar parte de la rama legislativa del Poder Público.

Por último, debe destacarse que la conclusión de esta Sala coincide con la declaración de este Supremo Tribunal en Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo, contenida en sentencia del 15 de enero de 1976, según la cual "el procedimiento ante las Comisiones Tripartitas antes señalado, es de naturaleza claramente administrativa y las referidas Comisiones Tripartitas no son los jueces a que se refieren el Código de Procedimiento Civil y la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo".

B. *Institutos Autónomos*

CSJ - SPA

26-2-80

Las decisiones de los órganos directivos de los institutos autónomos agotan la vía administrativa, y sólo procedería contra ellas recurso jerárquico ante el Ministro cuando expresamente lo establezca la Ley.

Analiza en primer término la Sala, lo alegado por el Fiscal General de la República, en cuanto a la inadmisibilidad del recurso interpuesto, ya que de ser procedente su dicho, inútil sería el examen de la cuestión principal.

De acuerdo con el criterio expuesto por la Fiscalía General de la República, transcrito en la narrativa de este fallo, el recurso no debe admitirse por cuanto no se agotó la vía administrativa, en razón de no haber apelado el adjudicatario de la decisión del I.A.N., por ante el Ministerio de Agricultura y Cría de conformidad con lo prescrito en los artículos 83 y 201 de la Ley de Reforma Agraria.

Al respecto la Sala observa:

Las apelaciones de las decisiones de los órganos descentralizados de la Administración, son una manifestación del grado de control que sobre ellos tiene la Administración Central. Dada la naturaleza jurídica de los denominados Institutos Autónomos, en razón de su personería jurídica propia, y por tanto su capacidad originaria de contratación y decisión que sobre su gestión tienen los Ministerios a los cuales se les adscribe, debe estar delimitado en la Ley que les regula, pues no existe aún en nuestro país, pese al mandato del constituyente, una Ley que preceptúe todo lo concerniente a los Institutos Autónomos.

En ejecución de lo dicho, se impone el examen de las normas que le atribuyen al Ministerio de Agricultura y Cría el poder de revisión jerárquico de las decisiones del Instituto Agrario Nacional, en lo que es pertinente a los fines de resolver la cuestión controvertida.

El artículo 201 de la Ley de Reforma Agraria establece:

“Las decisiones dictadas por el Directorio del Instituto Agrario Nacional en aplicación de los artículos 28, 69, 83 en su ordinal 6º; 88, 119 al 127 ambos inclusive, 161 en su ordinal 19º; 192 y 193 de la presente Ley, serán apelables para ante el Ministro de Agricultura y Cría, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que se haya notificado al interesado la decisión respectiva, más el término de la distancia, si a éste hubiere lugar. Oída la apelación, el Directorio remitirá inmediatamente el expediente al Ministro de Agricultura y Cría, quien la decidirá en el término de treinta (30) días, a contar del recibo de los autos”.

De la lectura de las normas citadas en el artículo transcrito, se colige que la razón de ser del control estatuido por el legislador, radica en la función atribuida, en ese entonces, al Ministerio de Agricultura y Cría de preservar los recursos naturales y dirigir los esfuerzos para el mejor uso de la tierra. Limitó así el legislador el poder contralor del Ministerio de Agricultura y Cría y repugna al texto legal y a los propósitos perseguidos en él, extenderlos a casos no previstos taxativamente en la Ley. De allí que fundamentándose la decisión en el artículo 83 sin invocarse como basamento la causal contenida en el ordinal 6º, en cuyo único caso existe el recurso jerárquico ante el Ministerio de Agricultura y Cría, mal puede concluirse en que ha debido ejercerse tal recurso para agotar la vida administrativa.

Conviene señalar que el desarrollo y perfeccionamiento del Estado Social de Derecho consagrado en nuestra Constitución, significa garantías procesales para los administrados y por tanto las reglas que les conceden opciones para impugnar deci-

siones de los Organos del Poder Público, deben interpretarse en su beneficio y por ello es reprehensible que fundándose en oscuridad o imprecisiones se pretenda conculcar un legítimo derecho.

Por añadidura, tal como consta en el expediente administrativo, el adjudicatario apeló oportunamente y el Directorio del Instituto Agrario Nacional se negó a oírle la apelación por considerar que ésta procedía sólo en el caso previsto en el ordinal 6º del artículo 83 de la Ley de Reforma Agraria.

Por lo expuesto, la Sala expresamente declara improcedente el alegato sobre inadmisibilidad del recurso, hecho por el Fiscal General de la República, y en consecuencia entra a analizar la cuestión de fondo.

C. Administración reglada

CSJ - SPA

28-2-80

El reparo fiscal formulado a los contribuyentes por la Contraloría General de la República en los casos de Impuesto sobre la Renta, es una actividad reglada de la Administración en sus fases procesales constitutivas, por lo que aquella no puede cambiar estas fases, con menoscabo de la preclusividad prevista en la norma y del principio de la Legalidad.

Para decidir la Corte observa que la cuestión sometida a su consideración en el caso *sub-judice* se concreta a determinar si la Contraloría General de la República, en la fase de reconsideración del reparo, a que se ha hecho referencia en la parte narrativa de esta sentencia, varió el presupuesto fáctico del mismo, introduciéndole nuevos elementos y en consecuencia no observó el principio de la preclusividad del procedimiento administrativo, quebrantando de ese modo el dispositivo procesal establecido en el Artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, vigente para la época de la formulación del reparo, como lo sostiene la recurrida, o si por el contrario, no ocurrió ninguna de las circunstancias señaladas, conforme lo asienta la extinguida Sala de Examen de la Contraloría General de la República.

La Sala de Examen de la Contraloría General de la República formuló un reparo a la declaración de rentas que bajo el N° 109006, presentara la contribuyente Sud-América S.A. de Seguros Generales, para su ejercicio fiscal de 1962, fundamentado en el hecho de que la deducción de Bs. 46.036,13, pagada a la Unión Reinsurance Company, domiciliada en Zurich-Suiza, no era procedente para la declarante por tratarse de intereses sobre los cuales no se efectuó retención alguna, incumpléndose así la condición de deducibilidad, previsto en el Parágrafo único, Ordinal 1º del Artículo 12 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, aplicable al ejercicio fiscal revisado.

Contestado oportunamente dicho reparo por la contribuyente, la Sala de Examen, al proceder a revisar su actuación impugnada, admite el error en el fundamento que sirvió de base para el reparo contestado e impugnado, pero procede a confirmarlo sobre otros presupuestos distintos al original, ya que en el reparo inicial la indeducibilidad obedece a la aplicación de una norma (Art. 12 de la Ley de Impuesto sobre la Renta) y en la confirmación, a la aplicación de otra (Art. 56 del Reglamento *ejusdem*). No otra cosa se desprende de la argumentación expuesta en el pliego confirmatorio del reparo, cuya transcripción se hizo en parte anteriormente, al decir que *tales intereses* no configuran estrictamente el concepto desarrollado en el Ordinal 1º del Artículo 12 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, pero que tampoco puede aceptarse su deducibilidad, puesto que el Artículo 56 del Reglamento de la Ley, delimita claramente cuales han de ser los intereses deducibles.

La Sala observa que como lo asienta la recurrida, la Contraloría General de la República introdujo o formuló "hechos nuevos" o "nuevas objeciones" en el pliego

de la reconsideración del reparo de fecha 20-11-67, que no estuvieron contenidos en el reparo original E-997 de fecha 30-7-65.

En efecto, se cambió la razón y naturaleza del reparo fiscal entre su formulación original y su formulación definitiva (confirmación). En ambos casos la Sala de Examen rechaza la deducción pretendida por la contribuyente; pero en el reparo lo hace fundamentada en el Artículo 12, Ordinal 1º de la Ley de Impuesto sobre la Renta (falta de retención de los impuestos) y en la reconsideración invoca otra disposición, la contenida en el Artículo 56 del Reglamento ejusdem (intereses de capitales tomados en préstamo para ser invertidos en la empresa).

Se trata pues de dos reparos totalmente distintos, formulados sucesivamente en fecha 30-7-65 y en fecha 20-11-67, pero dentro de un solo procedimiento administrativo, con lo cual la contribuyente pudo hacer oportunamente, sus objeciones al primero de ellos, de conformidad con lo previsto por el ordinal 2º del Artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, pero se le desconoció este mismo derecho en lo que respecta al segundo reparo, ya que el órgano contralor se lo hizo en la etapa de reconsideración definitiva del acto administrativo, no en la de su formulación original y, en consecuencia, la contribuyente sólo pudo plantear sus objeciones al segundo de dichos reparos en el recurso contencioso-fiscal interpuesto por ante el Tribunal de Impuesto sobre la Renta, con lo cual se le arrebató la segunda instancia administrativa que ampara los derechos del contribuyente, de acuerdo con el señalado precepto legal.

El reparo fiscal formulado a los contribuyentes por la Contraloría General de la República, en los casos de impuesto sobre la renta, ha dicho esta misma Sala, es un acto administrativo perfectamente reglado, en sus fases procesales constitutivas, por el expresado Artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional; y la Administración no puede cambiar estas fases, con menoscabo de la preclusividad prevista en la norma y del principio de la legalidad del acto administrativo.

En jurisprudencia anterior (Sentencia del 20-7-65) la Corte ha establecido que siendo esto, además, una actividad reglada de la administración, no puede quedar a su arbitrio el procedimiento conforme al cual ha de formular sus reparos a las declaraciones de rentas de los contribuyentes, y menos aún, si se tiene en cuenta que tal procedimiento constituye una de las seguridades y garantías que la Legislación Fiscal consagra a favor de sus destinatarios y que la doctrina denomina el estatuto del contribuyente; por lo cual las normas que lo informan son de orden público.

Ha dicho también esta Sala (Sentencia del 25-5-78) que el procedimiento administrativo en esta materia impositiva es un todo orgánico que responde a un orden consecutivo legal, con fases de preclusión perfectamente concatenadas, que van desde la etapa constitutiva del reparo hasta la interposición del recurso contencioso-fiscal, pasando por las intermedias que implican la reconsideración administrativa por el órgano contralor (ordinal 2º del Artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional) o la revisión jerárquica por la misma Administración (Artículo 116 de la Ley de Impuesto sobre la Renta). Este orden consecutivo legal y estas fases de preclusión no pueden alterarse en forma alguna por la Administración, la cual de proceder así, se excede en el ejercicio de sus poderes o facultades y quebranta el derecho de defensa de los contribuyentes, con desacato a la garantía establecida en el único aparte del Artículo 69 de la Constitución Nacional.

De modo pues que, en el caso de autos, la Sala de Examen de la Contraloría General de la República, vulneró el principio de la preclusividad del procedimiento administrativo, al cumplir en la fase de la reconsideración del reparo, cometidos propios de la fase constitutiva del mismo, sin atender a la clara ordenación establecida en el Artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, incurriendo con ello en exceso y vicios que afectan, en su forma y en su esencia, la validez del acto recurrido.

D. *Poderes de los Registradores***CSJ - SPA****17-1-80****El Registrador no tiene facultad interpretativa sobre los planos presentados para Registro.**

Los razonamientos anteriores desarrollados por la jurisprudencia de esta Corte son aplicables por analogía al presente caso, ya que la nueva Ley de Registro Público de 1978, que derogó la de 1940, no contiene ninguna disposición que en este sentido amplíe las facultades del Registrador en orden a interpretar los planos consignados, que sería en todo caso materia probatoria en juicio pero no actuación registral, ni tampoco norma alguna que autorice la negativa a protocolizar cuando aparezcan diferencias entre las medidas de uno u otro documento, en cuya virtud la impugnación presentada resulta procedente y así se declara.

4. *El principio de la Legalidad: Jerarquía de las fuentes***CPCA****29-1-80****Ante la colisión de una norma legal con una norma reglamentaria, cuando la reglamentaria ha servido de base a un acto administrativo, el Tribunal Contencioso Administrativo al juzgar la legalidad del acto, debe aplicar al caso concreto la norma legal sobre la reglamentaria.**

Ha sido y es jurisprudencia reiterada del Tribunal de la Carrera Administrativa y de esta Corte de lo Contencioso-Administrativo, en relación al punto debatido en esta instancia, que ante la colisión de una norma legal con una norma reglamentaria, cuando esta última ha servido de base a un acto administrativo, el juez contencioso-administrativo al juzgar tal cuestión debe aplicar al caso concreto la norma legal sobre la reglamentaria (sentencia de fecha 17 de abril de 1979 de esta Corte). Es así como en el caso *sub-judice*, el juez, actuando en función jurisdiccional de aplicar preferentemente el artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa sobre el artículo 4º del Reglamento sobre Retiro y Pago de Prestaciones Sociales a los Funcionarios Públicos de Carrera, ha actuado en forma por demás correcta, y así se declara.

II. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO1. *Impuesto sobre la Renta*A. *Tarifa aplicable a personas naturales***CSJ - SPA****29-1-80****La Corte precisa el criterio de diferenciación a los fines de determinar la tarifa aplicable en caso de rentas empresariales obtenidas por las personas naturales.**

Para decidir, la Corte observa que en el caso *sub-judice*, dos son las cuestiones sometidas a su conocimiento: una, relativa al tratamiento que debe dársele a los proventos obtenidos por concepto de intereses devengados por préstamos de dinero y otra, si es deducible de la renta bruta, la donación hecha por el contribuyente durante el ejercicio correspondiente. Respecto al primer aspecto del problema, la administración y la recurrente están de acuerdo en los hechos que configuran esta controversia judicial, a saber: el monto de las cantidades objetadas; la naturaleza y origen de las rentas obtenidas; intereses provenientes de un préstamo de dinero; el nombre de los prestatarios y su condición de comerciantes; la condición de persona natural del prestamista-contribuyente y aún, el carácter mercantil de la operación que originó el enriquecimiento. Difieren en que la apelante considera que las actividades lucrativas reali-

zadas por personas naturales que puedan estar sujetas a las previsiones del Título II de la Ley, son aquéllas que revisten carácter empresarial, en tanto que la Administración sostiene que la tributación debe hacerse en todo caso en este Título, conforme a la Tarifa "A", porque el préstamo es mercantil, uno de los contratantes es comerciante y las cosas prestadas se destinaron a actos de comercio, llenándose, en consecuencia, las exigencias del Artículo 537 del Código de Comercio, ordinales 1º y 2º. De modo que se trata de una cuestión de mero derecho, relacionada con la correcta interpretación y aplicación del Artículo 5º, ordinal 1º, de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966, aplicable *ratione temporis* a los ejercicios reparados.

Observa igualmente la Corte, que esta misma materia, ya ha sido decidida en reciente fallo del 25 de julio del corriente año, cuyo contenido acoge y ratifica la sala en la presente oportunidad, así: "Ciertamente que el derecho privado distingue muy claramente entre préstamo civil y mercantil, a los fines de regular las relaciones jurídicas que por razón de éstos se crean entre un prestamista y un prestatario. Uno presume el interés; otro, lo exige expreso. La tasa del interés legal es diferente en un caso o en otro. Son razones de derecho privado las que explican y justifican estas diferencias; no razones de derecho público, que son las que informan el derecho tributario y que tienen que ver con el Estado y los particulares. Para esto, en el caso del Impuesto sobre la Renta venezolano, a partir de 1966, lo que interesaba era distinguir entre una persona natural y una jurídica (sociedad, cooperativa o comunidad) y lo que se quiso al ponerlas a tributar bajo tarifas diferentes, "C" y "A", es que éstas pagaran más que aquéllas, a los mismos niveles de renta".

"Para hacerlo así y establecer tal diferencia impositiva, el legislador pensó quizás en que la jurídica es una persona organizada, legal y económicamente, creada especialmente para cumplir determinados fines lucrativos; se forma asociando capitales y personas para producir rentas brutas, cubrir determinados gastos y generar al final, utilidades en beneficio de sus dueños, es en pocas palabras, una empresa en sentido jurídico económico. Por eso la puso a tributar en tarifa alta. Desde luego, las que se crean sin fines de lucro, las entidades de carácter público, las instituciones benéficas y de asistencia social y otras análogas o están exentas o logran la exoneración de impuesto".

"En cambio, las personas naturales no se crean fundamentalmente con propósitos económicos, ni tienen necesariamente una organización empresarial para generar y controlar sus rentas; y de allí que su imposición sea menor. Pero si por excepción una de éstas se organiza y a tal fin reúne capital y trabajo para sus operaciones y constituye de este modo una empresa de propiedad individual, entonces se parece más a una persona jurídica y por eso debe tributar como una de ellas de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 5º de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966".

"No hay ninguna duda, de que ésta es la intención del legislador que globaliza la renta en 1966, y por eso se dice claramente en la Exposición de Motivos de la Ley promulgada ese año, que "Por tal razón, con la misma tarifa de las personas jurídicas (Tarifa "A"), se gravan todas las rentas de las comunidades, así como los ingresos obtenidos por personas naturales en actividades comerciales, industriales, agropecuarias y otras en que los ingresos obtenidos son admisibles (sic) a rentas empresariales. En esta forma se ha pretendido gravar la empresa perteneciente a una persona natural como una comunidad económica productora de rentas al igual que las empresas o cooperativas".

"Este, en consecuencia, debe ser el criterio de diferenciación a los fines de decidir la tarifa aplicable; la existencia o no de una unidad económica productora de renta, de una empresa perteneciente a una persona natural; no la simple realización de un acto civil o mercantil, que es lo que interesa al derecho privado".

En este caso, el contribuyente hizo préstamos de carácter mercantil y de allí provino la renta gravable; y por eso cierto es que las relaciones entre los particulares

afectados, derivadas de este contrato, las rige el Código de Comercio. Sin embargo, la anterior apreciación no es suficiente para establecer que la relación tributaria que se crea entre el administrado y el Fisco, por razón de esta misma operación, sea gravable en la tarifa superior, o sea la "A", para que, en efecto, esto proceda no basta un solo acto de comercio, es necesario que se trate de una "actividad habitual y lucrativa" del contribuyente, quien se ha organizado como empresa para realizarla, pareciéndose entonces más a una persona jurídica que a una persona natural; y esta frecuencia, esta multiplicidad de actos comerciales (préstamos), esta habitualidad, esta organización empresarial ad hoc de la contribuyente, no ha sido ni alegada, ni mucho menos probada en autos por la Fiscalización. En consecuencia, esta Corte considera que no están llenos los extremos previstos en el artículo 5º de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966 y en particular en su ordinal 1º para que los intereses reparados sean gravables por la Tarifa "A", que pecha los enriquecimientos netos de personas jurídicas. Por lo tanto, no hay lugar a la aplicación de la norma de excepción tributaria contenida en dicho precepto y así se declara.

En consecuencia, se juzga improcedente el reparo fiscal que trasladó al Título II parte de la renta declarada por el contribuyente en el Título IV (Intereses sobre préstamos), en sus ejercicios fiscales coincidentes con los años civiles de 1968 y 1969.

B. Prescripción

CSJ - SPA

11-2-80

La expedición de una planilla de liquidación fiscal tiene un efecto novatorio de la obligación abstracta establecida en la Ley, la cual queda sujeta a su plazo específico de prescripción.

De acuerdo con tan correcto precedente, corresponde hoy a esta Sala fijar el legítimo alcance que debe asignarse a la planilla de liquidación *bona fide* expedida por la Administración, como cuestión previa a la decisión relativa a la materia objeto de la presente apelación.

Al efecto, la Corte observa:

El ejercicio fiscal de la contribuyente a que se refiere la presente controversia se inició el 1º de octubre de 1961 y terminó el 30 de septiembre de 1962. Estaba vigente para aquella oportunidad la Ley de Impuesto sobre la Renta promulgada el 13 de febrero de 1961, en cuyo artículo 94 (ordinal 1º) se establece que prescriben por cinco años:

"La obligación de pagar los impuestos establecidos en esta Ley a contar del último día del lapso en que deba hacerse la declaración".

Por su parte, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional vigente para la misma época, establecía lo siguiente:

"Artículo 18. Los derechos y acciones en favor del Fisco Nacional o a cargo de éste están sujetos a la prescripción, conforme a las reglas del Código Civil, a falta de disposiciones contrarias de esta Ley o de las leyes fiscales especiales".

"Artículo 58. Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, los créditos del Fisco por razón de contribuciones prescriben por diez años, contados desde la fecha en que la contribución se hizo exigible".

Las anteriores disposiciones señalan claramente que, a falta de norma expresa en contrario de la ley especial, deben aplicarse las disposiciones del Código Civil en relación con los efectos de los medios de interrupción de la prescripción, y asimismo que el lapso general de prescripción de diez años para los créditos del Fisco, rige siempre que no se establezca expresamente otro por una determinada ley especial.

Examinada la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1961, se encuentra que ésta no estableció ningún plazo especial para la prescripción de los impuestos liquidados por planillas, tal como lo hicieron todas las leyes posteriormente promulgadas sobre la materia.

En presencia de tal laguna legislativa y por aplicación de los principios del derecho común, debe establecerse que el plazo de prescripción de cualquier crédito fiscal liquidado en una planilla, empieza a contarse sólo a partir del momento en que aquél sea exigible; vale decir, a partir del último día del plazo concedido en la respectiva planilla para su cancelación.

Igualmente es de imperiosa aplicación el citado 58 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en virtud del cual es necesario el transcurso de un plazo de diez años para que prescriba el crédito del Fisco proveniente de la planilla liquidada *bona fide*, con fundamento en la declaración de rentas presentada por el contribuyente.

El análisis anterior conduce a diferenciar la prescripción establecida en el ordinal 1º del artículo 94 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, de la prescripción que corresponde a cualquier otro acto emanado de la Administración y destinado a hacer efectivos los derechos del Fisco a cargo de un contribuyente. Mientras la susodicha norma se refiere a la prescripción de la obligación abstracta de pagar los impuestos establecidos en la Ley, el acto emanado de la Administración, bien en forma de intervención fiscal o de liquidación de una planilla, contiene la exigencia concreta de pago de una cantidad líquida de dinero.

La obligada aplicación de los principios del derecho común en materia fiscal, determina la relatividad de cada exigencia concreta de pago efectuada por la Administración bien a través de una intervención o de la liquidación de una planilla cuyos efectos deben concretarse a cada crédito exigible y que en modo alguno puede incidir como medio interruptivo de la prescripción general que de los derechos abstractos del Fisco establece el ordinal 1º del artículo 94 de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

El sentido de esta norma es de doble efecto: por una parte, señalar el deber de diligencia de la Administración para concretar los eventuales derechos del Fisco en un plazo no mayor de cinco años; y por otra, liberar al contribuyente de toda obligación de pago cuando, pasados cinco años, la Administración no haya efectuado ningún requerimiento concreto de pago de un crédito a cargo de aquél, o no haya exigido sino parcialmente los créditos que eventualmente hubieran correspondido al Fisco como secuela de una investigación de la real capacidad del contribuyente.

Darle a la expedición de una planilla por la Administración y a su pago por el contribuyente el alcance de interrumpir la norma de prescripción general contenida en el ordinal 1º del artículo 94 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, sería desnaturalizar el verdadero sentido de la misma. Ello podría llevar a muy absurdas consecuencias, contrarias a toda sana hermenéutica jurídica.

Una de ella sería convertir la negligencia de la Administración en situación ventajosa para el Fisco, desde el momento que bastaría que aquélla demorara la expedición de la planilla *bona fide* hasta los últimos días de conclusión de dicho plazo de prescripción, para que éste se considerase aumentado en perjuicio del contribuyente y con menoscabo de una institución de orden público, como es reconocida unánimemente la de la prescripción.

Siguiendo con dicho ejemplo, podría darse el caso de que expedida la planilla y notificada al contribuyente en el último día del plazo de prescripción, prácticamente se prorrogaría éste por cinco años más, lo que constituiría una flagrante burla al mandato del legislador.

Pero todavía la situación es más grave en los casos en que, como en el del objeto de esta apelación, debe aplicarse la legislación vigente para 1961, que no establecía —como lo han hecho leyes posteriores— un plazo específico de prescripción para las

planillas liquidadas. Aplicada entonces la norma general contenida en el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, el pretendido efecto interruptivo de la prescripción producido por la planilla liquidada tendría que extenderse a un plazo adicional de diez años, y no sólo a los cinco años alegados por los representantes de la Procuraduría General de la República.

En conclusión, considera esta Corte que la expedición de una planilla y su notificación o pago tiene exclusivamente un efecto novatorio de la obligación abstracta y general establecida en el ordinal 1º del artículo 94 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, y que queda sujeta a su específico plazo de prescripción.

C. Interrupción de la prescripción

CSJ - SPA

11-2-80

La Corte establece y precisa los medios idóneos para interrumpir la prescripción en materia de Impuesto sobre la Renta.

Contra el alegato de prescripción formulado por la contribuyente, los representantes de la Procuraduría General de la República, han invocado la jurisprudencia sentada por esta Sala en su sentencia de fecha 15 de julio de 1964.

En dicha oportunidad, la Corte tomó la plausible decisión de establecer y precisar algunos de los medios idóneos para la interrupción de la prescripción en materia de impuesto sobre la renta, pero al mismo tiempo dejó claramente demostrada su preocupación en fijar el alcance de aquéllos, a fin de no menoscabar una institución de tanta trascendencia, tal como lo revelan los fragmentos de dicho fallo que se transcriben a continuación:

“La Corte observa a este respecto, que es verdad, como lo tiene establecido la jurisprudencia de manera ya constante y reiterada, que, entre otros, son medios idóneos para interrumpir la prescripción de los derechos del Fisco, en la materia relativa a este impuesto, las actas fiscales, levantadas por los funcionarios competentes y con las respectivas formalidades legales y reglamentarias, en las cuales se consignan los reparos que la Administración formule a los contribuyentes, y las planillas de liquidación del impuesto que la Administración expida, bien con base en la declaración *bona fide* de aquéllos, o bien como consecuencia de reparos formulados.

Sin embargo, la Corte considera necesario determinar los justos y razonables alcances que, en lo que se refiere a su propio mérito en materia de prescripción, tengan tales actos, de modo que, de acuerdo con las normas legales pertinentes y con los mejores principios doctrinarios sobre el particular, no se menoscaben ni la institución de la prescripción y, de consiguiente, la paz jurídica y la estabilidad y seguridad de las situaciones y relaciones a que aquélla propende, ni la correcta tuición de los superiores intereses del Fisco”.

Siguiendo la línea por ella misma trazada, la Corte fijó en aquella ocasión el verdadero alcance que debía darse a su criterio en relación con un caso particular (cuando el contribuyente haya ejercido un recurso legal contra la planilla liquidada), no sólo con base en el principio procesal de la relatividad de la cosa juzgada, sino también en razón de los principios jurídico-impositivos de la anualidad del impuesto y de la autonomía del ejercicio económico-fiscal, que son de aplicación general en la materia.

D. *Derechos del contribuyente*

CSJ - SPA

3-3-80

El procedimiento de Ajustes de rentas no afecta el derecho de defensa del contribuyente toda vez que sea notificado oportunamente. Además el contribuyente cuenta con los recursos de reconsideración administrativa y contencioso fiscal previstos en los Arts. 116 y 127 de la Ley del Impuesto sobre la Renta para hacer valer todas las defensas que considere pertinentes.

Sin embargo, la jurisprudencia de este Alto Tribunal de la República ha sido favorable a la tesis de la legalidad de los ajustes de renta como procedimiento para liquidar reparos fiscales siempre y cuando sean formulados "con base exclusiva en la declaración de rentas de la contribuyente, como en el caso sub-judice. En tal caso no parece razonable obligar la administración a trasladarse al domicilio de la contribuyente y a levantar un acta fiscal, donde deben recogerse en cambio hechos nuevos, diferentes de los contenidos en la declaración. Y tal procedimiento de ajuste de rentas no debilita ni conculca en forma alguna el derecho de defensa de la contribuyente, toda vez que ella es notificada oportunamente de las razones fiscales al recibir la correspondiente planilla complementaria de liquidación; y frente a ella tiene los recursos de reconsideración administrativa y contencioso fiscal previstos en los artículos 116 y 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta para hacer valer todas las defensas que considere pertinentes", criterio éste que la Corte ratifica en la presente oportunidad.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Reglamentos*

CPCA

29-1-80

En el caso de que una norma reglamentaria contradiga la Ley, el Juez debe referirse directamente a la Ley y aplicar ésta con carácter preferente sobre la disposición reglamentaria.

El asunto planteado al conocimiento de esta alzada, explanado en la antes transcrita formalización de la apelación, está centrada en la aplicabilidad por el Juez Contencioso-administrativo del artículo 4º del Reglamento Sobre el Retiro y Pago de Prestaciones Sociales a los Funcionarios Públicos de Carrera, publicado en la Gaceta Oficial el 13 de julio de 1976, y a tal efecto, observa que dicho asunto constituye una materia precisa y concretamente resuelta por esta Corte en reiterada jurisprudencia, pues en varias sentencias este órgano jurisdiccional ha estimado que en el caso de que una norma reglamentaria contradiga la Ley, el juez debe ordenarse directamente a la Ley y aplicar ésta con carácter preferente sobre la disposición reglamentaria que contraría previsiones de jerarquía normativa superior: En este orden de ideas la Corte ha considerado de obligatoria y preferente aplicación el artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa, cuyos términos, de acuerdo con el criterio de la Corte, había modificado el Ejecutivo Nacional a través de los dispositivos contenidos en la reforma que realizara el 13 de julio de 1976 sobre el Reglamento de Retiro y Pago de Prestaciones Sociales a los Funcionarios de Carrera, promulgado originalmente el

28 de enero del mismo año y concretamente en lo concerniente al artículo 4º del mismo que dispone que “El tiempo de servicio a ser tomado en cuenta para el cálculo y pago de las prestaciones de antigüedad y auxilio de cesantía será el que resulte de computar los lapsos de servicios prestados a tiempo completo, en forma ininterrumpida, en cualquier organismo de la Administración Pública Nacional, siempre que haya cumplido con los requisitos exigidos por la Ley de Carrera Administrativa para ser considerado funcionario de carrera”.

Además, conforme a los principios que rigen la interpretación de las normas legales, la aplicación de las mismas supone una actividad creadora en cuanto que quien interpreta trata de completar, desarrollar y explicar la Ley, para así encontrar la intención y finalidad perseguida por el legislador, partiendo no de un dispositivo aisladamente examinado sino del conjunto total de la normativa que el cuerpo legal contempla y que el caso específico de la Ley de Carrera Administrativa no es otro que el de proteger, amparar y mejorar la situación del empleado público, desvalido siempre ante las arbitrariedades administrativas. Por tanto en función de lo anotado no puede admitirse, la interpretación del formalizante de establecer distinciones donde la Ley no las hizo y en consecuencia esta Corte desestima los argumentos que expuso en su escrito de fundamentación de la apelación, y así se declara.

2. *El Procedimiento Administrativo*

A. *Conducción por la Administración*

CPCA

21-2-80

La Administración está obligada a dirigir y cumplir las fases del procedimiento administrativo.

En segundo lugar, con respecto a la apelación interpuesta por la representación de la República contra la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa de fecha 28 de julio de 1972, esta Corte observa que las razones sobre las cuales se fundamenta tal apelación son –en criterio de la Administración– las siguientes: Primero: se alega que el recurrente, ciudadano Mario Orlando Cavalieri Segura “no cumplió con los procedimientos previstos por la Ley de Carrera Administrativa para su incorporación a la Carrera Administrativa, no siéndole otorgado en consecuencia por la Oficina Central de Personal el Certificado correspondiente”. Al respecto, esta Corte observa que para el momento de entrar en vigencia la Ley de Carrera Administrativa, el funcionario recurrente prestaba sus servicios en la Administración Pública y como del expediente se evidencia que tenía poco menos de un año para el referido momento –el de entrada en vigencia la Ley– se le aplica en consecuencia el régimen señalado en el artículo 35 de la Ley citada para poder convertirse en funcionario de carrera; ahora bien, en el expediente no consta ni que la Administración haya dado cumplimiento a lo dispuesto en la indicada disposición, ni que el funcionario recurrente no los haya cumplido por causa que le sea imputable, por tanto, en atención al principio de que “nadie puede alegar su propia torpeza” mal puede ahora, la Administración alegar que el recurrente “no cumplió con los procedimientos previstos en la Ley de Carrera Administrativa” y en consecuencia se desestima el señalado alegato de la Procuraduría General de la República contra la sentencia apelada y así se declara.

B. *Derecho a ser oído y a la defensa*

CSJ - SPA

24-1-80

Los lapsos y oportunidades de actuar que se establezcan en el procedimiento administrativo, constituyen verdaderas garantías procesales para el administrado y son las que van a dar sentido y contenido práctico a su derecho de defensa constitucional.

“El trámite administrativo para la imposición de sanciones pecuniarias agota una primera instancia, la cual por eso mismo, debe iniciarse con la notificación del administrado y en ello debe dársele oportunidad para promover y evacuar las pruebas que juzgue pertinentes, en ejercicio del derecho de defensa consagrado en el artículo 68 de la Constitución Nacional. Dicho procedimiento administrativo puede y debe ser definido por vía reglamentaria o por Resolución Ministerial, caso de no estar previsto en una norma legal de superior jerarquía, en beneficio de la Administración misma y del particular. Sin embargo, su inexistencia no puede privar al administrado de su legítimo e impostergable derecho de defensa”.

“Los lapsos y oportunidades de actuar que se establezcan en el procedimiento administrativo, constituyen verdaderas garantías procesales para el administrado y son las que van a dar sentido y contenido práctico a su derecho de defensa constitucional”.

“En estos casos, de infracciones a la Ley de Hidrocarburos, la notificación del concesionario, requisito indispensable para iniciar la primera instancia administrativa, debe contar en el acta fiscal prevista en el artículo 128 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Y es por esto que la omisión de la firma del concesionario en dicha Acta, o de la constancia de la autoridad de que aquél se negó a firmarla, constituyen un vicio que afecta la validez del procedimiento que se ha seguido”. (Sentencia del 21 de enero de 1975).

La Corte observa:

La Resolución apelada dice: “. . .según acta de 26 de agosto de 1970, levantada por un funcionario competente de este Ministerio, . . .se ha podido constatar que en el día 26 de agosto de 1970 (en el sitio allí indicado) ocurrió un derrame de petróleo calculado en tres (3) barriles. . .”.

Ahora bien, en el Acta a que alude la Resolución, se dice, entre otras cosas, que “tal hecho se debió, según manifestación del representante de la Empresa y constatado por el suscrito, A) Salida de crudo por el tubo de desahogo, del Gas (Mechurrio)”; y que “estaban presentes los ciudadanos: David García, representante de la Shell; y el infrascrito”. Pero dicha Acta no aparece firmada por personero alguno de la empresa presunta contraventora, ni siquiera por quien se menciona como tal en el cuerpo de la propia Acta. De modo que es obligado considerar que esa Acta no fue debidamente notificada a la supuesta contraventora, por lo cual procede reiterar el criterio jurisprudencial anteriormente transcrito: “En estos casos de infracciones a la Ley de Hidrocarburos, la notificación del concesionario, requisito indispensable para iniciar la primera instancia administrativa, debe constar en el Acta Fiscal prevista en el Artículo 128 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 420 de la Ley Orgánica de la firma del concesionario en dicha Acta, o de la constancia de la autoridad de que aquél se negó a firmarla, constituyen un vicio que afecta la validez del procedimiento que se ha seguido”.

Ha habido, pues, preterición de requisitos y formalidades esenciales en el procedimiento constitutivo del acto impugnado, lo cual lo infirma de nulidad. Así se declara.

De otra parte, la Resolución recurrida dice también que, "...de acuerdo con comunicación POL-7698, de 23 de setiembre de 1970, emanada de la Compañía Shell de Venezuela, Ltd., se ha podido constatar que en el día (y en el lugar indicados allí) ocurrió un derrame de petróleo calculado en tres (3) barriles...". De donde pudiera suponerse que la omisión de la firma del concesionario en el acta, pudiera ser cubierta o sustituida por la "comunicación" del propio concesionario, mencionada en la misma Resolución. Y, en efecto, tal cobertura o sustitución podrían ser admisibles, si los hechos señalados en la "comunicación" citada coincidieran totalmente con los hechos que dieron lugar a la aplicación de la sanción, invocados por el acto que la impuso. Pero, en el caso de autos, ello no ha ocurrido. Dice, en efecto, la citada "comunicación":

"Con relación a la llamada hecha a esta Compañía por el señor J. Arenas, representante de ese Despacho (quien suscribió el acta, advierte la Corte), acerca de haber encontrado un derrame de petróleo en la Estación AS-21 en el Lago de Maracaibo, el día 26-8-70, cumplimos en participarle que lo hallado es una mancha aceitosa iridiscente alrededor del tubo de venteo de la indicada Estación, producida por condensación de algunos componentes del gas que sale por dicha tubería de venteo de gas y por pequeñas partículas de petróleo que se escapan".

"Esta condensación obedece al enfriamiento a que está sometido el gas en la porción sub-lacustre de la mencionada tubería y a la caída de presión".

"La cantidad del producto de la condensación y de las referidas partículas que han originado la citada mancha son de tan poca magnitud que su determinación resulta de difícil apreciación, considerando esta empresa que dicha cantidad es inferior a un barril".

Como puede observarse, la referida "comunicación" disiente totalmente del contenido del acta, al señalar, fundamentalmente, orígenes distintos del accidente, y cantidades, también distintas, de las sustancias desperdiciadas. Por tanto, tal "comunicación" resulta manifiestamente inidónea para suplir la formalidad de la firma del concesionario en el acta; y, más todavía, configura un caso típico de falso supuesto en la motivación del acto impugnado, que lo priva de la adecuada motivación. Así se declara.

C. *Vicios*

CSJ - SPA

24-1-80

La falta en el procedimiento administrativo del acta que sirve de fundamento al acto administrativo, acarrea un vicio que lo afecta de nulidad.

El último de los referidos artículos dispone que cuando "los Inspectores Técnicos notaren que algún concesionario ha incurrido en cualquiera de las faltas a que se refieren los artículos 85 y 86 de la Ley, procederá sin pérdida de tiempo a extender un acta en que hagan constar la falta con todas sus circunstancias, la cual remitirán a la Oficina Técnica de Hidrocarburos para que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley, se proceda a la imposición de la multa a que hubiere lugar mediante Resolución que se dicte al efecto". Y el artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional precisa las formalidades a cumplir en tales casos, al disponer que la multa no aplicada por los tribunales "se impondrá en virtud de resolución motivada que dicte el funcionario autorizado para imponerla, previo el levan-

tamiento de acta donde se harán constar específicamente todos los hechos relacionados con la infracción, acta que deben firmar, según el caso el funcionario y el contraventor o el jefe o encargado del establecimiento u oficina".

Consecuente con anteriores decisiones, la Corte estima que el acta a que se refieren dichas disposiciones es el punto de partida de todo un procedimiento administrativo; con su correspondiente articulación probatoria donde el inculpado puede probar sus eximentes o atenuantes que culmina con la resolución mediante la cual el funcionario competente impone al infractor la correspondiente pena. Las formalidades establecidas en tales disposiciones son esenciales para el normal desarrollo del procedimiento y al igual que las citaciones, notificaciones y otros actos semejantes constituyen garantías formales del derecho de defensa, consagrado en el Artículo 68 de la Constitución Nacional por lo cual su omisión acarrea la nulidad del acta y todas las actuaciones subsiguientes.

En el presente caso el acta que sirve de fundamento a la resolución impugnada no aparece en el expediente administrativo, y por cuanto dicha falta constituye, según se ha dicho, un vicio que afecta un acto esencial del procedimiento contencioso-administrativo, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la apelación interpuesta por la recurrente en este expediente y por lo tanto anula todas las actuaciones anteriores a esta decisión, sin perjuicio de que el Ministerio de Minas e Hidrocarburos dicte nueva resolución, una vez cumplidos los trámites y formalidades establecidas en las disposiciones legales antes citadas.

D. Preclusividad

CSJ - SPA

3-3-80

En la formulación de reparos a los contribuyentes, deben cumplirse las fases procesales que lo constituyen, de conformidad con lo prescrito en el Art. 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública y al Principio de la preclusividad del procedimiento administrativo.

Para decidir la Corte observa que la cuestión sometida a su consideración en el caso sub-judice se concreta a determinar si la Contraloría General de la República, en la fase de reconsideración del reparo, a que se ha hecho referencia en la parte narrativa de esta sentencia, varió el presupuesto fáctico del mismo, introduciéndole nuevos elementos y en consecuencia no observó el principio de la preclusividad del procedimiento administrativo, quebrantando de ese modo el dispositivo procesal establecido en el artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, vigente para la época de la formulación del reparo, como lo sostiene la recurrida, o si por el contrario no ocurrió ninguna de las circunstancias señaladas, conforme lo asienta la extinguida Sala de Examen de la Contraloría General de la República.

En efecto, este organismo contralor formuló un reparo a la declaración de rentas que bajo el Nº 113705, presentara la contribuyente Sub-América S.A. de Seguros Generales, para su ejercicio fiscal de 1963, fundamentado en el hecho de que la deducción de Bs. 78.345,20, pagada a la Unión Reinsurance Company, domiciliada en Zurich-Suiza, no era procedente para la declarante por tratarse de intereses sobre los cuales no se efectuó retención alguna, incumpléndose así la condición de deducibilidad, previsto en el Parágrafo único, Ordinal 1º del Artículo 12 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, aplicable al ejercicio fiscal revisado.

Contestado oportunamente dicho reparo por la contribuyente, la Sala de Examen, al proceder a revisar su actuación impugnada, admite el error en el fundamen-

to que sirvió de base para el reparo contestado e impugnado, pero procede a confirmarlo sobre otros presupuestos distintos al original, ya que en el reparo inicial la indeducibilidad obedece a la aplicación de una norma (Art. 12 de la Ley de Impuesto sobre la Renta) y en la confirmación, a la aplicación de otra (Art. 56 del Reglamento *ejusdem*). No otra cosa se desprende de la argumentación expuesta en el pliego confirmatorio del reparo, cuya transcripción se hizo en parte anteriormente, al decir que *tales intereses* no configuran estrictamente el concepto desarrollado en el Ordinal 1º del Artículo 12 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, pero que tampoco puede aceptarse su deducibilidad, puesto que el Artículo 56 del Reglamento de la Ley, delimita claramente cuáles han de ser los intereses deducibles.

La Sala observa que como lo asiente la recurrida, la Contraloría General de la República introdujo o formuló "hechos nuevos" o "nuevas objeciones" en el pliego de la reconsideración del reparo de fecha 13-11-67, que no estuvieron contenidos en el reparo original E-1069 de fecha 12-8-65. En efecto se cambió la razón y naturaleza del reparo fiscal entre su formulación original y su formulación definitiva (confirmación). En ambos casos la Sala de Examen rechaza la deducción pretendida por la contribuyente pero el reparo lo hace fundamentada en el Artículo 12 ordinal 1º de la Ley de Impuesto sobre la Renta (falta de retención de los impuestos) y en la reconsideración invoca otra disposición, la contenida en el Artículo 56 del Reglamento *ejusdem* (intereses de capitales tomados en préstamo para ser invertidos en la empresa).

Se trata pues de dos reparos totalmente distintos, formulados sucesivamente en fecha 12-8-65 y en fecha 13-11-67, pero dentro de un solo procedimiento administrativo, con lo cual la contribuyente pudo hacer, oportunamente, sus objeciones al primero de ellos, de conformidad con lo previsto por el Ordinal 2º del Artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, vigente para la época, por ante la Contraloría General de la República pero se le desconoció este mismo derecho en lo que respecta al segundo reparo, ya que el órgano contralor se lo hizo en la etapa de reconsideración definitiva del acto administrativo, no en la de su formulación original y, en consecuencia, la contribuyente sólo pudo plantear sus objeciones al segundo de dichos reparos en el recurso contencioso-fiscal interpuesto por ante el Tribunal de Impuesto sobre la Renta, con lo cual se le arrebató la segunda instancia administrativa que ampara los derechos del contribuyente, de acuerdo con el señalado precepto legal.

Esta misma Sala en diversos fallos ha señalado que en la formulación del reparo a los contribuyentes, deben cumplirse las fases procesales que lo constituyen, de conformidad con lo prescrito en el artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, vigente para ese entonces.

Dense por repetidas las opiniones emitidas por la Corte en sus sentencias del 20-7-65 y 25-5-78, así como la contenida en fallo del 28-2-80; de conformidad con tales criterios, la Sala de Examen de la Contraloría General de la República, en el caso que se examina, al modificar el fundamento del reparo en la fase de reconsideración del mismo, vulneró el principio de la preclusividad del procedimiento administrativo y quebrantó el derecho de defensa de los contribuyentes, infringiéndose así la clara ordenación que establece el artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional vigente para la fecha del reparo.

3. *Los Actos Administrativos*A. *Caracterización*

CSJ - SPA

10-1-80

Las decisiones dictadas por las Comisiones Tripartitas creadas por la Ley contra despidos injustificados, son actos administrativos dictados en función jurisdiccional. La decisión de la Corte clarifica la discusión doctrinal sobre las funciones y actividades del Estado y establece claramente la no coincidencia entre la función estatal que ejercen los órganos estatales y los actos que dictan en su ejercicio.

Establecido el carácter de órgano administrativo de las Comisiones Tripartitas atendiendo al criterio orgánico o formal, pareciera lógico deducir la misma naturaleza administrativa de las decisiones que dichos órganos emiten. No obstante, la Sala observa que es precisamente en lo tocante a este punto donde se patentiza en mayor grado la disparidad de pareceres, doctrinarios y jurisprudenciales, en torno a esta figura laboral de origen legal.

En efecto, aparte de la opinión ya reseñada del representante de la República acerca de la naturaleza arbitral y el carácter jurisdiccional de las decisiones de las Comisiones Tripartitas, se constata la existencia de dos grandes corrientes que, aunque convergen en atribuir naturaleza administrativa a tales órganos, difieren sin embargo sustancialmente respecto a la caracterización de los actos que de ellos emanan: para una, éstos son típicos actos jurisdiccionales revestidos de la autoridad de cosa juzgada y excluidos, por tanto, de revisión jurisdiccional ulterior, y para la otra, se está en presencia de actos administrativos, sometidos por ende al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Resulta así imprescindible para la Sala, entrar a examinar en segundo lugar esta específica problemática que plantea la cuestión sometida a su conocimiento, lo cual pasa a hacer en los siguientes términos:

Naturaleza jurídica de las decisiones de las Comisiones Tripartitas

Para tipificar los actos emanados de las Comisiones Tripartitas, es necesario pasar revista a la normativa legal que regula la actividad que ellas desarrollan en materia de despidos y, en ese sentido se observa:

Conforme establecen los artículos 5º y siguientes de la Ley contra Despidos Injustificados, el procedimiento ante las Comisiones Tripartitas se realiza de la siguiente manera: Cuando el patrono despide a un trabajador lo comunica a la Comisión indicando las causas que justifican el despido; el trabajador tiene cinco días hábiles, contados desde el día del despido, para acudir a su vez al citado organismo, solicitando se califique su despido como justificado o no justificado; la Comisión cita al patrono y abre una articulación de ocho días a fin de que éste presente las pruebas justificativas del despido. De esos ocho días, los tres primeros son para proponer las pruebas y los cinco restantes para evacuarlas; agotados los ocho días, la Comisión debe dictar su decisión en el plazo de quince días. Tanto el patrono como el trabajador al cual le sea desfavorable la decisión de la Comisión Tripartita de primera instancia, puede apelar de la misma ante la Comisión de segunda instancia prevista en la ley, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la decisión. Esta segunda Comisión debe pronunciarse por su parte también en un plazo de quince días y contra esta última decisión, a tenor del artículo 8º de la Ley, *no procederá el recurso de casación.* (Subrayado de la Corte).

De esta última expresión del legislador, así como del procedimiento contencioso descrito, es de donde deriva la argumentación esencial de quienes sostienen que las decisiones de las Comisiones Tripartitas “son fallos de naturaleza claramente jurisdiccional, por más que emanen de un órgano administrativo, estando por ello revestidos con toda la autoridad de la cosa juzgada”. Así lo ha declarado, en efecto, la Sala de Casación Civil de este Supremo Tribunal en sentencia del 8 de agosto de 1978, en la cual además, acogiendo lo expuesto en la sentencia recurrida en esa oportunidad, emitió los siguientes conceptos: “No tendría sentido que ese pronunciamiento sea revisado por el Tribunal por cuanto ya ha habido una actuación del Estado tendiente a restablecer el equilibrio entre trabajador y patrono, y utilizar la vía ordinaria jurisdiccional para ventilar el mismo asunto, después de agotada aquella vía que, como se dijo, conduce a una decisión también de carácter jurisdiccional, significaría una doble actuación de los órganos del Estado tendientes al mismo fin”; “. . . la intención del legislador no ha sido que los pronunciamientos de la Comisión Tripartita sean revisados, una vez que los mismos hayan quedado firmes, al expresar el artículo 8º de la Ley contra Despidos Injustificados que contra la decisión de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, no procederá recurso de casación”. “Se trata de una competencia que está especialmente atribuida al organismo administrativo, por lo que la Ley contra Despidos Injustificados, deroga, en lo que a este punto se refiere, la Ley del Trabajo y la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo”.

No comparte esta Sala ni la interpretación ni las conclusiones a que se llega en el fallo parcialmente transcrito, por las siguientes razones:

A. Porque la intención del legislador al excluir del recurso de casación las decisiones de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, no fue, como allí se asienta, de evidenciar el carácter jurisdiccional de tales decisiones y revestirlas de la autoridad de cosa juzgada haciéndolas irrevisables por la vía judicial, sino reafirmar su carácter administrativo y poner de manifiesto que no se trataba de los actos jurisdiccionales dictados sobre la misma materia por los tribunales laborales.

Es cierto que esta expresión no resultó feliz porque lejos de evitar las posibles dudas que pudieran plantearse acerca del carácter de tales decisiones, dio pie para que se suscitara el debate sobre el tema que ha conducido a las conclusiones anotadas. Pero la realidad es, tal como se desprende en forma clara de la misma fuente interpretativa consultada por esta Sala (Diario de Debates y Exposición de Motivos), que los congresantes estaban conscientes de los obstáculos de orden jurídico que presentaría el consagrar la irrecorribilidad de las decisiones emanadas de la segunda Comisión Tripartita. En efecto, el proyecto original constante de doce artículos, enviado a la consideración del Congreso por el entonces Ministro del Trabajo (Léidenz) creaba, con la única función de calificar los despidos de los trabajadores, comisiones tripartitas laborales en cada jurisdicción y una Comisión Tripartita Laboral de carácter nacional para conocer en apelación de las decisiones dictadas por aquellas; y establecía que “el trabajador que fuere despedido sin el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, podrá recurrir ante la correspondiente Inspectoría del Trabajo, a fin de que se le reincorpore a su cargo. La Inspectoría ordenará a la vez el pago de los salarios caídos a que tenga derecho el trabajador” (Artículo 5º).

Como se observa, este proyecto omitía toda referencia acerca de la recurribilidad o no, tanto de las decisiones de la tripartita nacional como de las de los Inspectores del Trabajo. En el Informe presentado por la Comisión Permanente de Asuntos Sociales a la Cámara de Diputados en la sesión del día 1º de julio de 1974 con las modificaciones al proyecto original, se incorporaron algunos artículos y, en el punto que nos ocupa, se adicionó la frase “cuyas decisiones serán inapelables” (Artículo 4º) para referirse a las emanadas de la Comisión Tripartita Laboral de carácter nacional. En el transcurso de los debates, a pesar de la insistencia de un grupo de parlamentarios que se pronunciaban por mantener en el texto del articulado la irrecorri-

bilidad de dichas decisiones, propugnando que "esas Comisiones Tripartitas cumplan la función de un alto tribunal que decida las controversias obrero-patronales, y que lo que ellas decidan, decidido quedó, que no hay apelación para sus decisiones" (Sesión 8-7-74), tal proposición fue rechazada por la mayoría en base a serias objeciones formuladas por juristas y especialistas en la materia (doctores Rafael Alfonso Guzmán, Antonio Espinoza Prieto, Aranguren Zamora), que dieron lugar a que en el proyecto sometido a segunda discusión en la Cámara de Diputados presentado en la Sesión del día 25 de julio de 1974, se eliminara la frase "cuyas decisiones serán inapelables" y se la sustituyera por la que quedó definitivamente sancionada "contra la decisión de Segunda Instancia no procederá el recurso de casación".

De lo expuesto aparece claro entonces que sí fue planteado y analizado en sede legislativa el problema de la naturaleza jurídica de las decisiones dictadas por las Comisiones Tripartitas y que el mismo fue resuelto en el sentido de que se trataba de *decisiones de carácter administrativo sin valor o atributo de cosa juzgada*, propio de los fallos de los órganos jurisdiccionales.

Resulta así desvirtuada, en criterio de esta Sala, la interpretación según la cual las decisiones de las Comisiones Tripartitas son verdaderos fallos judiciales contra los cuales procedería el recurso de casación si no fuera porque el legislador los excluyó del mismo. Ha quedado demostrado, en efecto que la *mens legis* fue crear, para la calificación de los despidos de los trabajadores, órganos administrativos cuyas decisiones tienen carácter administrativo y que, precisamente por no tratarse de "sentencias" para evitar que pudieran ser conceptuadas como tales, se enfatizó la referencia a la improcedencia del recurso de casación, reservado a aquéllas.

Puede agregarse, además, que tampoco en el aspecto formal los actos de las Comisiones Tripartitas revisten la apariencia de "autos" o "sentencias", ya que en estas decisiones "no se administra justicia" en los términos y condiciones exigidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Son "Resoluciones", sometidas a las formalidades de los actos administrativos, en buena parte regidos por la vigente Ley Orgánica de la Administración Central (v.gr.: expediente administrativo, autorización de copias por el Ministro de adscripción, etc.).

B. Sentado lo anterior, resulta contrario a nuestro ordenamiento constitucional sostener que los pronunciamientos de las Comisiones Tripartitas laborales son irrevocables en vía jurisdiccional. En efecto, en Venezuela existen tres vías para la impugnación de los actos estatales: la acción de nulidad por inconstitucionalidad contra los actos legislativos o de gobierno; el recurso de casación contra los actos jurisdiccionales; y el recurso contencioso-administrativo de anulación contra los actos administrativos. No podría el legislador, sin infringir el orden jurídico constitucional, establecer expresa o tácitamente una derogatoria a los principios que informan nuestro sistema de derecho, que someten la actividad de todas las ramas del Poder Público al control de su regularidad y legalidad por parte del máximo Tribunal de la República, o de los demás órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Puede darse el supuesto diferente de que, en determinadas circunstancias, algunos actos escapen a los controles dichos. Pero en estos casos se trata de razones procesales de admisibilidad del recurso y, de ningún modo, la expresión de voluntad legislativa que elimine el recurso.

En consecuencia, descartado el recurso de casación por disposición expresa de la Ley, en relación con las decisiones de las Comisiones Tripartitas que se examinan, considera la Sala, y así lo declara, que contra tales decisiones procede el recurso contencioso-administrativo de anulación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

C. En apoyo del pronunciamiento que precede, debe también tenerse presente razones de equidad y conveniencia, pues la exclusión de todo tipo de recurso contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas, conduciría a conferir un tratamiento in-

justo y discriminatorio entre actos dictados por autoridades diferentes sobre materias de la misma naturaleza y contenido.

En efecto, el artículo 18 de la Ley contra Despidos Injustificados y el 47 de su Reglamento, establecían una norma transitoria según la cual, hasta tanto se constituyeran las Comisiones Tripartitas, la solicitud y calificación para efectuar despidos o la solicitud de reducción de personal, debían ser tramitadas por ante la Inspectoría del Trabajo de la jurisdicción conforme al procedimiento previsto en el Capítulo IV del Título VI del Reglamento de la Ley del Trabajo. Ahora bien, de acuerdo con el indicado procedimiento, de las apelaciones contra las decisiones dictadas por las Inspectorías del Trabajo conocía el Ministro del Trabajo (Art. 358) y contra las decisiones de este funcionario obviamente conocía esta Sala, a través del recurso contencioso-administrativo de anulación, por tratarse de un acto administrativo de efectos individuales emanado del Poder Ejecutivo Nacional. En consecuencia, si las Comisiones Tripartitas de Segunda Instancia reemplazan en sus funciones al Ministro del Trabajo, tal como se desprende de la parte *in fine* del mencionado artículo 47 del Reglamento de la Ley contra Despidos Injustificados, al señalar que “una vez constituidas las Comisiones Tripartitas, los casos pendientes continuarán su curso por ante las Inspectorías del Trabajo: *pero la apelación de las decisiones será oída por el Inspector para ante la respectiva Comisión Tripartita de Segunda Instancia*” (subrayado de la Corte), resulta a todas luces carente de justificación jurídica interpretar que el recurso de anulación ante la jurisdicción contencioso-administrativa era procedente cuando estas mismas decisiones las dictaba el Ministro del Trabajo, como superior jerárquico del Inspector del Trabajo, y negarlo ahora contra la decisión de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, que vino a sustituir en este procedimiento al Ministro del Trabajo.

D. Por último, para concluir en el análisis de este punto, no puede soslayar la Sala la consideración siguiente:

Se ha pretendido extraer de un fallo dictado por esta misma Sala en relación con las decisiones pronunciadas por los Inspectores del Trabajo con motivo de la calificación de los despidos de los trabajadores amparados por la inamovilidad prevista en el artículo 204 (antes 198) de la Ley del Trabajo, la argumentación idónea para fundamentar la improcedencia del recurso contencioso-administrativo contra actos de la misma sustancia y efectos que los emanados de las nombradas autoridades laborales.

En el fallo aludido, dictado el 26 de mayo de 1968 y confirmado el 2 de junio de 1977, la Sala se pronunció así: “La condición del acto administrativo no emana, necesariamente, de la índole del organismo que lo realiza, sino de la función o facultad que ejerce al realizarlo. Tal conclusión surge del supuesto admitido y reconocido por la doctrina administrativa, que atribuye carácter complementario y de recíproca cooperación a los diversos organismos a través de los cuales el Estado ejerce sus funciones, en forma tal que unos y otros, según las atribuciones que respectivamente les señalan las leyes, realizan eventualmente actos de índole distinta a las que por su naturaleza les incumbe. Este parecer no desconoce el principio de la separación de los Poderes ni la ineficacia de los actos realizados con usurpación de autoridad. Por el contrario, en opinión de esta Sala la división de poderes no coincide plenamente con la separación de funciones, pues corrientemente se asignan al Poder Legislativo potestades típicamente administrativas y aún jurisdiccionales, y al Poder Judicial, funciones administrativas, como el caso del nombramiento de jueces que hace este mismo Tribunal; y a la inversa, se atribuyen al Poder Ejecutivo, funciones legislativas, como la reglamentación parcial o total de las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón, que es considerado como el ejemplo más típico de la actividad legislativa del Poder Ejecutivo toda vez que el Reglamento es norma jurídica de carácter general, dictado por la Administración Pública para su aplicación a todos los sujetos de derecho y en

todos los casos que caigan dentro de sus supuestos de hecho. En otros casos, la autoridad administrativa imparte justicia, debide una controversia entre partes litigantes, en forma similar a como lo hace la autoridad judicial. Como es precisamente el caso de autos, donde el Inspector del Trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 198 de la Ley del Trabajo, siguiendo un procedimiento contencioso de promoción y evacuación de pruebas, sometido a los lapsos por él previstos, decide si el trabajador goza o no de inamovilidad por ser dirigente sindical, o si gozando de ella, la pierde posteriormente por hechos que hubiere cometido, en contra o a favor de la pretensión que en tal caso pueda sostener su patrono". Y en esta misma línea de razonamientos, añade el fallo comentado: "Ahora bien, la decisión que dicta el Inspector del Trabajo en uso de los derechos que le confiere el artículo 198 de la Ley del Trabajo, se pronuncia en virtud de la actividad jurisdiccional que cumple dicho funcionario para determinar exclusivamente si procede o no mantener al trabajador en el goce del fuero de inamovilidad que le acuerda el citado artículo 198. En este sentido cabe advertir que es de vital importancia la función que cumplen los Inspectores del Trabajo en el control de la relación laboral, que numerosas recomendaciones y resoluciones aprobadas por Conferencias y Organismos Internacionales del Trabajo, han fijado principios conforme a los cuales se acuerda a dichos funcionarios determinada competencia que va más allá de la simple inspección, extendiendo su función de control hasta un campo más dilatado que les permita en su zona de acción, el ejercicio de potestades verdaderamente jurisdiccionales y que en algunos casos, como el presente, llegan a adquirir características judiciales. Es éste y no otro el sentido de la Ley, al investir de poder jurisdiccional al Inspector del Trabajo en el proceso de calificación para determinar si procede o no mantener al trabajador en el goce de los fueros legales que amparan su estabilidad en el trabajo. Asimismo, atendiendo a las razones de urgencia y celeridad que animan a este procedimiento especialísimo, el legislador fue categórico al suprimir en forma expresa el recurso de alzada ante el Ministro contra la decisión del Inspector que de haberse consagrado, hubiera permitido a la Corte conocer de la impugnación que contra ella se produjera, conforme a sus atribuciones constitucionales y legales".

La Sala estimó que por cuanto estas decisiones de los Inspectores del Trabajo no están sujetas a apelación, se trata de actos que no han causado estado y puesto fin al procedimiento administrativo que se cumple ante dichos funcionarios como órganos del Ministerio del Trabajo; y concluyó declarando inadmisibile la demanda propuesta, por considerar que las decisiones que dictan los Inspectores del Trabajo en el procedimiento de calificación de despido de los trabajadores amparados por el fuero sindical, no constituyen actos administrativos del Ejecutivo Nacional susceptibles de ser declarados nulos por la Corte, de acuerdo con la competencia que le atribuyen los artículos 206 y 215 (ordinal 7º) de la Constitución.

De la anterior sentencia, se derivan dos conclusiones importantes, a saber: a.— Se reconoce la posibilidad de la emisión de actos de naturaleza jurisdiccional por parte de órganos administrativos; y b.— Se niega la posibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación ante la Corte, por tratarse de actos que no emanan del Poder Ejecutivo Nacional (Ministerio del Trabajo).

a.— Con respecto al primer aspecto, relativo al ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades administrativas, es de hacer notas que esta tesis se fundamenta en las más recientes y avanzadas teorías de derecho público que establecen una distinción entre las funciones o actividades del Estado y los actos dictados en ejercicio de la función. En este sentido, se adopta una definición material de las funciones del Estado, es decir, basada en la *naturaleza* de la actividad estatal y no en la forma o el órgano del cual emana, y se sostiene que, para llegar a dicha caracterización material, resulta indispensable no confundir la función misma con el acto

que emana de su ejercicio, o sea que no debe mezclarse la naturaleza de la actividad estatal (función) con el resultado de su ejercicio (actos jurídicos).

En este orden de ideas, al analizar la actividad administrativa, los expositores de esta tesis la clasifican en dos grandes grupos: en razón de la estructura del órgano y en razón de la naturaleza de la función. Atendiendo a la naturaleza de la función, la actividad administrativa se clasifica a su vez en activa y jurisdiccional; interna y externa: consultiva, reglada y discrecional, y contralora. La Administración "activa" es la Administración propiamente dicha, su función es permanente y sus decisiones constituyen los típicos actos administrativos. La Administración "jurisdiccional", es la que decide las cuestiones promovidas por los administrados (recursos, reclamaciones, etc.). En estos casos, los órganos o funcionarios de la Administración ejercen facultades judiciales, o sea las que, en el orden normal de las instituciones, incumben a los jueces.

De acuerdo con lo expuesto, la jurisdicción puede ejercitarse tanto por la Administración como por el Poder Judicial, pero hay que distinguir entonces entre función jurisdiccional del órgano "judicial" y función jurisdiccional del órgano "administrador": así como el órgano judicial, cuya función principal es la emisión de actos jurisdiccionales, puede también emitir excepcionalmente actos administrativos, del mismo modo el órgano administrador, cuya misión esencial es la emisión de actos administrativos, excepcionalmente puede asimismo realizar actos jurisdiccionales. En otras palabras, la función jurisdiccional, si bien es una "función propia" de los órganos judiciales, no es una función privativa y exclusiva de ellos, pues los otros órganos estatales también la ejercen, pero lo que sí es una función privativa y exclusiva de los tribunales es el ejercicio de la función jurisdiccional en una forma determinada: sólo los tribunales pueden resolver controversias y declarar el derecho en un caso concreto, con fuerza de verdad legal, por lo que sólo los órganos del Poder Judicial pueden desarrollar la función judicial (función jurisdiccional ejercida por los Tribunales). Los demás órganos del Estado que realizan funciones jurisdiccionales lo hacen, sea a través de actos administrativos condicionados por la legislación, sea a través de actos parlamentarios sin forma de ley, y por tanto, de rango legal) (Vid.: García Trevijano Foss, *Principios Jurídicos de la Organización Administrativa*. Madrid, 1957, pág. 191-192, Miguel Marienhoff: *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, 1966, T. I, págs. 85 y 55; Allan R., Brewer-Carías: *Derecho Administrativo*. Caracas, Tomo I, 1975, págs. 373 a 390; Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 20-12-77.

Ahora bien, ahondando en el análisis de esta doctrina, el aspecto que interesa destacar en esta oportunidad y sobre el cual no hubo pronunciamiento expreso de la Sala en la sentencia que se comenta, atañe a los efectos o las consecuencias que dimanen del ejercicio de la función jurisdiccional por parte de la Administración Pública. En efecto, contrariamente a lo que afirman quienes sostienen que los actos de naturaleza jurisdiccional dictados por los órganos administrativos, "son fallos revestidos con toda la autoridad de la cosa juzgada" y por tanto no pueden ser objeto de nueva discusión o revisión ante los tribunales, la conclusión correcta a la que conduce la tesis expuesta y la cual acoge la Sala en esta ocasión, es que *cuando la Administración Pública emite actos de sustancia jurisdiccional, estos actos, no obstante su expresada sustancia, son actos administrativos, debiendo ser tratados jurídicamente como tales, sin perjuicio de las notas específicas que les correspondieren por su referido carácter jurisdiccional.*

En tal virtud, queda perfectamente establecido, y así también lo declara la Sala, que pese al contenido o sustancia jurisdiccional que indudablemente reúnen las decisiones de las Comisiones Tripartitas laborales, éstas no pierden su condición de actos administrativos y, en consecuencia, nada obsta al ejercicio del recurso contencioso-administrativo contra las mismas.

b. — En lo concerniente al argumento derivado de la negativa de la Sala a conocer de la demanda de nulidad intentada contra las decisiones dictadas por los Inspectores del Trabajo en materia análoga a la que aquí se examina, se observa:

La declaratoria de inadmisibilidad de la Sala, parece haber estado sustentada en la supresión del recurso de alzada ante el Ministro del Trabajo, que “de haberse consagrado, hubiera permitido a la Corte conocer de la impugnación que contra ella se produjera”.

Sin embargo, en otra parte de la motivación de la sentencia se advierte que “conforme a la reiterada opinión de la Corte sobre este asunto, las declaraciones de los Inspectores del Trabajo en los procedimientos de que conozcan con arreglo a las normas citadas, no están sujetas a apelación. En este aspecto, se trata de un acto que no ha causado estado y puesto fin al procedimiento administrativo que se cumple ante el Inspector como órgano del Ministerio del Trabajo, a quien se confía la garantía de los trabajadores amparados por el fuero sindical y la protección que de ella se deriva, conforme a las mencionadas disposiciones legales y reglamentarias”.

Voto salvado del Dr. René De Sola

El Presidente de la Sala Político-Administrativa, Dr. René De Sola, difiere de la opinión de la mayoría sentenciadora y salva su voto con fundamento en las razones que expone a continuación:

La ponencia elaborada por la Magistrada Dra. Josefina Calcaño de Temeltas y acogida por la mayoría sentenciadora constituye un excelente estudio acerca del gravísimo problema de las Comisiones Tripartitas. Debo decir que comparto la casi totalidad de sus conclusiones. Sólo difiero de la misma en cuanto a la solución final.

Estoy íntegramente de acuerdo con que las Comisiones Tripartitas constituyen órganos administrativos dependientes del Ministerio del Trabajo; que dichos órganos, aunque realicen una actividad jurisdiccional, carecen de la capacidad necesaria para dictar sentencias definitivas con autoridad de cosa juzgada; que las decisiones que dictan dichas comisiones configuran un acto administrativo, tal como lo corrobora el artículo 8 de la Ley contra Despidos Injustificados, al establecer expresamente que contra la decisión de segunda instancia no procederá el recurso de casación; que los actos administrativos que constituyen las decisiones de las Comisiones Tripartitas pueden ser objeto de recursos de anulación por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, con fundamento en la norma contenida en el artículo 206 de la Constitución; y que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el órgano judicial competente para conocer de dicho recurso de nulidad es la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

En cambio no estoy de acuerdo con la motivación en que la ponencia fundamenta la declaratoria de nulidad del acto administrativo a que se refiere este proceso.

Acertadamente reconoce la sentencia que corresponde privativamente a los Tribunales “el ejercicio de la función jurisdiccional en una forma determinada: sólo los Tribunales pueden resolver controversias y declarar el derecho en un caso concreto con fuerza de verdad legal”. Igualmente declara la sentencia que “cuando la Administración Pública emite actos de sustancia jurisdiccional, estos actos, no obstante su expresada sustancia, son actos administrativos, debiendo ser tratados jurídicamente como tales, sin perjuicio de las notas específicas que les corresponden por su referido carácter jurisdiccional”.

De allí concluye la sentencia —con lo cual he dicho estar de acuerdo— que la decisión jurisdiccional dictada por un órgano administrativo puede ser objeto de un recurso contencioso-administrativo ante el órgano judicial competente.

Sin embargo, es mi criterio que el alcance de la acción de nulidad que en tal caso puede intentarse está íntimamente relacionado con la materia de fondo decidida por

el órgano administrativo en función jurisdiccional, y que por ello es deber del Juez de lo contencioso-administrativo analizar en primer lugar la materia que fue objeto de la decisión recurrida para así determinar si aquélla es de naturaleza administrativa o de índole distinta.

Es indiscutible que, al realizar tal examen, debe necesariamente llegar a la conclusión de que las decisiones dictadas por las Comisiones Tripartitas resuelven conflictos de derecho privado, como son los relativos a la calificación del despido de un trabajador.

La naturaleza de la materia limita el alcance de la decisión que pueda dictar un Juez de lo contencioso-administrativo, impedido como está de invadir la jurisdicción que le corresponde a los Tribunales ordinarios o especiales para conocer de cuestiones de naturaleza civil, mercantil o del trabajo, y que —en el caso específico de Comisiones Tripartitas— lo convertirían en una tercera instancia sobre materia extraña a la de su competencia.

Partiendo de tal criterio, considero que la Corte Suprema de Justicia, como guardián por excelencia del orden constitucional, tenía en este caso no sólo la facultad, sino el deber de declarar la inaplicabilidad de la Ley de Despidos Injustificados en cuanto atribuye de manera exclusiva y definitiva a las referidas Comisiones Tripartitas la decisión de cuestiones que por su naturaleza corresponden al conocimiento de órganos específicos del Poder Judicial.

Tal como lo dispone el artículo 1º de la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo, “los asuntos contenciosos del trabajo, que no correspondan a la conciliación ni al arbitraje, y en todo caso, las cuestiones de carácter contencioso que suscite la aplicación de las disposiciones legales y de las estipulaciones de los contratos de trabajo, serán sustanciados y decididos por los Tribunales del Trabajo que se indican en la presente Ley”.

El conflicto privado que surge entre partes en relación con la calificación del despido de un trabajador es, sin lugar a dudas, uno de los asuntos contenciosos cuyo conocimiento y decisión debe corresponder a los Tribunales del Trabajo creados por la Ley Orgánica antes citada. El artículo 31 de la Ley del Trabajo determina las causas justificadas de terminación del contrato de trabajo por voluntad unilateral del patrono. Por tanto, el problema de la calificación del despido no puede tener otro fundamento que el de esta disposición legal, y el conflicto que alrededor de la misma se suscite, no puede ser decidido por otro órgano del Poder Público que no sea aquel precisamente señalado por la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo, en concordancia a su vez con el artículo 241 de la Ley del Trabajo.

Ante la evidente colisión que existe entre la Ley de Despidos Injustificados —que creó las Comisiones Tripartitas y les atribuyó competencia para conocer de la calificación del despido de los trabajadores— y la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo —que atribuye de una manera general a órganos específicos del Poder Judicial la sustanciación y decisión de las cuestiones de carácter contencioso que suscite la aplicación de las disposiciones legales y de las estipulaciones de los contratos de trabajo—, tiene preferente aplicación esta última en razón de la jerarquía orgánica que le fue asignada por el legislador.

Aunque bastarían las consideraciones anteriores para que se declare nulas las decisiones de las Comisiones Tripartitas por emanar de un órgano incompetente en la materia objeto de la controversia entre particulares y por simple aplicación de los artículos 118 y 119 de la Constitución, considera el exponente que la Ley de Despidos injustificados, al crear las referidas Comisiones Tripartitas, viola además la garantía consagrada en el artículo 69 de la Constitución, en virtud de la cual nadie podrá ser juzgado sino por sus jueces naturales.

Por jueces naturales se entiende aquellos órganos que integran el Poder Judicial de la República, en quienes se supone atributos de independencia y de libertad de

opinión, tal como lo establece el artículo 205 de nuestra Carta Fundamental y lo ratifica el artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, instrumentos jurídicos ambos que tienen igualmente absoluta preeminencia sobre cualquier disposición en contrario de la Ley de Despidos Injustificados.

Aún más. La Ley de Despidos Injustificados no sólo ha arrebatado su competencia a los Jueces naturales en materia laboral, sino que ha pretendido dar fuerza de cosa juzgada a las decisiones de las Comisiones Tripartitas e impedir la admisibilidad de todo recurso ulterior de carácter judicial.

La preservación del estado de derecho requiere la celosa salvaguardia de las garantías establecidas en la Constitución, una de las cuales es la del debido proceso legal ante sus jueces naturales a que tiene derecho todo ciudadano. Es necesario entonces que esta Suprema Corte, a la que incumbe el deber primordial de defensa de la constitucionalidad, no sólo niegue la aplicación de normas legislativas violatorias de dicha garantía a fin de dar justa solución al caso particular de anulación que ante ella se plantee, sino que debe expresar su rechazo al proceso creciente mediante el cual se pretende adjudicar facultades jurisdiccionales a órganos administrativos, so pretexto de una más ágil y pronta solución de los conflictos.

La práctica ha demostrado que las Comisiones Tripartitas no han facilitado la ágil y pronta solución de los conflictos, sino que por el contrario, a más de actuar con redoblada demora, se han caracterizado por dictar decisiones generadoras de enorme inseguridad jurídica.

No es acertada pues la vía de cercenar la competencia natural que constitucionalmente le corresponde al Poder Judicial. Lo sano sería crear los órganos judiciales necesarios para dar pronta solución a los conflictos cada día más numerosos en razón del incremento poblacional y del acelerado desarrollo económico del país.

Por las razones expuestas, he mantenido mi opinión en el sentido de que la Corte ha debido declarar la nulidad del acto administrativo objeto de este recurso por incompetencia del órgano que lo dictó y por menoscabar derechos de rango constitucional.

B. *Motivos y motivación*

CSJ - SPA

3-3-80

La motivación del acto administrativo consiste en la expresión de los motivos de hecho y de derecho que haya tenido su autor para producir el acto. Problema distinto es la apreciación de la corrección de los motivos, jurídicos y fácticos, del acto.

La doctrina y la jurisprudencia tienen establecido desde antiguo, y de manera general y pacífica por lo demás, que la motivación del acto administrativo consiste en la expresión de los motivos de hecho y de derecho que haya tenido su autor para producir el acto. Problema distinto es la apreciación de la corrección de los motivos, jurídicos y fácticos, del acto.

Pasa, pues, la Corte a examinar si las Resoluciones Ministeriales apladas contienen, o no, los motivos de hecho y de derecho en que se las fundamenta.

Las Resoluciones Ministeriales impugnadas, en las cuales se impusieron las multas también recurridas, hacen constar la reducción u ocurrencia de un mismo hecho, a saber, "una pérdida de petróleo calculada en (un número determinado de) barriles que contaminó las aguas del Lago de Maracaibo"; y, asimismo, hacen constar que tal hecho obedece a una misma causa, así esté descrita en términos aparentemente distintos "por salida de petróleo a través de una rotura por corrosión en una línea de bom-

beo...”, dice la Resolución N° 2910, y “por salida de crudo a través del sumidero de la segunda estación, debido a mal funcionamiento de la bomba de achique”, de acuerdo a lo que dicen las Resoluciones Nos. 2911 y 2912.

Como puede fácilmente observarse, las aludidas Resoluciones Ministeriales incriminan a un mismo hecho, un hecho común, como es la pérdida de petróleo, y la contaminación consiguiente de las aguas del Lago de Maracaibo; y atribuyen ese hecho a una misma causa, esto es, mal estado y mal funcionamiento de determinadas instalaciones de la concesionaria. En otras palabras, las referidas Resoluciones, como tales actos administrativos, contienen, ellas mismas, y de manera muy clara, precisa y concreta, los hechos enjuiciados por ellas, así como las circunstancias que los originaron. Esos hechos y esas circunstancias, que dieron lugar a la aplicación de sanciones administrativas, constituyen los motivos de hecho de estos actos administrativos sancionatorios.

C. *La Motivación de los Actos Administrativos*

CSJ - SPA

29-1-80

La motivación del acto administrativo consiste en la expresión de los motivos de hecho y de derecho que haya tenido su autor para producir el acto.

La doctrina y la jurisprudencia tienen establecido desde antiguo, y de manera general y pacífica por lo demás, que la motivación del acto administrativo consiste en la expresión de los motivos de hecho y de derecho que haya tenido su autor para producir el acto. Problema distinto es la apreciación de la corrección de los motivos, jurídicos y fácticos, del acto.

Pasa, pues, la Corte a examinar si las Resoluciones Ministeriales apeladas contienen, o no, los motivos de hecho y de derecho en que se las fundamenta.

Las Resoluciones Ministeriales impugnadas, en las cuales se impusieron las multas también recurridas, hacen constar la producción u ocurrencia de un mismo hecho, a saber, “una pérdida de petróleo calculada en (un número determinado de) barriles que contaminó las aguas del Lago de Maracaibo”; y, asimismo, hacen constar que tal hecho obedece a una misma causa, así esté descrita en términos aparentemente distintos: “la pérdida se produjo por filtración de crudo a través del sumidero de la referida Estación”, dicen las Resoluciones Nos. 3.115, 3.116, 3.368, 3.369, 3.370, 3.371, 3.372, 3.373, 3.374, 3.375, 3.376, 3.386, 3.387, 3.388, 3.389 y 3.390; “. . . por salida de crudo, debida a mal funcionamiento de separador agua-petróleo”, expresan las Resoluciones Nos. 3.137, 3.237, 3.238, 3.239, 3.270, 3.271, 3.272, 3.273, 3.274, 3.275 y 3.276; “. . . por rebosamiento del sumidero de la referida estación, debido a mal funcionamiento de la bomba de achique”, señala la Resolución N° 3.367.

Como puede fácilmente observarse, las aludidas Resoluciones Ministeriales incriminan a un mismo hecho, un hecho común, como es la pérdida de hidrocarburos, petróleo y gas, y la contaminación consiguiente de las aguas del Lago de Maracaibo; y atribuyen ese hecho a una misma causa, esto es, mal funcionamiento, desperfectos, fallas, de determinadas instalaciones de la concesionaria. En otras palabras, las referidas Resoluciones Ministeriales, como tales actos administrativos, contienen, ellas mismas, y de manera muy clara, precisa y concreta, los hechos enjuiciados por ellas, así como las circunstancias que los originaron. Esos hechos y esas circunstancias, constituyen los motivos de hecho de estos actos administrativos sancionatorios.

De otra parte, las mencionadas Resoluciones Ministeriales asientan que, “por cuanto ha sido así infringido el ordinal 5° del artículo 59 de la Ley de Hidrocarburos,

por tanto, de conformidad con los artículos 85 y 87 *ejusdem se impone* a la concesionaria la multa indicada en cada caso.

Ahora bien, el ordinal 5º del artículo 59 de la Ley de Hidrocarburos dispone:

"...Artículo 59. Los concesionarios están obligados: 5º. A ejercer la debida vigilancia a fin de evitar la pérdida de las sustancias producidas y a ejecutar sus operaciones de modo que no ocurra desperdicio de esas sustancias; y serán responsables de los daños y perjuicios que por estos respectos causen a la Nación o a terceros".

Y los artículos 85 y 87 de la misma Ley, en virtud de los cuales fueron aplicadas las mencionadas multas, establecen:

"...Artículo 85. Cualquiera infracción de esta Ley o de su Reglamento, que no estuviere especialmente sancionada, se castigará con multa de cien a diez mil bolívares. En caso de infracción del ordinal 5º del artículo 59, el concesionario pagará además los impuestos correspondientes a las sustancias desperdiciadas".

"...Artículo 87. Las multas a que se refiere esta Sección serán impuestas por el Ministro de Minas e Hidrocarburos".

Como puede también observarse, de los propios actos administrativos impugnados aparece que la Administración que los dictó, consideró que los hechos, a los cuales se concretan los mismos actos, constituyen una infracción de una de las obligaciones legales de la concesionaria, la establecida en el ordinal 5º del artículo 59 de la Ley de la materia ("ejercer la debida vigilancia a fin de evitar la pérdida de las sustancias producidas"); y por considerarlo así, juzgó entonces que se hacía lugar en Derecho, como consecuencia legalmente necesaria de la ocurrencia de aquellos hechos, la aplicación, por el funcionario competente (artículo 87), de la condigna sanción (artículo 85). Luego, el funcionamiento de las citadas disposiciones legales, invocadas por las Resoluciones apeladas, para subsumir en una de aquéllas los hechos ocurridos y para derivar de las otras las correspondientes consecuencias jurídicas, conduce a configurar los motivos de derechos administrativos.

En consecuencia, aparece manifiestamente infundada la denuncia de la apelante en el sentido de que los actos administrativos apelados adolecen de falta de motivación, siendo así que éstos mismos la contienen expresamente. Así se declara.

Esta doctrina fue también establecida en sentencia CSJ - SPA, de 4-2-80, en la cual se insistió en que la motivación de los actos administrativos, consiste en la expresión de los motivos de hecho y de derecho que haya tenido su autor para producir el acto.

CSJ - SPA

26-2-80

La resolución contentiva de la revocatoria de una dotación de tierras debe expresar el motivo en la cual se fundamenta.

Por otro lado, la propiedad agraria nacida de la dotación, está sometida a una serie de restricciones derivadas de la naturaleza social del acto que fundamenta la adjudicación. Dos intereses deben satisfacerse: por un lado el que la Constitución le acuerda al beneficiario de la reforma agraria, poder explotar directamente un lote de tierras para sí, y por el otro: la necesidad de que efectivamente la parcela adjudicada sea destinada a la producción agropecuaria y que la explotación se realice de conformidad con los objetivos socio-económicos que justifican el otorgamiento del derecho de propiedad campesina o rural.

En tal virtud, la dotación está sometida a una serie de restricciones que, como lo señalara esta Sala en su fallo del 18 de julio de 1968, afectan no sólo los atributos que tradicionalmente se le asigna al derecho de propiedad, sino que incluso a ese mismo derecho.

No se trata, de conformidad con nuestro sistema jurídico-económico, de un Estado propietario que otorga una concesión de uso. El acto de adjudicación constituye una manera de transferencia de la propiedad y por tanto él no puede revocarse a capricho de la Administración. Véase, al efecto, que la Ley de Reforma Agraria y su Reglamento pautan un detallado procedimiento para extinguir el derecho adquirido por el dotatario y el cual es para la Administración de imperiosa observancia, pues de otra forma se licenciaría el despojo, al margen de las garantías que la Constitución pauta.

Los anteriores razonamientos, nacidos de las vertientes doctrinarias que nutren el Derecho Agrario, tienen literal consagración en nuestros textos legales. Suficiente, a tales propósitos, es lo dicho en el encabezamiento del artículo 83 de la Ley de Reforma Agraria:

“En el título a que se refiere el artículo 75 se hará constar que el Instituto Agrario Nacional podrá por declaración adoptada por su Directorio, *con conocimiento y expresión de causa*, pronunciar la revocación o extinción de la adjudicación...” (Subrayado de la Corte).

La claridad del texto transcrito, haría innecesario cualquier comentario. La resolución contentiva de la revocatoria de una dotación debe expresar el motivo en la cual se fundamenta.

En el caso concreto, alega el recurrente falta de motivación de la Resolución emanada del Directorio del Instituto Agrario Nacional, adoptada en su “sesión Nº 33-75 de fecha 11 de noviembre de 1975”. Advierte esta Sala que la resolución a la cual se refiere el impugnante es de fecha 11 de septiembre, ahora bien, por cuanto de la confrontación entre la resolución impugnada y la incorporada en el expediente administrativo, se evidencia que se trata de la misma resolución, considera la Sala que tal error no produce indeterminación y por ello procede a examinarla a la luz de las consideraciones precedentes.

Como podrá observarse, la mencionada resolución, copiada textualmente en la parte narrativa de este fallo, y en la cual se revoca la adjudicación hecha al ciudadano Gilberto Contreras Molina de la parcela Nº 19 del Asentamiento Campesino “Castor Nieves Ríos”, en el Estado Aragua, no sólo no se fundamenta en alguna de las causales contenidas en el artículo 83 de la Ley de Reforma Agraria, sino que incluso omite referirse a esa disposición legal. Es decir, se trata evidentemente de un acto sin motivación de ningún género.

Por cuanto el vicio anotado es suficiente para producir la nulidad del acto objeto del recurso, la Sala se abstiene de examinar lo relativo a la irregularidad en el trámite del acto revocatorio.

CSJ - SPA

26-2-80

En materia tributaria la motivación de los actos administrativos es un requisito expresamente exigido por la Ley de Impuesto sobre la Renta en el Art. 204 de su Reglamento.

Para decidir, la Corte observa que en el caso *sub-judice*, se ha cuestionado el acto administrativo de liquidación de una multa impuesta al contribuyente por falta de motivación, lo cual es una exigencia general y fundamental para la validez de cualquier actuación de la Administración, y, requisito particular y expresamente exigido en esta materia tributaria, por el artículo 204 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1968, al disponer éste que “las multas que se establecen en la Ley serán aplicadas en cada caso por Resolución motivada del funcionario competente”.

Al efecto, se observa que la Resolución N° 10144, de fecha 7 de noviembre de 1974 que impone la multa, está incorporada en el texto de la misma Planilla N° 9-269558 que la contiene y la define en la cantidad de Bs. 6.224,50, y, la cual corre al folio 14 de este expediente. De modo que ciertamente, la Administración cumplió la citada exigencia legal de expresar la sanción por medio de una Resolución. Pero en cuanto a su motivación, lo único que se expresa en dicha planilla es que "la multa se impone de conformidad con el artículo 104 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966" (folio 14), sin agregar nada más. Tal señalamiento hubiera sido suficiente si la expresada norma contuviera una sanción para un determinado supuesto de hecho, porque había que entender que al aplicarla la Administración consideró que el contribuyente la infringió por encontrarse en dicho supuesto.

Sin embargo, éste no es el caso. El referido precepto contempla tres (3) infracciones, diferentes la una de las otras, aun cuando las tres (3) se refieren a la falta de oportuna declaración. Pero en un primer caso, lo que no se presentó oportunamente, fue la Declaración de Rentas Definitiva, en otro la Declaración Adicional y en el último la Declaración Estimada, previstas separadamente en los artículos 81, 82 y 84 respectivamente de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966. De modo que al imputársele simplemente la infracción del artículo 104 ejusdem, el contribuyente no tuvo manera de saber si la falta en que habría incurrido era no haber presentado la Declaración Definitiva o no haber presentado la Estimada, o haberlo hecho inoportunamente; aún en el supuesto de que hubiera podido interpretar no se trataba de la Declaración Adicional, pues sus rentas no derivaban de la "explotación de minas, de hidrocarburos, regalías y demás participaciones del mismo origen".

Esta imprecisión de la Fiscalización no puede aceptarse en contra de ningún contribuyente, ya que equivale a falta de motivación de la sanción; conduciría a la más absoluta arbitrariedad y comprometería el legítimo derecho de defensa de los administrados.

Cierto que seis (6) meses después, en otra Resolución, la N° 900-325 de 28 de mayo de 1975, de Reconsideración Administrativa, la Administración explicó que la sanción obedeció "al retardo en la presentación de la declaración estimada"; pero tal señalamiento a posteriori, no puede convalidar un acto administrativo nulo ab-initio, nulo de nulidad absoluta, por falta de uno de sus elementos formativos indispensables, como es su motivación, tan directamente vinculado al legítimo derecho de defensa del contribuyente, que tiene jerarquía y protección constitucional (artículo 68). Ni siquiera puede aceptarse el argumento de que al expresarse el motivo en la Resolución de Reconsideración Administrativa, desde entonces era del conocimiento del contribuyente y como tal lo conoció antes de iniciarse la contención judicial, por lo que no pudiera decirse que estuvo conculcado el derecho de defensa. Admitir tal argumento es por lo menos despojar al contribuyente de su instancia de reconsideración administrativa, lo cual no puede aceptar esta Corte sin conculcar, precisamente, aquel derecho.

D. *Los Efectos del Acto Administrativo*

A. *Presunción de legalidad*

CSJ - SPA

4-2-80

Los Actos Administrativos gozan de la presunción de Legalidad, por tanto corresponde a su destinatario, a quien se considera lesionado por dichos actos, producir la prueba en contrario de esa presunción.

Ahora bien, los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad; de modo que, para enervar sus efectos, corresponde a su destinatario, a quien se considera lesionado por dichos actos, producir la prueba en contrario de esa presunción.

Sin embargo, en el caso de autos, la apelante no solo no produjo esa prueba, sino que se limitó a formular diversos argumentos dirigidos a demostrar que “no hay ni un solo factor en el expediente administrativo, que permita sostener la afirmación de que los hechos que concretaron los accidentes sancionados, se deben a la *“falta de vigilancia”*, –que subraya–; por lo cual, a su juicio, “por no estar en modo alguno comprobado ni existir en los autos elementos que conduzcan a demostrar por sí mismos *“falta de vigilancia por parte de la Compañía”*, como causa de la sanción, las Resoluciones apeladas están basadas en una errada aplicación de las citadas disposiciones de la Ley de Hidrocarburos...”. De acuerdo con estos razonamientos, parece que la apelante ha invertido el régimen de la administración procesal de la prueba, en el sentido de exigir a la Administración que produzca ésta la prueba de la *“falta de vigilancia”* de aquélla; siendo así, que, de acuerdo con la doctrina hasta ahora recibida, correspondía a la concesionaria-administrado, demostrar que había ejercido la *“debida vigilancia”*.

Por otra parte, en lo que concierne a los propios argumentos de la recurrente, procede considerar: tampoco se ha producido prueba alguna de que “esos hechos que han dado lugar a la sanción corresponden a incidentes propios en las operaciones industriales”; si “fueron debidamente participados al Jefe de la Zona de Hidrocarburos correspondiente, en fecha inmediata después de ocurridos”, ello no excluye la responsabilidad por la ocurrencia de tales hechos; y, en fin, si la participación de esos hechos a la autoridad administrativa fue hecha “cuando (‘‘los funcionarios o empleados de la Compañía’’) se encontraban ejerciendo la vigilancia ordenada por la Ley”; y si “la Compañía tomó inmediatamente las medidas del caso para corregir las fallas de sus instalaciones que daban lugar a la pérdida de sus sustancias”, ello, no solamente no excluye su responsabilidad en esos hechos, sino que revela un concepto rigurosamente estrecho de la *“vigilancia”*. Esta comprende también diligencia en el mantenimiento de las instalaciones; y, según aparece de los autos y se ha expuesto ya, las pérdidas de sustancias, de petróleo, obedecieron a desperfectos, fallas, mal funcionamiento, de las respectivas instalaciones.

Los hechos pues, no desvirtuados en el proceso, revelan, en efecto, falta de vigilancia, según la voluntad de la Ley, de sus instalaciones por parte de la apelante; por lo cual es obligado considerar que el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, al dictar las Resoluciones apeladas, dio una correcta aplicación a las mencionadas disposiciones legales. Así se declara.

B. *Presunción de veracidad*

CSJ - SPA

4-2-80

Las Actas Fiscales gozan de una presunción de veracidad que debe ser desvirtuada por el recurrente en vía contenciosa-administrativa.

Para decidir la Corte comienza por observar que el reparo está muy clara y definitivamente formulado en el Acta Fiscal N° HIRM-04-083 de 27-2-1969 y en el listado anexo que la acompaña y que corre a los folios 22, 23 y 24 de este expediente. En efecto, la Fiscalización sostiene y demuestra en esa oportunidad dos cosas distintas.

1. Que la contribuyente hizo compras de mercancías en el ejercicio anterior, en los días, meses y año que el propio listado señala, y de los proveedores y por medio de las facturas que el mismo listado también precisa. La fiscalización sostiene que dichas compras deben cargarse al costo de venta del ejercicio anterior y no al costo de venta del ejercicio reparado a los fines de la determinación de la Renta Bruta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta, que copiado a la letra dice así:

Artículo 46. La renta bruta de los contribuyentes que se dedican a la producción, adquisición y enajenación de bienes, será determinada restando de los ingresos brutos causados durante el año gravable, el costo de los bienes enajenados en el mismo período”.

Si esas compras no se hicieron en el año anterior sino en el año reparado; si se hicieron el año anterior pero fueron pagadas en el año reparado; si las mercancías se recibieron en el año anterior o en el reparado; si las mercancías se vendieron el año anterior o el reparado; todos éstos son hechos que originan asientos contables diferentes y efectos impositivos diferentes en los dos ejercicios. Pero en todo caso correspondía a la contribuyente desvirtuar la presunción de veracidad del Acta Fiscal y demostrar como lo pretendió que las compras fueron realizadas en el año anterior, pero que las mercancías se pagaron, se recibieron y se vendieron en el año de la cuenta. No bastaba con alegar tales hechos, era necesario probarlos, cosa que no hizo la contribuyente en el caso de este proceso, pues el lapso probatorio transcurrió en la instancia sin que promoviera ni mucho menos evacuara prueba alguna.

De modo que al no desvirtuar la contribuyente en forma alguna la afirmación y demostración contenidas en el Acta Fiscal de que “los gastos y las compras fueron realizadas fuera del ejercicio reparado, en los días, meses y año que ella misma señala, “es obligado para el sentenciador de la contencioso fiscal, reconocer y declarar que ampara las actuaciones administrativas hechas por funcionarios competentes, en ejercicio de facultades legales, y dentro del procedimiento administrativo previsto.

4. *Los Recursos Administrativos: El Recurso Jerárquico Impropio*

CSJ - SPA

4-2-80

La Corte Suprema de Justicia sólo es competente para conocer en “Apelación” de una decisión de un Ministro cuando la Ley expresamente conceda tal recurso de Apelación.

Ahora bien, el artículo 425 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, el cual, según dice la apelante, le confiere el derecho de apelar, dispone:

“Cuando la Ley concede expresamente el derecho de recurrir de la decisión del Ministro u organismo respectivo ante la Corte Suprema de Justicia, deberá hacerse uso de él dentro del término de diez días, a contar de la fecha en que se hubiere notificado la decisión. El recurso puede ser introducido ante el propio Ministro, ante el organismo de apelación, o directamente a la Corte”.

“En todos los casos puede ser enviado por órgano de cualquier Tribunal”.

La disposición legal transcrita está incorporada en el Capítulo IX —“Aplicación y apelación de las multas”— del Título XII —“Procedimientos fiscales”— de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional; es decir, es norma legal del procedimiento general para la aplicación de multas administrativa y fiscales, cuya aplicación no corresponde a los Tribunales.

De acuerdo, pues, con la referida disposición, la Corte Suprema de Justicia conoce por la vía de la “apelación”, y excepcionalmente por tanto, “cuando la Ley concede expresamente el derecho de recurrir de la decisión del Ministro” por ante este Supremo Tribunal. Por consiguiente, cuando la Ley, en ejecución de la cual se aplicó la multa que se pretende impugnar, no concede “expresamente el derecho de recurrir de la decisión del Ministro... ante la Corte Suprema de Justicia”, es obligado considerar,

como reiteradamente lo tiene dicho la jurisprudencia, que ni el afecto por la multa tiene el derecho de apelar del acto jurídico que la impuso, ante este Supremo Tribunal ni este mismo tiene competencia legal para conocer de la legalidad de dicha multa por la vía de la "apelación".

La Ley de Vigilancia para Impedir la Contaminación de las Aguas por el Petróleo, en ejecución de la cual fueron aplicadas las multas cuyo conocimiento le ha venido a la Corte por la vía de la "apelación" precisamente, no concede "expresamente", ni de ningún otro modo, tal recurso...

IV. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA *

1. *Los Organos*

A. *Competencia de la Corte Suprema de Justicia*

CSJ - SPA

29-1-80

La Corte considera improcedente conocer de las consultas que en aplicación de los Arts. 394 y 397 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional se le formulen.

Ratifica una vez más la Sala, el criterio expuesto en reiteradas sentencias, de conformidad con las cuales consideró improcedente conocer de las consultas que en aplicación de los artículos 394 y 397 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional se le formulan, tanto en las causas de contrabando como en las infracciones aduaneras.

B. *Competencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo*

CSJ - SPA

10-1-80

La Corte Primera de lo contencioso-administrativo es competente para conocer de los recursos de ilegalidad contra las decisiones de las comisiones tripartitas creadas por la Ley contra los despidos injustificados.

Se ha examinado ya 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 *todos* los actos administrativos (generales o individuales), sin distinguir si la autoridad administrativa 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^o), pues según se asienta en la Exposición de Motivos de la Carta Fundamental: "Solo 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".

* Véase, además, las sentencias sobre *El contencioso de la carrera administrativa* en el punto VI sobre Funcionarios Públicos, p. 171.

No obstante, a pesar de la previsión constitucional, debido a la ausencia de la ley especial de la jurisdicción contencioso-administrativa a que se alude en el artículo 206, este Alto Tribunal se había visto precisado a asumir también el conocimiento de los juicios contencioso-administrativos originados por la actividad de la administración regional o local. Ahora bien, esta situación sólo era concebible cuando el número de recursos elevados ante la Corte era moderado; pero a medida que el Estado venezolano crecía en población y se multiplicaban las actividades de su Administración Pública en todos los sectores (económico y financiero, social, cultural, etc.) crecía, a ritmo paralelo, el control de la legalidad de tales actos que ejercía este órgano jurisdiccional. Todo esto se reflejaba en una progresión continua y desmesurada de recursos y en el crecimiento igualmente progresivo de materias pendientes de decisión que durante los últimos años arrastraba la Corte Suprema, lo cual se traducía en una peligrosa merma de las garantías jurídicas de los administrados y engendraba desconfianza hacia la administración de justicia, como consecuencia de la lentitud en obtenerla. Por esta razón, hasta tanto se sancione la ley especial que determine en forma definitiva el régimen unitario y global del sistema y de la jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela, una de las innovaciones más importantes que contempla el texto orgánico que actualmente rige las funciones de este Máximo Tribunal, fue el establecimiento, con carácter transitorio y a título de ensayo, de 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 Nº 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 Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (Art. 184 L.O.C.S.J.), 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. 3º) 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 fundamento 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 9º, 10, 11 y 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y 185, ordinal 3º, *eiusdem*.

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.

Asimismo 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 criterio 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 Ministerios y las Oficinas Centrales de la Presidencia, es decir, la Administración Pública *stricto sensu*.

De esta manera, estarían comprendidos dentro del ámbito de competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en primer lugar, las personas jurídicas de Derecho Público no territoriales, que según las categorías elaboradas por la doctrina del Derecho Administrativo encajan en alguno de estos tipos:

- a. Establecimientos públicos fundacionales o institucionales (Institutos Autónomos;
- b. Establecimientos públicos corporativos (Universidades, Colegios Profesionales, Academias); y
- c. Establecimientos públicos con forma societaria de Derecho Privado.

En segundo lugar, los órganos y autoridades que no tienen rango constitucional sino legal (v.g. Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, Consejo Nacional de Universidades).

Por consiguiente, conjugando este último criterio de interpretación con el de la concepción de la Administración Pública Nacional en sentido restringido, en el caso de las Comisiones Tripartitas laborales extensamente analizadas en este fallo, por ser órganos administrativos creados por ley y no por la Constitución y no tratarse de Ministerios ni Oficinas Centrales de la Presidencia, se está en presencia entonces de una de las “autoridades” a que alude el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como elemento condicionante de la competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, y así también lo declara esta Sala, quedando así resuelto en el orden enunciado al comienzo de este fallo, todas las cuestiones previas atinentes a la naturaleza jurídica de las Comisiones Tripartitas y de sus actos y el órgano jurisdiccional competente para conocer de los mismos.

2. *El Recurso Contencioso Administrativo de Anulación*

A. *Condiciones de admisibilidad*

CSJ - SPA

10-1-80

La Corte hace una revisión de las principales condiciones de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación contra actos administrativos de efectos particulares.

El artículo 206 de la Constitución establece la competencia genérica de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa (Corte Suprema de Justicia y demás tribunales que determine la ley), para anular los actos administrativos generales o individuales, contrarios a derecho. Este es el principio general al cual se ha hecho mención en este mismo fallo: la previsión constitucional no excluye ningún acto administrativo del control de la legalidad (*latu sensu*) que ejercen los órganos de esta especial jurisdicción.

Ahora bien, *por razones de orden estrictamente procesales*, la mayoría de los ordenamientos jurídicos exigen ciertas condiciones de admisibilidad con respecto a la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares. En nuestro derecho,

esos requisitos son de consagración legislativa reciente. En efecto, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en vigor desde el 1º de enero de 1977, señala en su artículo 124 concordante con el 84, que no se admitirá el recurso de nulidad, en los siguientes casos: cuando sea manifiesta la falta de cualidad o interés del recurrente; cuando el recurrente no hubiere agotado la vía administrativa: cuando exista un recurso paralelo; cuando así lo disponga la Ley; si el conocimiento de la acción o el recurso compete a otro tribunal; si fuere evidente la caducidad de la acción o del recurso intentado; cuando se acumulen acciones que se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles; cuando no se acompañen los documentos indispensables, para verificar si la acción es admisible; si contiene conceptos ofensivos o irrespetuosos o es de tal modo ininteligible o contradictoria que resulte imposible su tramitación; y cuando sea manifiesta la falta de representación que se atribuye al actor.

Con respecto al requisito del agotamiento de la vía administrativa (Art. 124, ord. 2º), que es al cual se refiere concretamente la Sala en su sentencia del 2 de junio de 1977, debe señalarse que, mucho antes de su incorporación a la normativa legal, este requisito procesal previo para la interposición del recurso contencioso-administrativo de anulación, fue una creación jurisprudencial de este Máximo Tribunal, que tradicionalmente había considerado que es el ejercicio del recurso jerárquico el que agota la vía administrativa, o sea, que es la decisión de la autoridad superior en la respectiva escala, la que causa estado y la que puede ser impugnada por medio del recurso contencioso-Administrativo. La propia Corte fue delineando y ensanchando paulatinamente los supuestos que conformaban este requisito, e interpretando esa jurisprudencia a la hora actual puede decirse, siguiendo a la doctrina administrativa mayoritaria, que un acto administrativo causa estado cuando no es revisable en vía administrativa porque se ha agotado la misma "y la vía administrativa se agota, sea porque el acto ha sido dictado por el superior jerárquico y no se prevé legalmente ningún recurso de reconsideración contra el mismo; sea porque el acto del inferior se ha recurrido por vía jerárquica ante el Superior y su decisión agota dicha vía, o se ha recurrido por vía de reconsideración, al no prever la Ley el recurso jerárquico sino sólo la reconsideración del acto por el inferior; sea porque el acto del inferior, *per se*, legalmente agote la vía administrativa al no preverse su revisión ni por vía de reconsideración ni por vía jerárquica".

Otra condición de admisibilidad del recurso que, también había sido tradicionalmente exigido por la jurisprudencia de la Corte pero no fue consagrado en el texto orgánico de la misma, atañe al carácter definitivo del acto impugnado. Se entiende que un acto administrativo es definitivo, cuando implica la resolución, con plenos efectos jurídicos, de la cuestión sometida a conocimiento o decisión de la Administración. El acto definitivo, por tanto, es el que resuelve el fondo del asunto y por ello, no necesariamente es un acto que emana del superior de la jerarquía pues más bien casi siempre se produce a niveles inferiores, por lo cual no debe confundirse el acto definitivo en el campo administrativo, del acto que causa estado.

Ahora bien, independientemente de la imprecisión conceptual o terminológica en la que pudo haber incurrido la Sala en el fallo que se comenta, se observa que no era porque no hubiera causado estado (agotamiento de la vía administrativa) o puesto fin al procedimiento administrativo (carácter definitivo) que la decisión del Inspector del Trabajo devenía irrecurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sino por la presencia de otro impedimento procesal contemplado en la ley (art. 124, ord 3, LOCSJ), como es la existencia de un recurso paralelo, el cual consiste en que el ordenamiento jurídico no prevea algún otro recurso o acción mediante el cual pueda ser impugnado el acto administrativo correspondiente.

En efecto, ante la expresión legislativa acerca de la inapelabilidad de las decisiones del Inspector del Trabajo, la interpretación más consona con los principios de derecho administrativo que se han dejado expuestos, sería que tal irrecurribilidad estaba refe-

rida al ámbito administrativo, pero no así al ejercicio de las acciones ordinarias que nuestro derecho positivo consagra.

En consecuencia, en cuanto a las decisiones a que se contrae la sentencia de cuya motivación se pretende deducir la argumentación suficiente para desvirtuar el recurso de anulación contra las emanadas de las Comisiones Tripartitas, no se trata de que los actos dictados por los Inspectores del Trabajo en el supuesto indicado, estén "excluidos" como tales de la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que, para su impugnación existirían los recursos ordinarios ante la jurisdicción del Trabajo y, en tal virtud, resultaría improcedente el recurso contencioso-administrativo en presencia de la existencia de un recurso paralelo para la revisión del acto.

Ahora bien, sin que sea necesario reproducir los criterios y conceptos expuestos, en el caso sub-judice aparece con toda evidencia que las decisiones de las Comisiones Tripartitas, además de estar cubiertas por el principio constitucional del control de la legalidad propio de los actos administrativos, reúnen también los requisitos procesales exigidos para el ejercicio del recurso contencioso-administrativo de anulación ante esta especial jurisdicción. En efecto, en primer lugar, la decisión emanada de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, causa estado, es decir, ella agota o extingue la vía administrativa ya que dicha Comisión conoce jerárquicamente lo resuelto por la de primera instancia y no está previsto recurso alguno ni ante el Ministro del Trabajo ni ante ninguna otra autoridad superior en el ámbito administrativo. En segundo lugar, es una decisión que tiene carácter definitivo, en el sentido de que ella pone fin en la vía administrativa al asunto controvertido, o sea resuelve con plenos efectos jurídicos la cuestión sometida al conocimiento de la Comisión, como es la calificación del despido del trabajador de que se trate; y por último, en el caso de las decisiones de las Comisiones Tripartitas de Segunda Instancia, ni la Ley contra Despidos Injustificados ni ninguna otra Ley establece algún otro recurso contra ellas, por lo que el recurso contencioso-administrativo de anulación procede en todo caso al no estar tampoco prohibido expresamente.

Resuelto en los términos que preceden las cuestiones relativas a la naturaleza administrativa de las Comisiones Tripartitas, al carácter administrativo de sus decisiones y a la procedencia del ejercicio del recurso contencioso-administrativo contra las mismas, pasa seguidamente la Corte a determinar el órgano jurisdiccional competente para el conocimiento de dicho recurso.

CSJ - SPA

3-3-80

Es inadmisble la acumulación en el ejercicio de una sola pretensión en un juicio contra dos actos administrativos diferentes e individualizados.

Como puede apreciarse, y así lo reconoce la accionante en su libelo, se trata del ejercicio de dos acciones autónomas e independientes (no subsidiaria una de otra), contra dos actos administrativos cada uno de los cuales agota en sí mismo la vía administrativa: la Resolución de la Comisión Tripartita Segunda que conoció en apelación (recurso jerárquico) de la de la Comisión Tripartita Primera, y la del Ministro del Trabajo que conoció en apelación de la del respectivo Inspector del Trabajo.

En consecuencia, resulta forzoso determinar si el ejercicio de ambas acciones en forma cumulativa en un mismo juicio, no cae dentro de la prohibición contenida en el artículo 239 del Código de Procedimiento Civil, según el cual "no podrán acumularse en una misma demanda acciones que se excluyan mutuamente, o que sean contrarias entre sí; ni las que por razón de la materia no correspondan al conocimiento del mismo Tribunal que ha de conocer de lo principal; ni aquellas cuyos procedimientos legales sean incompatibles entre sí", disposición que es recogida por la Ley Orgánica de este

Supremo Tribunal entre las causas de inadmisibilidad de demanda o solicitudes que se intenten ante la Corte. (Art. 84, ordinales 2º y 4º).

Ahora bien, conforme unánimemente lo tienen establecido la jurisprudencia y la doctrina, el proceso cumulativo constituye la excepción al principio de la unidad del objeto en el que se inspiran todas las legislaciones y conforme al cual, en cada proceso debe examinarse una sola pretensión y una misma pretensión no puede ser deducida a la vez en varios procesos distintos. En la acumulación de acciones, en cambio, el principio general que rige es permitir que *varias pretensiones* sean examinadas en un mismo proceso, es decir, que exista *un proceso con pluralidad de objetos*. En otras palabras, en la acumulación corresponden al actor varias acciones, pero no para perseguir uno mismo, sino diversos fines, los cuales por ello se proponen conjuntamente, siendo su fundamento la economía procesal y la necesidad de evitar decisiones contradictorias de pretensiones conexas (no idénticas).

Respecto a la justificación doctrinaria de la prohibición comprendida en la norma procesal arriba transcrita (Art. 239 Código de Procedimiento Civil), se ha dicho que la misma responde a que no puede pedirse a la justicia un pronunciamiento que conduzca a determinaciones contradictorias e inejecutables, lo cual ocurre siempre, por ejemplo, cuando se trata de un *concurso electivo de acciones*, esto es, cada vez que el actor tenga, a título de opción, las diversas acciones concurrentes, de modo que quede agotado su derecho al elegir una cualquiera de ellas, o cuando el ejercicio de una de las acciones acumuladas haga ineficaz el de la otra, ya porque ésta se halle comprendida en aquélla, ya porque la sentencia que deba recaer respecto de alguna de ellas deba producir excepción de cosa juzgada respecto de la otra. (Arminio BORJAS, *Comentarios al Código de Procedimiento Civil Venezolano*, Tomo III, 1964, p. 31).

Trasladando estos conceptos al caso de autos, la Sala advierte, en primer lugar, que han sido impugnados conjuntamente, mediante el ejercicio del recurso contencioso-administrativo de anulación, dos actos administrativos perfectamente diferenciados uno del otro, los cuales, aunque emanan de una misma persona jurídica abstractamente consideraba (la República: Administración Pública), su actuación se materializa a través de dos órganos o autoridades concretamente individualizados; el Ministro del Trabajo y la Comisión Tripartita laboral.

En segundo lugar se observa, que no se trata de una pluralidad de pretensiones reunidas en un mismo proceso, como sería el caso por ejemplo de una demanda de anulación acumulada al resarcimiento de daños y perjuicios derivados del acto que se impugna (pretensión de anulación y de indemnización), sino de una sola y única pretensión, cual es la solicitud de reenganche y pago de salarios caídos del ciudadano Roberto A. Nahmens Silva, ya que es éste ciertamente el único objeto o finalidad que persigue el accionante, aunque para lograrlo haya esgrimido argumentos diferentes y utilizado dos caminos distintos. (Comisión Tripartita Primera → Comisión Tripartita Segunda; Inspector del Trabajo → Ministro del Trabajo).

Las anotadas circunstancias inciden directa y definitivamente en el tratamiento y solución de la cuestión planteada, pues tratándose como se ha dicho, de una sola pretensión ejercida en un mismo juicio contra dos actos administrativos diferentes e individualizados, bastará preguntarse cuál sería la consecuencia de la declaratoria con lugar de las acciones propuestas, para evidenciar la incompatibilidad de la acumulación intentada ante esta Sala. En efecto, la nulidad por ilegalidad de la declaración de incompetencia de la Comisión Tripartita Segunda conduciría a la reposición del procedimiento al estado de que dicho órgano administrativo entrara a conocer de la solicitud de reenganche y pago de salarios caídos incoada por Nahmens Silva; y de prosperar en el fondo la acción de nulidad contra el acto administrativo del Ministro del Trabajo, la decisión de este órgano jurisdiccional sería reconocer la inamovilidad del reclamante para el momento en que fue despedido y, por ende, la ilegalidad de su despido y el consiguiente derecho al reenganche y pago de salarios caídos.

Ello daría lugar a que se produjera un fallo de la naturaleza de los conceptuados supra por la doctrina como contradictorios o inejecutables, tanto porque una de las declaratorias haría ineficaz la otra (v.gr. la atinente al Ministro del Trabajo respecto a la Comisión Tripartita) como porque la decisión que recayera sobre alguna de las acciones tendría fatalmente que producir excepción de cosa juzgada frente a la otra, por hallarse comprendida la misma pretensión en ambas.

Distinta sería la situación si se tratase de un acto administrativo que confirmara o reprodujera otro (el del Ministro del Trabajo al de la Comisión Tripartita o viceversa), o de un acto que fuese ejecución del que se impugna en el otro, o del ejercicio de una acción principal y una subsidiaria. Pero en la hipótesis subjudice considera la Sala, y así lo declara, que correspondía al actor y no a la Corte, elegir el acto administrativo preferentemente atacable y el medio de acción idóneamente ejercitable contra aquél.

Por las razones expuestas, esta Sala Político-Administrativa, declara inadmisibile, por inepta acumulación, la demanda de nulidad propuesta a través de apoderado, por el ciudadano Roberto A. Nahmens Silva, contra los actos administrativos emanados de la Comisión Tripartita Segunda en el Distrito Federal y Estado Miranda y el Ministro del Trabajo, con fechas 29 de agosto de 1978 y 7 de diciembre de 1978, respectivamente.

B. *Suspensión de efectos del acto recurrido*

CPCA

30-1-80

No basta para solicitar la suspensión de los efectos del Acto Administrativo recurrido, que el particular alegue un perjuicio, sino que es necesario que se aleguen hechos concretos de los cuales nazca la convicción de un perjuicio real y personal para el recurrente.

Ha sido jurisprudencia reiterada de esta Corte (Sentencias de fecha 7-2-79 y 20-12-79) que el artículo 136 de la antes citada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece que, a instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares cuya nulidad haya sido solicitada, cuando se dé alguno de los dos supuestos siguientes: que así lo permita la ley o cuando la suspensión sea *indispensable* para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva; y, además es necesario —en este último supuesto— que la Corte tome en cuenta las circunstancias del caso. Como se ve, es menester, como requisito *sine qua non* que la no suspensión de los efectos del acto administrativo de que se trate cause o produzca un daño irreparable o de difícil reparación en la decisión definitiva que sobre el asunto se produzca.

Ahora bien, estima esta Corte —y así lo decidió en su fallo de fecha 7 de febrero de 1979— en primer lugar, que para que la solicitud de suspensión encaje en la previsión del artículo 136 no basta conque el particular alegue un perjuicio, sino que es necesario que se aleguen hechos concretos de los cuales nazca la convicción de un perjuicio real y personal para el recurrente. En segundo término, se observa que, aun cuando el perjuicio pueda ser cierto para el recurrente, ello no significa consecuentemente que el mismo sea irreparable o difícil su reparación en caso de declaratoria con lugar del recurso, ya que la ley prevé mecanismos para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. En cambio, de producirse la situación contraria, es decir, en caso de que se ordenara la suspensión de los efectos del acto impugnado y posteriormente la demanda fuese declarada sin lugar, entonces sí se podría ocasionar verdaderamente un perjuicio de difícil reparación.

En el caso de autos la Corte observa que, el recurrente, ha determinado claramente cual es el gravamen que le ocasionaría en el supuesto de que no se suspendieran los efectos del acto impugnado y la sentencia definitiva le fuese favorable, pues en el libelo de la demanda al solicitar la suspensión de los efectos del acto alega textualmente que “juzgo indispensable el evitarme perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, ya que corro peligro de perder el año aunque la decisión final me sea favorable dentro de un lapso posterior a la culminación del año académico 1979; en consecuencia, por imperativo legal y justa y equitativa decisión previa, la Dirección de la Escuela de Derecho en referencia, me permita inscribirme y cursar debidamente el Quinto Año en el actual período académico (Artículo 136)”.

Con atención a tal alegato y a la facultad que le otorga el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esta Corte considera que verdaderamente, en el caso de autos, si la sentencia definitiva que al efecto haya de producirse en este proceso, le fuese favorable al recurrente, ésta no podría repararle la pérdida de los estudios durante el lapso de expulsión (1 año) de la Universidad, con el que ha sido sancionado mediante el acto impugnado.

Mientras que, si se suspenden los efectos del acto impugnado y en la sentencia definitiva el recurso fuese declarado sin lugar, no se ocasionaría perjuicio alguno a la Institución recurrida, sino que en tal supuesto el acto volvería a surtir todos sus efectos desde el momento mismo en que fuese dictado y en consecuencia quedarían sin efecto todos los actos y actividades universitarias relacionados con el recurrente en el período de su expulsión, caso en el cual él sería el perjudicado; *amén de que la Institución recurrida no se opuso ni contradijo la improcedencia de la suspensión solicitada, puesto que no se hizo parte en el proceso, ya que no se dio por citada al no consignar un ejemplar del periódico donde el recurrente publicó el cartel de emplazamiento a los interesados en la demanda.*

En base a lo anterior, esta Corte considera que en el caso de autos están dados los requisitos para que proceda la suspensión de los efectos del acto impugnado por cuanto ello es indispensable para evitar de esta manera los perjuicios de difícil reparación que podría sufrir el recurrente si en definitiva se declara con lugar la demanda de nulidad por razones de ilegalidad del acto administrativo impugnado.

C. Carga de la prueba

CSJ - SPA

29-1-80

Corresponde al destinatario del acto administrativo impugnado, en virtud de gozar éste de una presunción de legalidad, producir la prueba en contra de esa presunción.

Ahora bien, los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad; de modo que, para enervar sus efectos, corresponde a su destinatario, a quien se considere lesionado por dichos actos, producir la prueba en contrario de esa presunción.

Sin embargo, en el caso de autos, la apelante no sólo no produjo esa prueba, sino que se limitó a formular diversos argumentos dirigidos a demostrar que “no hay ni un solo factor en el expediente administrativo, que permita sostener la afirmación de que los hechos que concretaron los accidentes sancionados, se deben a la ‘falta de vigilancia’” —que subraya—; por lo cual, a su juicio, “por no estar en modo alguno comprobado ni existir en los autos elementos que conduzcan a demostrar por sí mismos ‘falta de vigilancia por parte de la Compañía’, como causa de la sanción, las Resoluciones apeladas están basadas en una errada aplicación de las citadas disposiciones de la Ley de Hidrocarburos...”. De acuerdo con estos razonamientos, parece que la apelante ha invertido el régimen de la administración procesal de la prueba,

en el sentido de exigir a la Administración que produzca ésta la prueba de la "falta de vigilancia" de aquélla; siendo así que, de acuerdo con la doctrina hasta ahora recibida, correspondía a la concesionaria-administrada demostrar que había ejercido la "debida vigilancia".

Por otra parte, en lo que concierne a los propios argumentos de la recurrente, procede considerar: Tampoco se ha producido prueba alguna de que "esos hechos que han dado lugar a la sanción corresponden a incidentes propios en las operaciones industriales"; si "fueron debidamente participados al Jefe de la Zona Nº 1 de Hidrocarburos, en fecha inmediata después de ocurridos", ello no excluye la responsabilidad por la ocurrencia de tales hechos; y, en fin, si la participación de esos hechos a la autoridad administrativa fue hecha "cuando (los funcionarios o empleados de la Compañía) se encontraban ejerciendo la vigilancia ordenada por la Ley"; y si "la Compañía tomó inmediatamente las medidas del caso para corregir las fallas de sus instalaciones que daban lugar a la pérdida de sustancias", ello, no solamente no excluye su responsabilidad en esos hechos, sino que revela un concepto rigurosamente estrecho de la "vigilancia". Esta comprende también diligencias en el mantenimiento de las instalaciones; y, según aparece de los autos y se ha expuesto ya, las pérdidas de sustancias, de petróleo, obedecieron a desperfectos, fallas, mal funcionamiento, de las respectivas instalaciones.

Los hechos, pues, no desvirtuados en el proceso, revelan, en efecto, falta de vigilancia, según la voluntad de la Ley, de sus instalaciones por parte de la apelante; por lo cual es obligado considerar que el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, al dictar las Resoluciones apeladas, dio una correcta aplicación a las mencionadas disposiciones legales. Así se declara.

D. Poderes del Juez

CSJ - SPA

10-1-80

El Juez contencioso-administrativo en su competencia de anulación sólo puede examinar la legalidad del acto administrativo impugnado, sin extenderse en otras consideraciones que conduzcan a la reforma del acto impugnado.

En primer lugar, con respecto al alcance de la decisión de este órgano jurisdiccional, tratándose como ha quedado establecido en este fallo, del ejercicio de un recurso contencioso-administrativo de anulación, *el examen de la Sala sólo puede versar sobre la legalidad o corrección jurídica del acto administrativo impugnado*, o sea sobre su conformidad con el ordenamiento jurídico vigente y concretamente, con las normas legales que condicionan y regulan su existencia y, en este sentido, constatada una inobservancia o contrariedad al derecho en cualesquiera de las etapas del proceso de formación del acto de que se trata, la declaratoria de este Supremo Tribunal no puede ser otra que la nulidad del acto atacado, a fin de restablecer la legalidad administrativa infringida, o caso contrario, la confirmatoria del mismo si lo encuentra válido y legítimo, sin extenderse a otras consideraciones que conduzcan a la reforma del acto impugnado, ni en la sustitución del autor del acto ni su condenatoria.

3. *La sentencia en lo contencioso-administrativo*A. *Aclaratorias*

CPCA

29-1-80

No pueden pedirse aclaratorias, a la Sentencia, en apelación.

En relación a la solicitud de la apelante de que se señale la fecha exacta a partir de la cual deben pagarse los sueldos dejados de percibir por el querellante, esta Corte debe recordar a la defensa judicial de la República —aparte de considerar suficientemente clara la orden de pagar como indemnización los sueldos dejados de percibir por el recurrente *desde la fecha de retiro* hasta que se produzca la definitiva reincorporación acordada— que existen medios procesales para solicitar la aclaratoria de los puntos dudosos, salvar omisiones y rectificar errores, medios que deben ser utilizados por las partes en su oportunidad.

B. *Apelación*a. *Apelación de sentencias interlocutorias*

CSJ - SPA

24-1-80

Sólo son apelables las Sentencias Interlocutorias que produzcan gravamen irreparable.

La apelación que la ley admite respecto a las decisiones interlocutorias está subordinada a que produzcan gravamen irreparable. Es decir, gravamen que no pueda ser reparado en la sentencia de fondo. No existiendo cuestión de fondo que resolver, puesto que los elementos constitutivos del proceso —declaratoria de expropiación y monto de la indemnización—, están ya declarados y fijados definitivamente, resulta improcedente la apelación interpuesta contra la decisión negativa de la reposición.

b. *Poderes del Juez*

CPCA

29-1-80

El Tribunal que conoce en Apelación en el procedimiento contencioso-administrativo no puede reexaminar todo el juicio de primera instancia, sino que se debe limitar a conocer de las razones de hecho y de derecho en que se funde el apelante.

Finalmente, en cuanto a la afirmación que hace la apelante de que esta Corte conoce en alzada y que su actuación no puede concretarse únicamente a examinar las denuncias hechas en contra de la recurrida, sino que está obligada por el derecho y por la justicia a reexaminar todo el juicio de primera instancia, con el fin de remediar las fallas, errores o vicios en que pudiera haber incurrido, es de señalar que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia por la cual se rige la tramitación en esta segunda instancia, ha limitado el conocimiento de la apelación en su artículo 162, a las razones de hecho y de derecho en que se funde el apelante, las cuales precisará en el escrito que debe presentar al efecto. Norma de excepción que excluye la aplicación de la regla general de corresponderle al tribunal de alzada el análisis y califica-

ción de todas las cuestiones debatidas en primera instancia, aunque no hayan sido alegadas expresamente, quedando en consecuencia definitivamente firmes los pronunciamientos no objetados debidamente por el recurrente, al implicar conformidad o aceptación al respecto, en materia que sólo atañe a intereses particulares.

c. *Desistimiento de la apelación*

CSJ - SPA

26-2-80

El escrito de formalización debe expresar las razones de hecho y de derecho en que se fundamenta el Recurso, pues su omisión trae como consecuencia la declaración de desistimiento de la apelación.

Para decidir la Sala comienza por observar que antes de resolver el fondo de la controversia debe examinar la cuestión relativa a la formalización del recurso de apelación del representante fiscal en el escrito de 1º de agosto de 1977, que corre a los folios 296, 297 y 298 de este expediente, para determinar si, como él lo pretende, fue oportunamente formulada y si llena las exigencias del artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; o, si por lo contrario, debe tenerse el recurso como no formalizado y, en consecuencia, la instancia como desistida; y devolver por ello la sentencia apelada por haber adquirido autoridad de cosa juzgada, tal como lo pretende la contribuyente.

En el caso sub-judice, el escrito de formalización sí fue presentado por el representante fiscal, como se ha dicho en 1º de agosto de 1977. De modo que en este caso no se trata de falta absoluta de formalización, ni siquiera de formalización extemporánea, porque dicho escrito fue presentado en la oportunidad prevista en el artículo 162 *ejusdem*; esto es, dentro del término que corre desde la oportunidad en que se dio cuenta del expediente y se fijó para comenzar la relación (2 de agosto de 1977). Lo que atribuye el contribuyente al escrito de formalización es que "no precisa las razones de hecho y de derecho en que se funda", tal como lo exige el precepto legal citado y por ello debe considerarse como no hecha la formalización y por tanto como desistida la apelación.

En efecto, dicho escrito se limita a comentar la recurrida y citar algunas de sus conclusiones sin explicar en forma alguna las razones de hecho ni de derecho en que se fundamenta la apelación. Apenas en su parte final dice lo siguiente:

"No obstante, respetando como se merece el criterio del Tribunal Segundo de Impuesto sobre la Renta, nuestra representada no comparte ni está de acuerdo con los argumentos que fundamentaron la sentencia, y menos aún, con la parte resolutive de la misma, por considerar que está equivocado el Tribunal de la causa cuando sostiene que al fundarse el reparo en el artículo 56 del Reglamento se está dando una defectuosa aplicación de dicha disposición reglamentaria, que hace nula la actuación administrativa..." todo lo cual explicaremos en el acto de Informes", (folio 297).

De modo que expresamente el apelante se reserva para exponer en la ulterior oportunidad del acto de informes "las razones de hecho y de derecho en que fundamenta su recurso de apelación". Tal manifestación confirma que el escrito de formalización no llena los extremos exigidos por el tantas veces citado artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

La omisión de estas razones es grave y desvirtúa el propósito central y la finalidad fundamental que persiguió la expresada Ley Orgánica, al exigir por primera vez

entre nosotros, en los casos de apelación, un escrito de formalización semejante al que se requiere desde hace mucho tiempo, por la Ley procesal ordinaria, para sustentar el recurso de casación ante las otras dos Salas de esta misma Corte Suprema de Justicia.

En efecto, como en estos otros casos, se requiere que el apelante explique sus razones y no simplemente anuncie el recurso, para que tanto el órgano jurisdiccional como la contraparte los conozcan, y el primero defina el ámbito del recurso y precise los extremos que debe abarcar su pronunciamiento; y la segunda quede en capacidad de contestar la apelación, y de promover y evacuar las pruebas admisibles en alzada. Si por el contrario se le ocultan a la contraparte aquellas razones, se afecta indiscutiblemente la igualdad de las partes en el proceso y se compromete el derecho de defensa de una de ellas, que es entre nosotros, garantía individual de rango constitucional (artículo 68).

La Corte no puede dejar sin sanción el ocultamiento de estas razones en el escrito de formalización, porque ello conduciría prontamente a su inutilidad y la nueva institución estaría condenada a morir al nacer. Por esto es necesario, en este caso, considerar que el recurso no ha sido bien formalizado y en consecuencia que es procedente declarar desistida la apelación, tal como lo prevé el artículo 162 *ejusdem* cuando dicho escrito no hubiese sido presentado o cuando se presentase extemporáneamente.

CPCA

21-2-80

Si el apelante no presenta dentro del término correspondiente el escrito en el cual precise las razones de hecho y de derecho en que funda su apelación, se considerará que ha desistido de la misma.

Establece el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que si el apelante no presentare dentro del término de diez audiencias para comenzar la relación escrito en el cual precise las razones de hecho y de derecho en que funda su apelación, se considerará que ha desistido de la misma y así lo declarará la Corte, de oficio o a instancia de parte.

Siendo el caso que desde el 22 de Enero de 1980 inclusive hasta el 8 de Febrero de 1980 inclusive, transcurrieron las diez audiencias para dar comienzo a la relación de la presente causa, sin que conste en los autos que el apelante ha presentado el referido escrito contentivo de las razones de hecho y de derecho fundamento de su apelación, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, conforme a lo previsto en el citado artículo 162 contenido en el Capítulo III del Título V de la citada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concatenación con el penúltimo párrafo del artículo 185 *ejusdem*, el cual le atribuye competencia para este pronunciamiento, declara desistida la apelación interpuesta por la sustituto del Procurador General de la República contra la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa en fecha 26 de Noviembre de 1979, dispositivo antes transcrito, quedando así en consecuencia la misma definitivamente firme.

CSJ - SPA

4-3-80

Entre los privilegios de la Nación no existe ninguna previsión que establezca un tratamiento diferente cuando sea la apelante. Por tanto, al no presentar dentro del lapso legal el escrito correspondiente en el cual debía precisar las razones de hecho y de derecho en que funda su apelación, se declarará desistida la acción.

Cumplidos los trámites procedimentales respecto al recurso interpuesto y verificado por Secretaría, según auto del 20 de diciembre de 1979, el cómputo de Ley en cuanto a las audiencias transcurridas desde la fecha en que se dio cuenta en Sala del expediente hasta la fecha en que comenzó la relación, la Sala observa: que el apelante no presentó, dentro del lapso legal, el escrito correspondiente en el cual debía precisar las razones de hecho y de derecho en que funda su apelación.

Como ya lo tiene decidido esta Sala en reiterados fallos, el propósito del legislador aparece diáfano expresado en la norma antes transcrita y no habiéndose consagrado ninguna excepción, la sanción procesal ha de aplicarse aun cuando se trate de la Nación, ya que los privilegios que a ésta le acuerdan expresas disposiciones legales, deben interpretarse restrictivamente y no existiendo una previsión que establezca un tratamiento diferente cuando aquélla sea la apelante, es forzoso concluir que en el caso sub-judice el representante de la Nación ha desistido de la apelación interpuesta por él en la presente querrela y así lo declara la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

4. *La perención del recurso*

CSJ - SPA

31-1-80

La expedición de copias certificadas solicitada por las partes no se considera acto de impulso procesal a los efectos de interrumpir la perención.

El artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece que la instancia se extingue de pleno derecho en las causas que hayan estado paralizadas por más de un año, contado a partir de la fecha en que se haya efectuado el último acto del procedimiento. Ahora bien, examinado el expediente relacionado con este juicio, la Sala advierte que la última actuación procedimental realizada en el mismo data del 11 de diciembre de 1975 cuando se libraron los oficios correspondientes a las notificaciones ordenadas en el auto del día anterior (10-12-75), lo cual revela una absoluta ausencia de actividad por parte de la actora tendiente a movilizar y mantener en curso el proceso, ya que la expedición de copias certificadas solicitada el 10 de diciembre de 1975, no es considerada doctrinaria ni jurisprudencialmente como acto de impulso procesal. De allí que, transcurrido con creces el lapso señalado en el mencionado artículo 86 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal y habiendo pedido la declaratoria de perención el apoderado judicial del Concejo Municipal del Distrito Federal, la misma resulta procedente.

CSJ - SPA

7-2-80

En el procedimiento contencioso-administrativo el lapso para la declaración de la Perención es de un año, y la misma puede ser declarada por la Corte de oficio o a instancia de parte.

Es regla de unánime aceptación aquella que considera que el transcurso del tiempo, sin que las partes hubieran realizado actuaciones que manifiesten su propósito de mantener el necesario impulso procesal, sea sancionado con la perención. En esta materia, el régimen establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es diferente al consagrado en el sistema procesal ordinario. No sólo porque el lapso es de un año, en lugar de tres, sino porque además la perención puede ser declarada por este Alto Tribunal, tanto en razón de la menor complejidad de los requerimientos procesales, como por estar normalmente involucrado un interés público de obligante tutela.

Examinado el expediente contentivo de esta causa, se evidencia:

1) Que el 1º de diciembre de 1976, el recurrente presentó escrito consignando un (1) ejemplar de la Gaceta Oficial Nº 31.111 del 16 de noviembre de 1976, donde aparece publicado el Cartel que fuera librado por el Juzgado de Sustanciación de esta Sala y por auto de esa misma fecha, el referido Juzgado ordenó agregarlos al expediente.

2) Que con posterioridad al auto del Juzgado de Sustanciación ya citado, no existe ninguna actuación de las partes.

3) Que el 16 de marzo de 1977, se dio por recibido en el Juzgado de Sustanciación el Oficio Nº DCJ-01658 de fecha 10 del mismo mes y año, del Fiscal General de la República.

Siendo imperioso deber para la Sala, por mandato expreso del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, declarar sin más trámites consumada la perención cuando se cumplan los extremos previstos en la referida norma y, constatándose, como ya quedó dicho, que durante más de un (1) año no se ha realizado ningún acto procesal, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara consumada la perención y extinguida, en consecuencia, la instancia en esta causa.

V. EXPROPIACION

1. Competencias Jurisdiccionales.

CSJ - SPA

31-1-80

La Corte Suprema considera que existe una perfecta coordinación entre la Ley de Expropiación, la Ley de Reforma Agraria y la Ley de la Corte Suprema de Justicia en materia de competencias jurisdiccionales en los Juicios de Expropiación Agraria.

En la oportunidad de decidir acerca de la homologación de dicho desestimiento, considera esta Corte que está obligada en primer término a determinar su competencia para conocer en apelación en los juicios de expropiación agraria, en virtud de que se ha venido señalando una colisión entre lo dispuesto en el ordinal 19 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y el artículo 19 de

la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, y de que el cumplimiento de su propio auto de 14 de junio de 1979, así lo impone:

En consecuencia, se observa:

La Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios de 14 de abril de 1976, al establecer en su artículo 11 la competencia de los Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas, dispone que éstos conocerán en primera instancia de las demandas que se promuevan con ocasión de los siguientes asuntos:

La Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios de 14 de abril de 1976, al establecer en su artículo 11 la competencia de los Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas, dispone que éstos conocerán en primera instancia de las demandas que se promuevan con ocasión de los siguientes asuntos:

- a) Expropiaciones, con motivo de la declaratoria de afectación de regiones o zonas de desarrollo integral, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Reforma Agraria, y de tierras y aguas para la dotación en los términos establecidos en la misma;

En la misma Ley citada se establece:

“Artículo 19. – Los Juzgados Superiores Agrarios conocerán en apelación de las decisiones de los Jueces de Tierras, Bosques y Aguas, cuando la cuantía exceda de treinta mil bolívares (Bs. 30.000,00). La apelación deberá interponerse dentro de las tres audiencias siguientes a la publicación de la sentencia”.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de fecha posterior (30 de junio de 1976), atribuye a la Sala Político-Administrativa conocer en apelación de los juicios de expropiación (Artículo 42, ordinal 19, en concordancia con el artículo 43).

Para decidir la cuestión referente al aparente conflicto de normas vigentes, es necesario observar en primer término que las expropiaciones agrarias no son sino una especie de institución genérica de la expropiación por causa de utilidad pública o social, ya que el propósito de la Ley de Reforma Agraria no fue otro que el de buscar una solución jurídica al gravísimo problema económico y social de la distribución de las tierras en el campo venezolano.

La anterior afirmación, que tiene su fundamento en la naturaleza de la materia legislada, está además corroborada por lo dispuesto en la última parte del artículo 1º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, que reza así:

“... y en cuanto a la expropiación de tierras destinadas a la realización de la Reforma Agraria, se regirá *además* por las disposiciones contenidas en la Ley especial que se dicte al efecto”.

La Ley especial a que remite la transcrita disposición no es otra que la Ley de Reforma Agraria, promulgada en el Campo de Carabobo el 5 de marzo de 1960, cuyas disposiciones pertinentes no coliden con el artículo 19 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, donde se atribuye a la Corte Suprema de Justicia competencia para conocer de las apelaciones y recursos contra las decisiones dictadas en los juicios de expropiación por los Jueces de Primera Instancia en lo Civil.

En efecto, la Ley de Reforma Agraria no sólo dispone expresamente en su artículo 200 que “todo lo relativo al cumplimiento de los fines y objetivos de la presente Ley se declara de utilidad pública”, sino que en su artículo 36 reafirma que en la expropiación de inmuebles para fines de la reforma agraria se observarán las disposiciones de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social,

salvo las normas en aquélla contenidas y especialmente las expresadas en sus siete ordinales, uno de los cuales (el 2º) reza:

“De las apelaciones y recursos contra las decisiones del Juez de la causa conocerá en segunda instancia la Corte Federal (hoy Corte Suprema) contra cuya decisión no se admitirá recurso alguno”.

Existe, como se ha observado, una perfecta coordinación entre la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, la Ley de Reforma Agraria y la Ley de la Corte Suprema de Justicia que en forma alguna ha sido alterada por la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios. Esta última sólo ha innovado en materia de expropiación cuando atribuye a los Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas el conocimiento en primera instancia de las expropiaciones agrarias.

La circunstancia de que de las decisiones de los Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas conocerán genéricamente en apelación los Juzgados Superiores Agrarios (artículo 19 *ejusdem*), no permite colegir que esta competencia se extienda a la apelación de las decisiones en materia de expropiación agraria, atribuida por tres leyes vigentes a la Corte Suprema de Justicia.

Además, por simple aplicación de los principios generales de derecho universalmente consagrados, tendría que llegarse a la misma susodicha conclusión.

En primer lugar, la Ley sustantiva o de fondo (Ley de Reforma Agraria) atribuye a la Corte Suprema de Justicia competencia general para conocer en apelación de los juicios de expropiación, y, como es de principio, a la ley de fondo debe dársele preferente aplicación en relación con las disposiciones de una ley puramente adjetiva, como lo es la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios.

Por otra parte, frente a la disposición genérica contenida en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, existen las disposiciones específicas de tres leyes vigentes, la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, la Ley de Reforma Agraria y la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, todas coincidentes en atribuir a la Corte Suprema de Justicia la competencia para conocer en apelación de las decisiones de los Juzgados de Primera Instancia en materia de expropiación. Se trata, pues, de una regla de excepción, confirmada en tres leyes, a la que debe dársele preferente aplicación.

Todavía más. Aun en la hipótesis —y tal no es el caso— que la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios contuviera una norma especial en materia de expropiación que pudiera enfrentarse a la establecida en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es principio de buena hermenéutica jurídica que si la ley general es posterior (Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), ésta tendrá preferente aplicación cuando no haya dejado a salvo expresamente las normas especiales o excepcionales establecidas con anterioridad.

En fin, se presenta con respecto al artículo 19 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios una situación semejante a la que se plantea entre la Ley Orgánica del Poder Judicial y las disposiciones de las tres leyes antes citadas, que adjudican competencia a la Corte Suprema de Justicia para conocer en apelación en los juicios de expropiación: no obstante que la Ley Orgánica del Poder Judicial otorga competencia genérica a los Tribunales Superiores para conocer en apelación de las causas e incidencias decididas por los Tribunales de Primera Instancia en lo Civil, cuando éstos decidan en juicios de expropiación, será la Corte Suprema, y no los Tribunales Superiores, el órgano competente para conocer en apelación.

Por las razones expuestas, la Corte considera que no existe la colisión denunciada, sino un problema de coordinación de normas, que debe dejarse dilucidado en los términos siguientes:

- 1) En primera instancia conocerán de los juicios de expropiación agraria exclusivamente los Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas;

- 2) A los Juzgados de Primera Instancia en lo Civil corresponderá en primera instancia el conocimiento de todo otro juicio de expropiación por causa de utilidad pública o social, salvo los intentados por la República, cuyo conocimiento corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (Artículo 185, ordinal 5º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia);
- 3) Cualquiera sea la naturaleza de un juicio de expropiación, de las apelaciones y recursos contra las decisiones de primera instancia sólo tiene competencia para conocer la Corte Suprema de Justicia.

En fuerza de lo expuesto, se declara la competencia de la Corte para conocer en apelación de los juicios de expropiación agraria.

2. *Impugnación de Avalúo*

CSJ - SPA

8-1-80

Contra la declaratoria de admisión del justiprecio no procede recurso alguno.

Las impugnaciones de avalúos y otras cuestiones conexas controvertidas en el procedimiento quedaron resueltas en la citada sentencia de esta Corte, fechada el 20 de abril de 1978.

Contra la declaratoria que admitió el justiprecio de los expertos nombrados por el Supremo Tribunal no cabe ninguna especie de recurso. Otras cuestiones que eventualmente surgieran, derivadas de la conducta de los nuevos expertos en relación con las materias que les fueron sometidas –formación de catastro, delimitación de inmuebles etc.– serían incidentes *in executivis*, cuyo tratamiento procesal se adecuaría en todo caso a la realidad incidental ocurrente, pero ellos serían siempre ineficaces para modificar la situación jurídica creada por la declaratoria de expropiación y por la fijación del precio de los bienes en ella comprendidos, por ser irrevisables ambas decisiones.

En escrito dirigido a esta Corte expresa el recurrente, que “el Juez a quo tiene el criterio de existir cosa juzgada, por la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa que declaró con lugar la apelación sobre el avalúo de fecha 13 de agosto de 1974”. No es a esa sentencia, citada en la narrativa de su decisión, a la que atribuye el juez de instancia fuerza de cosa juzgada sino a la posterior de la misma Corte, de fecha 20-04-78, que acogió el justiprecio hecho por expertos por ella designados, y que como se ha dicho es definitivamente firme.

3. *Transacción*

CSJ - SPA

14-2-80

La transacción en el juicio expropiatorio debe definir claramente su objeto.

La transacción, tal como la define el artículo 1.713 del Código Civil, es “un contrato por el cual las partes, mediante recíprocas concesiones, terminan un litigio pendiente o precaban un litigio eventual”.

Igualmente y a tenor de lo pautado en los artículos 1.716 y 1.717, la transacción debe definir claramente su objeto, puesto que sólo pone fin a aquellas diferencias que constituyan, expresa o implícitamente, la causa del contrato.

Ahora bien, del examen del escrito consignado se colige sin dificultad el desecho de sus firmantes de evitar un litigio entre ellos, con ocasión de la ejecución de la sentencia definitiva que acuerde la expropiación, mas no existe por parte de la apelante una categórica manifestación en el sentido de desistir de la apelación interpuesta y por tanto mal puede deducirse de los términos contenidos en la transacción que ella ponga fin al juicio expropiatorio, que es el único del cual conoce esta Sala.

Además no aparece entre los firmantes del mismo, ningún representante del INAVI (antes Banco Obrero), entidad expropiante y a los efectos procesales demandantes. Por ello, no puede deducirse como se pretende que el convenio suscrito pueda tener el efecto que se le asigna de poner fin al juicio de expropiación y a cuyo conocimiento se ha avocado la Sala en razón de la apelación interpuesta por la empresa Santaeca C.A.

Examinada la diligencia estampada por la representante de la apelante, a pesar de los términos empleados por ella, entiende esta Sala que se ha desistido de la apelación interpuesta y habida cuenta de que fue la diligenciante, con el carácter ya expresado, la única persona que apeló de la decisión del Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda y estando facultada para ello, esta Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara consumado el desestimiento y ordena se devuelva el expediente al Tribunal de origen, a los fines de culminar el proceso expropiatorio y decidir sobre la homologación de la transacción ya referida.

4. *Terminación del Juicio*

CSJ - SPA

8-1-80

El Juicio expropiatorio termina al quedar firme el justiprecio y consignado el precio en el Tribunal a la orden del expropiado.

Alega el recurrente, que mientras no se haya pagado el precio el proceso no está concluido. A juicio del tribunal, al quedar firme el justiprecio y consignado a la orden del expropiado el valor estimado de los bienes objeto de la expropiación, ha cumplido el expropiante con la Ley y con la sentencia, y queda el negocio perfeccionado. Procesalmente el juicio está concluido puesto que ni la declaratoria ni el monto de la indemnización compensatoria del traspaso forzoso del inmueble puedan ya ser impugnados.

Que la situación patrimonial individual del expropiado pueda prolongar y dificultar el pago, por estar gravados los bienes o porque intervengan acreedores o terceros a pretender derechos sobre la misma cosa o sobre el precio, son accidentes o situaciones desarticuladas del proceso, que dentro de la relación expropiante-expropiado, ya fue juzgado y concluido. Oír el tribunal la apelación, por efecto de la supuesta declaratoria con lugar del presente recurso, equivale a reconocer la posibilidad de una revisión del fondo, ya definitivamente firme.

VI. FUNCIONARIOS PUBLICOS1. *Cargos*A. *Cargos de Carrera***CPCA****21-2-80**

Aquellos funcionarios con 10 o más años al servicio de la Administración para el momento de entrada en vigencia de la Ley de Carrera Administrativa, serán declarados funcionarios de carrera al cumplir con las condiciones establecidas.

El problema suscitado y decidido en primera instancia se concreta en la aplicación del artículo 68, Parágrafo segundo de la Ley de Carrera Administrativa, al ciudadano Jorge Sánchez Barrientos, quien alega tener derecho a ser declarado funcionario de carrera, por cumplir los requisitos legales exigidos, habiendo solicitado el respectivo Certificado a la Oficina Central de Personal, no obteniendo respuesta oportuna.

La Corte para decidir observa:

El Tribunal de la Carrera Administrativa fundamenta su decisión en el artículo 68, Parágrafo Segundo de la Ley de Carrera Administrativa, inserto en las Disposiciones Transitorias de la citada ley. A juicio de esta Corte es prístino el significado del artículo 68 *ejusdem* en su Parágrafo Segundo, cual es que aquellos funcionarios con diez (10) o más años de servicio a la Administración Pública Nacional, *para el momento de entrada en vigencia de la Ley de Carrera Administrativa*, serán declarados funcionarios de carrera, con dos condiciones a cumplir, la primera llenar los requisitos establecidos en el artículo 33 de la propia ley, y la segunda, presentar los exámenes correspondientes a los efectos de su capacitación y de su correcta ubicación, condición última que en ningún caso le hará perder su condición de funcionario de carrera como bien señala la recurrida. Y en cuanto a la afirmación de que se aplica el dispositivo legal a aquellos funcionarios que *para el momento de entrada en vigencia de la ley* tenían diez o más años al servicio de la Administración Pública, no otra puede ser la interpretación, pues el artículo 66 *ejusdem* (hoy 67) expresa "...Con el objeto de determinar si los funcionarios públicos que *actualmente prestan sus servicios en la Administración Pública Nacional...*", igualmente el artículo 69 *ejusdem* (hoy 70) señala "...Las personas, que habiendo prestado cinco o más años de servicio en cargos que, de conformidad con la presente Ley, sean de carrera, y que hubieren sido retirados de la Administración Pública durante los cinco años *precedentes a la fecha de promulgación de la presente Ley...*" (subrayados de la Corte), lo cual confirma la aseveración anterior, y así se declara.

El Tribunal *a quo* hizo una minuciosa revisión de las condiciones exigidas por el artículo 68 *ejusdem*, a saber el tiempo exigido y los requisitos exigidos por el artículo 33 *ejusdem*, confirmando el derecho del recurrente a ser declarado funcionario de carrera, aseveración con la cual está de acuerdo esta Corte, y así se declara.

B. *Cargos de libre nombramiento y remoción*a. *Criterios generales*

CSJ - SPA

10-3-80

La Corte refunde los diversos conceptos jurisprudenciales sobre los funcionarios de libre nombramiento y remoción y la interpretación del artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa.

A través de diversos fallos, este Alto Tribunal ha venido estableciendo criterios sobre puntos específicos relativos a la interpretación y al alcance del ordinal 3º del Artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa, que sentó las bases para la definición del concepto de "funcionario de libre remoción y nombramiento", en correlación con el Decreto Nº 211, dictado por la Presidencia de la República, el 2 de junio de 1974. La Corte considera conveniente, en esta oportunidad, refundir ordenadamente los diversos criterios que tiene establecidos con respecto a esta materia, y a tal efecto observa:

En el artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa, el legislador estableció tres categorías de funcionarios de libre nombramiento y remoción, a saber:

1) "Los Ministros del Despacho, el Secretario General de la Presidencia de la República, el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, los Comisionados Presidenciales, y los demás funcionarios de similar jerarquía designados por el Presidente de la República y los Gobernadores de los Territorios Federales".

2) "Las máximas autoridades directivas y administrativas de los organismos autónomos de la Administración Pública Nacional, los Directores Generales, Directores, Consultores Jurídicos y demás funcionarios de similar jerarquía al servicio de la Presidencia de la República, de los Ministerios o de los organismos autónomos y de las Gobernaciones de los Territorios Federales".

3) "Los demás funcionarios públicos que ocupen cargos de alto nivel o de confianza en la Administración Pública Nacional y que por la índole de sus funciones, el Presidente de la República, mediante Decreto, excluya de la Carrera Administrativa, previa aprobación por el Consejo de Ministros".

Un somero análisis de las tres categorías de funcionarios antes transcritas, sugiere como primeras observaciones, las siguientes:

En primer lugar, la expresión inicial del encabezamiento del citado artículo y que dice: "Se *consideran* funcionarios de libre nombramiento y remoción...", da a entender que el contenido de los tres ordinales del mismo artículo tienen carácter enunciativo, y no limitativo; pues de haber sido esto último la intención del Legislador, habría usado una expresión que así lo diese a entender de manera categórica e indiscutible.

Se observa, por otra parte, que en el ordinal 1º el Legislador optó por indicar, en forma categórica, los cargos del más alto nivel jerárquico en la Administración Pública Nacional, o sea, los que tienen rangos de Ministros del Despacho o Gobernador de un Territorio Federal, u otro equivalente. De manera similar, en el ordinal 2º siguió el mismo sistema de designar los cargos por sus nombres genéricos, extendiendo el concepto de "Alto Nivel" hasta lo que se podría considerar el tercer grado en el orden jerárquico administrativo, como es el que corresponde a los organismos autónomos, y señalando siempre en forma genérica, los cargos de Directores Generales, Directores y Consultores Jurídicos. Siendo de observar que en ambos ordinales el Legislador quiso recalcar el carácter enunciativo de la enumeración de los cargos, incluyendo, respectivamente, las expresiones "los demás funcionarios de similar jerarquía designados por el Presidente de la República". Y es evidente que con ello el

Legislador actuó con indiscutible acierto, pues por la magnitud de la Administración Pública y el elevado número de funcionarios y empleados, era y sigue siendo imposible elaborar una lista de los cargos de libre nombramiento y remoción, sin riesgo de incurrir en omisiones o errores. Y por ello mismo, actuó con igual acierto el Legislador al incluir en el referido artículo 4º de la Ley, el ordinal 3º, en el cual dispuso lo siguiente: "Los demás Funcionarios Públicos que ocupen cargos de alto nivel o de confianza en la Administración Pública Nacional, y que por la índole de sus funciones, el Presidente de la República, mediante Decreto, excluya de la carrera administrativa, previa aprobación por el Consejo de Ministros".

Como es fácil apreciar, está claramente expresada en el transcrito ordinal 3º, la intención manifiesta del Legislador de delegar en el Ejecutivo Nacional, la facultad de ampliar, mediante decreto, el alcance del concepto de funcionario o empleado de libre nombramiento y remoción.

Cumplir esa función que por delegación asignó el Legislador al Poder Ejecutivo, fue pues, el objeto del Decreto Nº 211, promulgado el 2 de julio de 1974, el cual tiene, por tanto, el carácter de decreto reglamentario del artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa.

El decreto consta de tres literales designados A, B y C; de los cuales en el primero se hace referencia a los cargos de alto nivel; y los otros dos a los cargos de confianza.

Como es fácil advertir, el literal "A" determina y amplía el alcance de los ordinales 1º y 2º del artículo 4º de la Ley, extendiendo su alcance hasta los colaboradores inmediatos de los funcionarios abarcados por dichos ordinales 1º y 2º, siguiendo siempre el sistema de indicar los cargos por sus denominaciones, en forma genérica, y sin carácter limitativo. Así, se incluye en la categoría de funcionarios de Alto Nivel, a los Asesores de las máximas autoridades a que se refieren los ordinales 1º y 2º del artículo 4º de la Ley, los Comisionados y Secretarios Privados de los Ministerios y Presidentes de los Organismos Autónomos, Secretarios Generales de los Ministerios, Organismos Autónomos y Gobernaciones de Territorios Federales, los Secretarios Ejecutivos de Fondos, Comités, Comisiones y organismos similares, los Adjuntos o Asistentes a los Directores, Gerentes y Consultores Jurídicos, los Jefes y Coordinadores de las dependencias de los Ministerios y Organismos Autónomos, de programas nacionales, regionales o subregionales, de unidades administrativas de similar o superior jerarquía, y en fin, los administradores e interventores de aduanas.

El literal "B" del Decreto Nº 211 tiene por objeto establecer los criterios para la interpretación y aplicación del concepto de empleado o funcionario de confianza. En él, a diferencia de lo que hizo al redactar el literal "A", para la elaboración del literal "B", el Reglamento optó por hacer la determinación de los cargos, no llamándolos por sus nombres genéricos ni específicos, sino haciendo referencia a las funciones o actividades cuyo ejercicio, por su naturaleza confidencial, comunica a quien las desempeña el carácter de funcionario o empleado de confianza.

En el literal "C" el Reglamento atiende a una circunstancia de indiscutible realidad, como es que todas las personas que prestan sus servicios dentro del ámbito de las oficinas, tanto de la Presidencia de la República como de los funcionarios también calificados como de Alto Nivel en los ordinales 1º y 2º del artículo 4º de la Ley mencionada, independientemente de las respectivas jerarquías, tienen carácter de funcionarios o empleados de confianza. Y así lo establece expresamente el referido literal "C" del Decreto Nº 211.

Hecho este recuento del contenido del citado decreto, procede la Corte a analizar la situación existente en el caso de autos, para determinar si ella está comprendida en alguna de las previsiones del decreto en referencia. Para ese fin es necesario observar que, dentro del extenso ámbito de la Administración Pública, es muy elevado el número de las denominaciones que en cada departamento u oficina son usadas

para designar los cargos; y que en la práctica no existe al respecto una uniformidad establecida administrativamente, por lo que se da el caso de que cargos idénticos pueden recibir y de hecho reciben a veces denominaciones distintas entre una oficina y otra. En razón de esta circunstancia, para definir en un caso dado si un cargo específico cae o no dentro de lo previsto en el Decreto 211, la decisión no puede basarse en la denominación, sea genérica o específica, que haya sido adoptada en el caso de que se trate; sino que al surgir una controversia al respecto, es necesario, para solucionarla, determinar si las funciones o actividades inherentes al cargo, comunican a ésta el carácter de Alto Nivel o simplemente de confianza, por estar comprendidas, conceptualmente dentro de las situaciones contempladas en alguno de los tres literales del Decreto 211.

b. *Cargos de confianza*

CPCA

29-1-80

El cargo de Fiscal de Rentas I por la naturaleza de las funciones inherentes al mismo, es de carrera y no es de los de confianza.

Del oficio de retiro (folio 12) no puede deducir esta Corte ningún elemento identificador, de acuerdo a funciones atribuidas al cargo de "Fiscal de Rentas I", que lo conviertan en un cargo de alto nivel o de confianza, de acuerdo a lo señalado en la Ley de Carrera Administrativa y el Decreto 211, deducción a la cual se llega después de revisar los caracteres que atribuye a ese cargo el Manual Descriptivo de Clases de Cargos, resultando además evidente, que las funciones relativas al cargo de "Fiscal de Rentas I" se realizan bajo dirección general, por lo cual no comparte esta Corte el criterio sostenido por el Tribunal de la Primera Instancia en la sentencia apelada cuando sostiene que de la confrontación realizada entre las actividades propias del cargo que aparecen en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos y las "aludidas por la norma que sirviera de fundamento al acto de retiro" emerge la evidencia de que "efectivamente el cargo del cual el querellante era titular implicaba como tareas esenciales la fiscalización a los contribuyentes, esto es la labor inspectiva en el campo fiscal en razón de lo cual se encuentra en el supuesto de la disposición aplicada por la Administración". Además, no se comparte tal criterio, ya que constatado el Manual Descriptivo de Clases de Cargos es necesario concluir en contra de lo alegado por la representación de la República que el cargo de "Fiscal de Rentas I" no es, de aquellos cuyas características, descritas en el citado Manual, lo puedan conformar como de confianza de acuerdo al comentado Decreto N° 211, y por ende de libre nombramiento y remoción. Los actos administrativos fundados en el Decreto Presidencial 211 requieren de una motivación tanto intrínseca como formal, pues con el mismo se maneja el criterio de estabilidad en los cargos, derecho básico y característico de nuestra materia. Por ello es de especial importancia el expediente administrativo y en el mismo el Registro de Información del Cargo, el cual constituye la información medular que sirve a la estructura de toda organización administrativa, por cuanto a través del mismo, se logra determinar los requisitos personales de cada cargo a fin de establecer los patrones para los programas de reclutamiento y selección igualmente se hace indispensable en las decisiones para ascensos, traslados y muy específicamente para declarar fuera de la carrera determinados cargos, pues evidentemente señala las características de éstos, en cuanto a las exigencias en relación a los puestos que se pretende excluir, mediante el Decreto 211. En el caso de autos no se evidencia cuáles eran las funciones que ejercía el recurrente en el cargo para que pueda ser excluido de la carrera, sino que por el contrario está probado que el cargo del cual

era titular es el de "Fiscal de Rentas I", el cual de acuerdo a la descripción contenida en el referido Manual Descriptivo de Clases de Cargos, por la naturaleza de las funciones inherentes al mismo es de carrera y por ello el Decreto N° 211 no es aplicable al presente caso y así se declara.

CPCA**29-1-80****El cargo de Inspector Fiscal de Recaudación del INCE, por la naturaleza de sus funciones no es un cargo de confianza.**

Al efecto se observa:

Como lo señala la sentencia recurrida, las funciones que realiza el Inspector Fiscal de Recaudación del Ince, de acuerdo a certificación de dicho Organismo, que figura en el expediente administrativo (folio 53 y 54 de este expediente) son las siguientes:

a) El servicio de fiscalización del Ince está a cargo de un cuerpo de funcionarios denominados Inspectores Fiscales quienes pueden asimilarse, por la naturaleza de sus funciones, a los Inspectores de Hacienda, y que tienen por objeto, de acuerdo a las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, verificar, inspeccionar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias que la Ley de este Instituto impone a sus aportantes (Artículos 96 y 98 L.O.H.P.N.).

b) Mediante auditoría fiscal verificar los aportes que efectuaron o deben pagar dichas empresas al Ince de acuerdo con la Ley y su Reglamento.

c) Realizar las investigaciones tendientes a detectar empresas no incluidas en el Registro de Aportantes del Instituto. Tanto para su inclusión, como para determinar los aportes pendientes por cancelar.

d) Investigar la situación de las empresas en caso de apelación ante el Comité Ejecutivo del Instituto o de solicitud de reintegro de aportes.

e) Dentro de sus funciones específicas, están aquellas que contempla el Artículo 85 del Reglamento de la Ley del Ince, que consiste en la imposición de las multas a los patronos por incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley del Ince.

f) Procede por medio del acto administrativo al levantamiento del "Acta de Requerimiento" mediante exposición motivada, en aquellos casos de comprobado incumplimiento de la Ley.

Y al respecto, señala el Tribunal *a quo* en su sentencia:

"Ahora bien, en el caso de autos, vistas las funciones propias del cargo, se aprecia que el mismo requiere de un funcionario técnico subalterno, sin poder de decisión propia, cuyo salario quincenal ha sido establecido en bolívares un mil doscientos ochenta con cero céntimos (Bs. 1.280,00), como se evidencia de la última hoja de Movimiento de Personal (FP-020) que figura en el expediente administrativo, en razón de lo cual no puede calificarse dicho cargo en forma alguna como de alto nivel tal como lo hiciera la Administración, por cuanto su naturaleza y condiciones escapan a tal calificación".

Observa la Corte, que en el oficio mediante el cual se comunica al recurrente la remoción del cargo ya señalado, se precisa, "esta Dirección de conformidad con lo establecido en el Artículo 4º, Ordinal 3º de la Ley de Carrera Administrativa en concordancia con lo dispuesto en el Artículo Unico, Letra "A" del Decreto N° 211 de fecha 2-7-74, procede a removerle del cargo como Fiscal de Recaudaciones". Por lo cual, las apreciaciones y decisiones del Tribunal *a quo* en su sentencia, están en un todo ajustadas a derecho, existiendo una total congruencia entre la pretensión procesal administrativa —por medio de la cual se solicitó del órgano jurisdiccional la nulidad del acto administrativo de remoción— y la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa, y así se declara.

2. *Remoción*

CSJ - SPA

10-3-80

Para que un funcionario público sea despedido por aplicación del Decreto Nº 211, la Administración debe probar las circunstancias referentes a su aplicación.

Para que un funcionario o empleado público de carrera pueda ser despedido sin que medie ninguna de las causales previstas en el artículo 61 de la Ley de Carrera Administrativa, y sin que reciba los beneficios y prerrogativas que para la protección de la estabilidad otorgan la Ley de Carrera Administrativa y su Reglamento a los funcionarios o empleados de carrera, no es suficiente el que administrativamente, el funcionario que ordena o lleva a efecto la remoción o el retiro, afirme, al hacerlo, que el funcionario o empleado de que se trata está comprendido en las previsiones del Decreto Nº 211, sino que tal circunstancia debe corresponder efectivamente a la realidad de los hechos, y en caso de controversia debe ser comprobada por la parte que ha efectuado la remoción o el retiro.

3. *Derecho a prestaciones sociales*A. *Ambito*

CPCA

21-2-80

La Ley del Trabajo se aplica a los funcionarios públicos para el pago de la antigüedad y cesantía, en virtud de expresa disposición de la Ley de Carrera Administrativa.

El asunto planteado al conocimiento de esta alzada, explanado en la sentencia apelada está centrada en la aplicabilidad por el Juez Contencioso-administrativo del artículo 4º del Reglamento sobre el Retiro y Pago de Prestaciones Sociales a los Funcionarios Públicos de Carrera, publicado en la Gaceta Oficial el 13 de julio de 1976, y a tal efecto, observa que dicho asunto constituye una materia precisa y concretamente resuelta por esta Corte en reiterada jurisprudencia, pues en varias sentencias este órgano jurisdiccional ha estimado que en el caso de que una norma reglamentaria contradiga la Ley, el juez debe ordenarse directamente a la Ley y aplicar ésta con carácter preferente sobre la disposición reglamentaria que contraría previsiones de jerarquía normativa superior. En este orden de ideas esta Corte ha considerado de obligatoria y preferente aplicación el artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa, cuyos términos, de acuerdo con el criterio de la Corte, había modificado el Ejecutivo Nacional a través de los dispositivos contenidos en la reforma que realizara el 13 de julio de 1976 sobre el Reglamento de Retiro y Pago de Prestaciones Sociales a los Funcionarios de Carrera, promulgado originalmente el 28 de enero del mismo año y concretamente en lo concerniente al artículo 4º del mismo que dispone que "el tiempo de servicio a ser tomado en cuenta para el cálculo y pago de las prestaciones de antigüedad y auxilio de cesantía será el que resulte de computar los lapsos de servicios prestados a tiempo completo, en forma ininterrumpida, en cualquier organismo de la Administración Pública Nacional, siempre que haya cumplido con los requisitos exigidos por la Ley de Carrera Administrativa para ser considerado funcionario de Carrera".

Ahora bien, a la anterior argumentación debe agregarse algunas consideraciones sobre la remisión que hace la Ley de Carrera Administrativa a la Ley del Trabajo en cuanto a las indemnizaciones que aquella otorga al servicio público de carrera en

caso de retiro, la cual debe ser interpretada tomando como base los mismos criterios que regulan el cálculo de dichas prestaciones en la legislación laboral; en efecto, acerca de tal asunto es necesario tener presente con carácter prioritario, las modalidades específicas de la relación de empleo que vincula al funcionario con la Administración Pública, ésta es, en definitiva, con el Estado como único patrono, para distinguirlas y oponerlas a las de la relación laboral en la cual, en cada oportunidad en que se rompe un nexo de trabajo y se inicia otro, el trabajador se vincula a un patrono diferente, regulado por un estatuto particular y propio cuya orientación responde sobre todo a la satisfacción de intereses singulares. Por ello resulta lógico que el pago de prestaciones sociales en el ámbito del derecho laboral ocurra cada vez que se termina la vinculación del trabajador con una empresa o patrono determinado, y no sorprende por tanto, que la Ley del Trabajo hable de “servicios ininterrumpidos” para efectuar el cómputo de la antigüedad del trabajador, ya que, de no ser así, se hubiera llegado a la inconsecuencia de concebir que el trabajador arrastrara su antigüedad hasta el cese de su capacidad de trabajo y que correspondiera al último patrono asumir el pago de obligaciones contraídas por extraños, con la tremenda carga económica que ello representaría para sí o su empresa. Cobra sentido entonces que la antigüedad en el derecho laboral sea definida como “la permanencia en una misma empresa colaborando a su actividad productiva”, definición que traída al campo del derecho público deberá entenderse en el sentido de que esa “permanencia en la misma empresa”, será al servicio del Estado, inimaginable en multiplicidad de compartimientos estancos, sino por el contrario, comprendido como un todo orgánico dirigido a la consecución de cometidos generales. Por ello se justifica el aparte único del artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa, según el cual “cuando ingrese a la carrera quien haya estado con anterioridad al servicio de un organismo público, el tiempo transcurrido en los cargos anteriores será considerado a los efectos de la antigüedad en el servicio”, mediante cuya consagración el legislador ha querido indicar que en función pública el cálculo de la antigüedad del funcionario se hace sin distingos acerca de todos los lapsos servidos por éste, ininterrumpidos o no, en cualquier organismo público.

Además, —conforme a lo constante y reiteradamente decidido por esta Corte— según los principios “que rigen la interpretación de las normas legales, la aplicación de las mismas supone una actividad creadora en cuanto que quien interpreta trata de completar, desarrollar y explicar la Ley, para así encontrar la intención y finalidad perseguida por el legislador, partiendo no de un dispositivo aisladamente examinado sino del conjunto total de la normativa que el cuerpo legal contempla y que en el caso específico de la Ley de Carrera Administrativa no es otro que el de proteger, amparar y mejorar la situación del empleado público, desvalido siempre ante las arbitrariedades administrativas”; por tanto en función de lo anotado resulta inadmisibles, una interpretación que conduzca al absurdo o que establezca distinciones donde la Ley no las hizo.

B. Titularidad

CPCA

29-1-80

Sólo los funcionarios de carrera tienen derecho al pago de prestaciones sociales, y conforme a la Ley de Carrera Administrativa son cinco los supuestos para el ingreso de los Funcionarios a la Carrera.

El artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa dispone que son los funcionarios de carrera los que tienen derecho a percibir como indemnización al renunciar o ser retirado de su cargo “las prestaciones sociales de antigüedad y cesantía que con-

templa la Ley del Trabajo"; ahora bien, en el caso de autos, el recurrente además de haber alegado su condición de "funcionario de carrera" ello aparece evidenciado en el expediente administrativo respectivo, sin embargo se hace necesario escudriñar en cuál de las situaciones que establece la Ley de Carrera Administrativa se encuentra el funcionario recurrente. Al respecto la Corte observa que son cinco los supuestos que dicha ley consagra para el ingreso de los funcionarios a la carrera, ellos son:

- 1º—Los que, conforme al artículo 35 de la Ley de Carrera Administrativa, ingresen a la carrera administrativa mediante concurso y reúnan los requisitos del artículo 34 *ejusdem*.
- 2º—Los que al momento de entrar en vigencia la Ley de Carrera Administrativa, prestaban sus servicios a la Administración Pública Nacional y tuviesen un año o menos en el desempeño del cargo; a estos funcionarios se les aplica el mismo régimen anterior, o sea el de los que ingresan a la Carrera Administrativa, es decir se rigen por lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley citada para poder convertirse en funcionario de carrera.
- 3º—Los funcionarios que tuviesen de uno a cinco años en la Administración, al momento de la entrada en vigencia de la Ley de Carrera Administrativa; éstos pueden convertirse en funcionarios de carrera, si reúnen los requisitos mínimos previstos en el sistema de clasificación de cargos y se les practica, en consecuencia, los exámenes correspondientes.
- 4º—También se les declarará funcionarios de carrera a los que en la situación anterior, tuviesen de cinco a diez años al servicio de la Administración Pública Nacional, con la característica de que éstos tienen derecho a que se les practique, en caso de ser reprobados en los exámenes correspondientes, por segunda vez el procedimiento previsto para los funcionarios del grupo anterior, es decir los que tienen de uno a cinco años en la Administración.
- 5º—Los funcionarios con más de diez años de servicios, éstos serán declarados "de carrera" con la única condición de que llenen los requisitos establecidos en el artículo 33 de la Ley.

Los supuestos indicados en los números 2, 3, 4 y 5 están contemplados en los artículos 67, 68 y 69 de la Ley de Carrera Administrativa y el del número 1 lo está, como se dijo, en el artículo 35 *ejusdem*.

Pues bien, establecido lo anterior, esta Corte considera que por estar demostrado en el expediente que en el presente caso el recurrente tenía 7 años y 11 meses al servicio de la Administración para el momento en que entró en vigencia la Ley, la situación señalada en el número cuatro (4) o sea la de aquellos funcionarios que tuviesen de cinco a diez años al servicio de la Administración para el momento, como se dijo, de la promulgación de la Ley, los cuales tienen derecho a que —aprobados los exámenes correspondientes— se les declare "funcionarios de carrera" con la característica de que también tienen derecho a que se les practique, en caso de ser reprobados en los referidos exámenes correspondientes, por segunda vez el procedimiento indicado para los funcionarios que tienen de uno a cinco años en la Administración con el objeto de determinar si desempeñaban sus funciones en forma satisfactoria y si reunían los requisitos mínimos previstos en el sistema de clasificación de cargos. Ahora bien, como esos funcionarios tienen derecho al pago de las prestaciones aún cuando fuesen reprobados en los citados exámenes, es lógico deducir entonces que al no habérseles practicado éstos por causas que no le son imputables, le corresponden también el pago de las prestaciones sociales a tenor de lo dispuesto en el encabezamiento del artículo 69 de la Ley de Carrera Administrativa y así se declara.

C. *Cálculo*

CPCA

29-1-80

Para el cálculo de las prestaciones sociales de los funcionarios públicos se deben tomar en cuenta los años de servicio prestados a cualquier organismo público, aunque hubiera habido interrupción del servicio.

Conforme a las numerosas decisiones dictadas por esta Corte en casos similares, se ha venido sosteniendo el criterio ampliamente expuesto, cuyas motivaciones se dan por reproducidas, de que el artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa es el aplicable para el cálculo de las prestaciones sociales de los funcionarios de carrera mediante el cual deberán tomarse en consideración los años de servicios prestados a cualquier organismo público, aunque hubiese habido interrupción en el servicio, desechando en consecuencia la ininterrupción que al respecto establece el artículo 4º del Reglamento sobre Retiro y Pago de Prestaciones Sociales, en razón de que aquella norma legal es de preferente aplicación, en comparación con esta última de carácter reglamentario y alterar ésta al espíritu y propósitos de aquella, criterio que sostenido por el Tribunal *a quo*, se acoge en todas sus partes en el presente caso, imponiéndose en consecuencia rechazar la apelación interpuesta al respecto y así se declara.

Que la falta del requisito de interrupción de los servicios más la fórmula de cómputo del *cuantum* al último salario devengado y la libertad de renunciar que tiene el funcionario, le permite perpetuar esta situación produciéndose para la Administración Pública una inseguridad de no saber con certeza cuanto pagará a sus funcionarios por concepto de prestaciones y una descapitalización de los haberes del Estado del orden de una progresión geométrica cada vez que reingrese un funcionario de la Carrera Administrativa.

Al respecto, deduce esta Corte que si los organismos de la Administración al producirse el retiro dieron cumplimiento a las previsiones establecidas en el Reglamento correspondiente para el pago de las prestaciones, el supuesto planteado quedaría excluido, porque ordenado el pago correspondiente, cualquier reclamación sería en relación al cargo en que se operó el retiro o los anteriores si no hubo solución de continuidad, esto dentro de las situaciones surgidas a partir de la vigencia de la Ley de Carrera Administrativa, lo cual no implica que quienes prestaron sus servicios con anterioridad a dicha Ley y continúan haciéndolo aún con solución de continuidad, no tengan derecho a reclamar sus prestaciones, tomándose en cuenta los años de servicios en su totalidad, como así lo reconoce la Ley en su citado artículo 51, y así se declara.

CPCA

29-1-80

El cálculo para el pago de las prestaciones sociales debe hacerse tomando en consideración los años de servicio prestados a la Administración, aunque hubiese habido interrupción en el servicio.

A tal efecto la Corte observa, que el artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa establece que:

“...Cuando ingrese a la carrera quien haya estado con anterioridad al servicio de un organismo público, el tiempo transcurrido en los anteriores, será considerado a los efectos de la antigüedad en el servicio...”.

En igual sentido, el artículo 14 del Reglamento Sobre Reingreso de los Funcionarios Públicos, señala que el pago de prestaciones sociales deberá realizarse aun cuando posteriormente el funcionario haya reingresado a la carrera.

De lo anterior se evidencia que el artículo 4º del Reglamento sobre Retiro y Pago de Prestaciones Sociales a los Funcionarios Públicos de Carrera, es violatorio de la finalidad propuesta por el legislador en el artículo 51 *eiusdem*, espíritu que sí ha sido acogido en el artículo 14 del Reglamento sobre Reingreso, que no es otro que el reconocimiento de la antigüedad, sin tomar en consideración si hubo o no, interrupción en el servicio.

En orden a los razonamientos anteriores, y al contenido del fallo de esta Corte en fecha 27 de abril de 1978, en virtud del cual se confirma una decisión en el mismo sentido, se acuerda que el cálculo para el pago de prestaciones sociales debe hacerse según el contenido del artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa, es decir, tomando en consideración los años de servicios prestados a la Administración, aunque hubiese habido interrupción en el servicio, desechando en consecuencia la ininterrupción que al respecto establece el artículo 4º del Reglamento Sobre Retiro y Pago de Prestaciones Sociales a los Funcionarios Públicos Nacionales, en razón de que aquella norma legal es de preferente aplicación, en comparación con esta última de carácter reglamentario y así se declara.

CPCA

29-1-80

Como base para el cálculo de prestaciones de un funcionario público de carrera, debe tomarse en cuenta el sueldo devengado por él en el último cargo desempeñado en la Administración Pública.

Considerando que es doctrina jurisprudencial, tanto de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, como de esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, que es equivocado el criterio de la mayoría del Tribunal de la Carrera Administrativa de tomar como base para el cálculo de prestaciones de un funcionario público de carrera; cuando éste desempeñaba un cargo de libre nombramiento y remoción para el momento de su retiro de la Administración Pública Nacional; el sueldo devengado por el funcionario en el último cargo de carrera, debiendo tomarse como sueldo-base a los efectos señalados, aquel devengado por el funcionario en el último cargo desempeñado en la Administración Pública Nacional aun cuando éste fuese de libre nombramiento y remoción, tal como lo expresa el juez disidente en la decisión de primera instancia. Así, tal doctrina jurisprudencial de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y de esta Corte de lo Contencioso-Administrativo, es de singular pertinencia en el caso de autos, pues el sueldo que se debió tomar en cuenta a los fines de establecer la indemnización correspondiente, ha debido ser el sueldo devengado por el recurrente en el último cargo desempeñado en la Administración Pública Nacional el cual fue de Comisionado Especial del Ministro en el Ministerio de Relaciones Interiores, con sueldo de seis mil bolívares (Bs. 6.000,00) mensuales, y es ese el sueldo que debe tomar como base la Administración Pública Nacional para el cálculo de las prestaciones debidas al recurrente. Así se declara.

CPCA**21-2-80**

Para el cálculo de prestaciones de un funcionario público de carrera, cuando esté desempeñando un cargo de libre nombramiento y remoción para el momento de su retiro de la Administración, debe tomarse como sueldo base a los efectos señalados aquel devengado en el último cargo desempeñado en la Administración Pública, aun cuando fuese de libre nombramiento y remoción.

Considerando que es doctrina jurisprudencia, tanto de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, como de esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, que es equivocado el criterio de la mayoría del Tribunal de la Carrera Administrativa de tomar como base para el cálculo de prestaciones de un funcionario público de carrera; cuando este desempeñaba un cargo de libre nombramiento y remoción para el momento de su retiro de la Administración Pública Nacional; el sueldo devengado por el funcionario en el último cargo de carrera, debiendo tomarse como sueldo base a los efectos señalados aquel devengado por el funcionario en el último cargo desempeñado en la Administración Pública Nacional aun cuando este fuese de libre nombramiento y remoción, tal como lo expresa el juez disidente en la decisión de primera instancia. Así, tal doctrina jurisprudencial de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y de esta Corte de lo Contencioso-Administrativo, es de singular pertinencia en el caso de autos, pues el sueldo que se debió tomar en cuenta a los fines de establecer la indemnización correspondiente, ha debido ser el sueldo devengado por el recurrente en el último cargo desempeñado en la Administración Pública Nacional, cual fue el de Comisionado Especial del Ministro en el Ministerio de Relaciones Interiores, con sueldo de seis mil bolívares (Bs. 6.000,00) mensuales, y es ese el sueldo que debe tomar como base la Administración Pública Nacional para el cálculo de las prestaciones debidas al recurrente. Así se declara.

4. *El contencioso de la carrera administrativa*

A. *Legitimación activa*

CPCA**21-2-80**

La condición de funcionario público, es un requisito esencial para poseer legitimación activa para interponer los recursos contencioso-administrativos de la función pública ante los organismos jurisdiccionales competentes.

La sentencia apelada declaró inadmisibles las querrelas incoadas por el actor recurrente por las siguientes razones:

“En el caso presente, leídas las actas procesales con detenimiento, de las cuales se evidencia la ausencia del nombramiento del actor para el cargo que ocupara expedido con los requisitos exigidos por la Ley; la ausencia igualmente de la hoja de movimiento de personal (FP-020) relativa tanto al ingreso como al egreso; la naturaleza de las funciones que el mismo desempeñaba, las cuales se deducen de las circunstancias planteadas por él y establecidas en el expediente administrativo con base a las cuales se produjeron las medidas sancionatorias que lo afectaron; la inexistencia en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos, nor-

ma vigente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento Parcial sobre los Sistemas de Clasificación de Cargos y Remuneraciones, dictado mediante Decreto número 1.310 del seis (6) de junio de mil novecientos setenta y tres (1973), de una clase de cargos que utilice la denominación aplicada a aquél del cual era titular; la naturaleza de la relación existente entre el querellante y el personal directivo del Colegio Universitario, así como la planteada con el personal a su cargo, este Tribunal concluye que, en el presente caso no existió una relación de empleo público regida por la Ley de Carrera Administrativa, y que, por el contrario, el querellante se encontraba excluido de la aplicación de la Ley, con base a lo dispuesto en el ordinal 6º del artículo 5 ejusdem. En efecto resulta indudable que la prestación del querellante era en beneficio de una administración pública; pero no resulta que el mismo tuviese la naturaleza de un empleado o funcionario; sino que, por el contrario, las labores que realizaba y la ausencia total de las formalidades para el ingreso a un empleo público son demostrativas de la inexistencia de una relación de tal índole e indicativos de que se trataba de un vínculo de naturaleza obrero-patronal”.

“En vista de tales razones, y por cuanto de las mismas se evidencia que el querellante carecía de la legitimidad para interponer la querrela, este Tribunal de la Carrera Administrativa, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley la declara inadmisibile”.

El anterior criterio de la sentencia apelada no es compartido por esta Corte pues, en el caso de autos, corre en el expediente (folio 5) una comunicación emanada del Director del Colegio Universitario de Carúpano, Región Nor-Oriental, dirigida al recurrente en la cual le participa que “ha sido seleccionado(a) para ocupar el cargo de jefe mantenimiento edificios I a partir del 1/1/74 con un sueldo mensual de un mil cien con 00/100 bolívares (Bs. 1.100,00)” lo que demuestra que el requisito del “nombramiento” fue cumplido positivamente y no como equivocadamente afirma el Tribunal *a quo* de que de “las actas procesales” se evidencia “la ausencia del nombramiento del actor para el cargo que ocupara”. Por lo demás, si bien es cierto que la denominación que aparece en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos es la de “Supervisor de Mantenimiento de Edificios I” es diferente a la que aparece en el referido oficio de nombramiento (Jefe de Mantenimiento Edificios I) no es menos cierto que el sueldo y las funciones desempeñadas por el recurrente corresponden con las señaladas en el indicado Manual, por lo que esta Corte comparte el criterio del apelante (actor querellante) en el sentido de que tal discrepancia de denominaciones “no constituye sino una sutileza o si se quiere un error de la persona encargada de mecanografiar o dictar el oficio de nombramiento”.

Por tales razones esta Corte considera que en el caso de autos el actor tenía la condición de funcionario público requisito esencial para poseer legitimación activa para interponer recursos contencioso-administrativos de la función pública ante los organismos jurisdiccionales competentes y por ende procede la revocatoria del fallo apelado y consecuentemente la reposición del proceso al estado de que el órgano jurisdiccional de la Primera Instancia del procedimiento de la Carrera Administrativa se pronuncie sobre las pretensiones del actor recurrente contenidas en su libelo de demanda respectivo y conforme a lo alegado y probado en autos, y así se declara.

B. *Agotamiento de la vía administrativa*

CPCA

29-1-80

Al agotarse la vía de conciliación por ante la respectiva Junta de Avenimiento, se considera agotada la vía administrativa y no es necesario acudir al antejuicio administrativo.

Por cuanto la Ley de Carrera Administrativa es la aplicable con motivo de la reclamación de autos y por ende lo es la tramitación establecida en la misma, la cual contempla únicamente para el ejercicio de la acción correspondiente el agotamiento de la vía de conciliación por ante la respectiva Junta de Avenimiento, a lo cual se dio cumplimiento, forzoso es concluir, por la naturaleza especial de sus normas que en las reclamaciones derivadas de esta Ley no es procedente el antejuicio administrativo como pretende el apelante y así se declara.

C. *Carga de la prueba*

CPCA

21-2-80

La Administración Pública está obligada a demostrar su afirmación de que un cargo no es de carrera.

En cuanto al alegato formulado por la sustituto del Procurador de que el actor no era funcionario de Carrera observa la Corte que de acuerdo con el criterio sustentado por nuestro más alto Tribunal en sentencia del 11-12-79, corresponde a la República precisar y demostrar los hechos específicos de tal afirmación y no en la forma genérica y abstracta como lo hizo, porque si bien el actor acepta que el último cargo del cual fue retirado era de libre nombramiento y remoción al no haber planteado controversia alguna al respecto, en cambio correspondía a la República demostrar que los cargos anteriores estaban en la misma categoría porque debe presumirse, que todos los cargos de carrera, quedando a cargo del que alega lo contrario, la obligación procesal de comprobar la procedencia de la excepción, bien por tratarse de un cargo similar a los mencionados en los ordinales 1 y 2 del artículo 4º o por ser de alto nivel o de confianza según los términos del Decreto 211 todo lo cual impone el rechazo del alegato en referencia formulado por la representante de la Administración y consecuentemente improcedente su apelación al respecto y así declara.

5. *Enriquecimiento Ilícito*

A. *Ambito de la Ley*

CSJ - SPA

29-1-80

La Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito se aplica a los Oficiales de las Fuerzas Armadas Nacionales.

Carece también de validez la impugnación de la sentencia recurrida que hace el apoderado del recurrente en el Capítulo II del mencionado escrito, basado en el ordinal 3º del artículo séptimo de la mencionada Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos; pues, como lo ha decidido esta Corte en oportunidades anteriores, si bien es cierto que esa disposición legal exime a los jefes, oficiales, clases y soldados de las Fuerzas Armadas de la Nación, de la obligación de hacer la declaración jurada de bienes a que se refiere el artículo 3º de la Ley citada, ello no les excluye, en manera alguna, de la aplicación de la referida Ley; pues al contrario, el hecho mismo de que el citado artículo 7º exceptúe específicamente de la obligación de hacer declaración jurada de bienes a los miembros de las Fuerzas Armadas que no ejerzan funciones administrativas, como también a otras categorías de ciudadanos, tales como los maestros, profesores catedráticos que no tengan otra

actividad pública sino la enseñanza, los miembros de las comisiones codificadoras y demás cuerpos de carácter consultivo y jurídico, etc., etc., significa más bien claramente que esas categorías de personas están sometidas a la aplicación de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, pues de otra manera no habría sido necesario que la propia Ley les eximiese del cumplimiento de uno de los requisitos que ella misma establece, como es la declaración jurada de bienes.

B. *Declaración Jurada*

CSJ - SPA

29-1-80

Los bienes muebles están excluidos de la declaración jurada, cuando están destinados al uso privado o consumo doméstico.

En decisiones anteriores este Alto Tribunal ha admitido pedimentos similares, partiendo del criterio de que, por cuanto el Legislador consideró procedente excluir de las declaraciones juradas que el empleado o funcionario público está obligado a hacer conforme el citado artículo 3º, los bienes muebles destinados al uso privado o al consumo del empleado o funcionario de su familia, debe considerarse que tales bienes están excluidos del alcance de la Ley, para todos los efectos de la misma, salvo cuando circunstancias especiales hagan procedente aplicar otro criterio, como podría ser el caso por ejemplo, cuando los bienes en cuestión tuviesen un valor excesivamente elevado.

C. *Persona Interpuesta*

CSJ - SPA

29-1-80

Para identificar la interpuesta persona no es necesario diferenciar entre la interposición real y simulada.

Según el artículo 25 de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, "El enriquecimiento ilícito tiene lugar cuando el funcionario o empleado público, durante el desempeño de su cargo o dentro del año siguiente a su cesantía, se encontrare en posesión de bienes, sea por sí o por interpuesta persona, que sobrepasen notoriamente sus posibilidades económicas". Para la aplicación e interpretación del artículo transcrito no es necesario, pues, recurrir a la doctrina con objeto de diferenciar entre la interposición real y la simulada. Lo que interesa para que surja la presunción del enriquecimiento ilícito, es determinar si los bienes que posee el investigado, sea por sí mismo o por medio de interpuesta persona, pudieron ser adquiridos por el investigado dentro de los límites de sus posibilidades económicas, habida consideración de sus normales ingresos durante el tiempo abarcado por la investigación, y del monto de sus gastos normales de vida, y los de sus familiares que estén a su cargo.

D. *Naturaleza Jurídica del Recurso contra las decisiones de la Comisión*

CSJ - SPA

29-1-80

El Procedimiento Jurisdiccional previsto en la disposición transitoria de la Constitución es de carácter especialísimo. Las decisiones de la Comisión Investigadora que declaren incurso en enriquecimiento ilícito a una persona, establecen una presunción Juris-Tantum de culpabilidad que puede ser destruida mediante recurso interpuesto ante la Corte Suprema de Justicia.

En el Capítulo I de su escrito de informes, los apoderados del recurrente formulan una serie de consideraciones acerca de la naturaleza jurídica del recurso que, contra las decisiones dictadas por la Comisión Investigadora en virtud de la especial competencia que le fue otorgada por la Vigésimaprimerá Disposición Transitoria de la Constitución Nacional, pueden interponer las partes para ante este Alto Tribunal; estableciendo comparaciones con los recursos de apelación y de revisión contemplados en legislaciones extranjeras contra las decisiones de carácter contencioso-administrativo, ilustrándolas con citas de doctrinas y jurisprudencia. A este respecto, la Sala observa:

Como lo ha establecido este Alto Tribunal a través de diversos fallos, el procedimiento establecido en la Vigésimaprimerá Disposición Transitoria de la Constitución Nacional promulgada en 1961, es de un carácter especialísimo, concebido por el Constituyente para dar solución a los casos específicos allí señalados, o sea los procedimientos por enriquecimiento ilícito relativos a hechos ocurridos con anterioridad al 23 de enero de 1958. Con ese fin, otorgó competencia para dictar sentencia en tales procedimientos a la Comisión Investigadora que, según la competencia normal que le concede la Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, sólo tiene el carácter de un tribunal de sustanciación. Por tanto, para la interpretación de la naturaleza jurídica de tal recurso, no debe buscarse inspiración en doctrinas ni legislaciones extranjeras, sino en el propio texto constitucional que creó el recurso, y en la intención que al hacerlo hubo de tener el Constituyente, con vista de las circunstancias históricas que mediaban en el país para el momento de la creación del recurso.

La Comisión Investigadora fue creada por la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, dotada de amplias facultades para abrir y realizar las investigaciones que considere procedentes, para establecer la existencia o inexistencia de enriquecimiento ilícito por parte de cualquier funcionario o empleado público, cuando existan indicios de ello o medie una denuncia debidamente formulada. Si del resultado de esa investigación se desprenden fundados indicios de que el funcionario o empleado público ha incurrido en alguno de los delitos previstos por los artículos 195, 196, 197, 198, 199 o 200 del Código Penal, la Comisión deberá pasar el caso al Fiscal General de la República, para que inicie el enjuiciamiento del investigado; si de los indicios aparece el investigado como incurso en alguno de los hechos ilícitos previstos en el numeral 7º del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, el expediente debe ser remitido a la Contraloría General de la República; y por último, cuando del expediente instruido por la Comisión Investigadora se desprenden indicios fundados de enriquecimiento ilícito por parte del investigado, las actuaciones deben ser pasadas al Procurador General de la República, a fin de que intente las acciones correspondientes.

Tal es la manera de proceder en situación normal, para la aplicación de los procedimientos previstos en la mencionada Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de

Funcionarios o Empleados Públicos. Ahora bien: para la fecha en que fue promulgada la Constitución Nacional vigente, que lo fue el 23 de enero de 1961, existía una situación especial, por la coexistencia de un elevado número de casos a cargo de la Comisión Investigadora, concernientes a ex-funcionarios y ex-empleados públicos que habían actuado con anterioridad al 23 de enero de 1958; y estaban aún por iniciarse investigaciones respecto a otras personas que se hallaban en las mismas circunstancias. Consideró el Constituyente que en tal situación resultaría prácticamente imposible la tramitación de todos los casos de esa índole, según el procedimiento normal establecido en la mencionada Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, pues sería excesivamente lenta y de todo punto ineficaz. En consecuencia, optó el Constituyente por atribuir a la Comisión Investigadora la competencia para conocer y decidir en los juicios por enriquecimientos ilícitos relativos a hechos ocurridos con anterioridad al 23 de enero de 1958, con base en los resultados de las investigaciones realizadas, o que realizase la misma Comisión de acuerdo con la Ley varias veces aludida. Y teniendo en cuenta las deficiencias que desde el punto de vista procesal implicaba tal procedimiento, actuó con prudencia el Constituyente al establecer la posibilidad de que, contra las decisiones que así dictase la Comisión Investigadora, pudiese recurrir tanto el propio investigado, como el representante de la Nación, y también las terceras personas que fuesen titulares de derechos reales sobre bienes que, por efecto de una decisión dictada por la Comisión Investigadora, pudiesen ser pasados al patrimonio de la Nación. Es obvio que en todo caso el recurrente, sea el propio investigado, el representante de la Nación o un tercero, está obligado a evidenciar, ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, los alegatos de hecho y de derecho en que fundamente su recurso.

Es de advertir, en fin, que aun cuando el Constituyente aplicó a la decisión dictada por la Comisión Investigadora en virtud de la especial competencia que al efecto le otorgó la calificación de "sentencia definitiva firme", resulta evidente que tal calificativo sólo es aplicable al fallo cuando contra el mismo no es interpuesto el recurso para ante la Corte Suprema de Justicia. De acuerdo con el criterio anteriormente expuesto, la decisión por la cual la Comisión Investigadora, con base en los resultados de sus propias actuaciones, declara incurso en enriquecimiento ilícito al investigado, hace recaer sobre éste una presunción *juris-tantum* de culpabilidad, dentro de los términos del fallo respectivo; presunción que puede ser destruida o modificada en sus términos, mediante el recurso debidamente interpuesto para ante la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, y el aporte de los elementos de juicio que permitan establecer la licitud total o parcial de su enriquecimiento, para lo cual puede hacer uso de todos los elementos probatorios previstos en nuestro Derecho Procesal.

En los términos que anteceden deja la Corte esclarecida la cuestión de la naturaleza jurídica del presente recurso, a la cual se refiere el Capítulo I de los informes consignados por los apoderados del recurrente.

Comentarios Jurisprudenciales

COMENTARIOS A LA SENTENCIA DECLARATIVA DE NULIDAD PARCIAL DE LAS PAUTAS REGLAMENTARIAS SOBRE EL ESCALAFON DEL PERSONAL DOCENTE Y DE INVESTIGACION DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

Manuel Rachadell

*Profesor de Derecho Administrativo
de la Universidad Central de Venezuela*

I. Antecedentes

En la Ley de Universidades se establece, entre las atribuciones del Consejo Universitario, la de "Dictar, conforme a las pautas señaladas por el Consejo Nacional de Universidades, el régimen de seguros, escalafón, jubilaciones, pensiones, despidos, así como todo lo relacionado con la asistencia y previsión social de los miembros del personal universitario" (Art. 26, núm. 18). Con fundamento en esta atribución, y en concordancia con el numeral 3º del Artículo 20, ejusdem, según el cual son atribuciones del Consejo Nacional de Universidades, "Coordinar las labores universitarias en el país y armonizar las diferencias individuales y regionales de cada Institución con los objetivos comunes del sistema", el Consejo Nacional de Universidades dictó, en fecha 18 de Noviembre de 1977, unas "Pautas Reglamentarias sobre el Escalafón del Personal Docente y de Investigación de las Universidades Nacionales".

En el Artículo 6º de dichas Pautas se dispuso que: "Las Universidades Nacionales deberán fijar las remuneraciones de las distintas categorías y dedicaciones del escalafón universitario, sin exceder los límites máximos" previstos en la tabla allí contenida.

En fecha 11 de Enero de 1979, el Rector de la Universidad Central de Venezuela solicitó de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo la nulidad del referido Artículo 6º por considerar que el mismo violaba los Artículos 9 (encabezamiento y numeral 1º), 103 y 26 ordinal 21 de la Ley de Universidad vigente, los cuales se refieren a la autonomía de las Universidades y a la facultad de los Consejos Universitarios de establecer las remuneraciones del personal docente y de investigación.

En fecha 20 de Diciembre de 1979, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo declaró la nulidad del artículo impugnado por considerar que el mismo constituía "una extralimitación de competencia del Consejo Nacional de Universidades al invadir la autonomía organizativa (normativa) atribuida al Consejo Universitario... y la potestad reglamentaria del Consejo Universitario en materia de remuneración a los miembros del personal docente y de investigación".

En el proceso a que nos estamos refiriendo se formularon planteamientos de indudable interés, los cuales se refieren, en primer lugar, a la competencia de la Corte Primera para conocer del recurso; en segundo lugar, a los efectos del acto impugnado; en tercer lugar, a la naturaleza de las "Pautas" emanadas del Consejo Nacional de Universidades y, por último, en cuanto a la legalidad del artículo objeto de la impugnación.

II. Competencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo

La forma muy oscura y poco técnica como está redactado el Artículo 185, ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que se refiere a la compe-

tencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en materia de anulación de actos administrativos por ilegalidad, ha suscitado diversas opiniones sobre la competencia de este órgano, con respecto al cual ha sostenido Brewer Carías: "La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de acuerdo a la interpretación estricta y lógica de las normas de la Ley Orgánica, resulta que no tendría competencias en el contencioso de anulación de los actos administrativos individuales, lo que parece absurdo"¹.

En relación al caso concreto que estamos examinando, opinó el Fiscal General de la República, en su dictamen del 18 de Junio de 1979:

"A nuestra manera de ver, el Consejo Nacional de Universidades es un órgano del Ministerio de Educación, o lo que es lo mismo, un órgano del Ejecutivo Nacional . . . (omissis). Es evidente ahora, que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo no tiene competencia para conocer de la nulidad de los "actos administrativos" emanados del Consejo Nacional de Universidades, ya que la competencia de aquel Tribunal se encuentra restringida en materia de recursos por "exceso de poder" a los actos emanados de personas jurídicas públicas como los Institutos Autónomos, estén incluidos en tal categoría o no, las Universidades Nacionales y algunas instituciones como son los colegios profesionales que tienen personalidad jurídica".

Ante esta tesis, el apoderado de la Universidad Central argumentó:

"No todo lo que es o constituye la actividad administrativa está comprendido en la esfera del Poder Ejecutivo. El Consejo Nacional de Universidades forma parte de esas nuevas figuras subjetivas, no dotadas de personalidad jurídica, que ejercen funciones de planificación y coordinación, estando constituida en su seno interno por representantes de los distintos sectores sobre los cuales recae su ámbito de acción".

Esta segunda tesis fue admitida por el Tribunal para declararse competente, con lo cual se ha mantenido una línea jurisprudencial de la Corte Primera que se inicia con la sentencia del 26-1-77, se continúa con la sentencia del 12-7-78, y se confirma con la sentencia que comentamos, en virtud de la cual este Tribunal, por una interpretación no exenta de ingenio, se ha atribuido hasta ahora competencia para conocer de los recursos de nulidad por ilegalidad contra actos administrativos emanados de los Institutos Autónomos, de los Colegios Profesionales, de las Universidades y de los órganos del Poder Público dotados de autonomía funcional que no tengan rango constitucional.

III. Efectos del acto impugnado

En el Informe del Fiscal General de la República se suscita el problema de si las "pautas" constituyen actos de efectos generales o de efectos particulares a los fines de determinar si existía o no un lapso de caducidad para intentar el recurso. A este respecto expresa el Fiscal:

"En el caso concreto de las Pautas Reglamentarias, contra las cuales se ha propuesto el recurso de nulidad, tendría en concreto el efecto de un acto de los que la doctrina califica como "actos colectivos", ya que inciden sobre cuerpos

1. Allan Randolph BREWER-CARIAS, "El Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación contra los Actos de Efectos Particulares" en: *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, Instituto de Derecho Público, U.C.V., Caracas 1979, p. 179.

colectivos como son los componentes del personal docente y de investigación de las Universidades. Estas personas son en todo momento determinadas; y, a lo sumo, determinables... (omissis). Desde este punto de vista, los actos colectivos son una categoría de *actos individuales* con efectos atinentes a una pluralidad de figuras subjetivas (el personal docente y de investigación) ligadas por relaciones internas con la figura subjetiva (Universidad) a la cual el acto estaba dirigido”.

Sobre este aspecto, concluye el Dictamen del Fiscal:

“En el caso concreto, la estructura del acto (o su eficacia subjetiva) es la de un *acto colectivo*, que hemos catalogado como una categoría de *acto individual*. En tal caso, el lapso preclusivo de caducidad ha transcurrido totalmente, y el Tribunal Administrativo debe declararlo “de oficio”. Si por el contrario, la categoría de los “actos generales” se hace “residual”, respecto del “acto individual”, en sentido estricto, el recurso no presenta dificultad alguna en declararlo con lugar”.

En la sentencia de la Corte Primera no se analiza este aspecto, pero al admitir el recurso se supone que el Tribunal ha considerado al acto impugnado como un acto de efectos generales, y por lo tanto no sujeto a lapso alguno para su impugnación.

“En suma, la directiva es un acto indicativo, –inclusive se le considera que no tiene carácter de norma– para hacer conocer los puntos de vista de la Administración”. Por nuestra parte, queremos señalar que el Fiscal General no planteó este problema en sus justos términos, ya que, a los fines de determinar si ha transcurrido el lapso de caducidad no interesa si el acto es individual (es decir, dirigido a un sujeto de derecho) o general (destinado a una pluralidad de sujetos), sino que es necesario precisar si el acto es de efectos individuales (que crea, modifica o extingue una situación jurídica individual o subjetiva) o de efectos generales (acto normativo, que crea, modifica o extingue una situación jurídica general u objetiva), tal como lo ha analizado Brewer-Carías con toda razón².

En definitiva, no tenemos ninguna duda que las “Pautas” constituyen actos normativos, que tienen efectos generales, y que por tanto no están sujetos al lapso de caducidad para impugnarlos. Y también consideramos que si deben asimilarse las “Pautas” a las “directivas”, como lo hace la Corte Primera, se trataría en todo caso de “directivas normativas”, pues de lo contrario la Corte ha debido declarar inadmisibile el recurso por haber caducado el lapso para intentarlo.

IV. Naturaleza de las “pautas” del Consejo Nacional de Universidades

En la sentencia que comentamos se señala que:

“Los tratadistas italianos son los que mejor han estudiado el significado del término (“Pauta”). Así, entre ellos Santi Romano para quien se trata de “normas que no lo son en sí y de por sí obligatorias, aun cuando se acompañe, como elemento adicional, la obligación, no de acatarlas sino de *tomarlas en cuenta y de no alejarse de ellas* sin un motivo plausible”. (Omissis). Esta categoría de normas debe considerarse como una recomendación más que como un imperativo jurídico, como una sugestión absolutamente desprovista de fuerza y no obligatoria ella en sí misma y donde la eficacia reposa sobre la libre conducta de los intereses de quien ella se acoge”.

2. *Ibidem*, pp. 172 a 174.

Por nuestra parte, opinamos que las consideraciones anteriores no recogen exactamente lo que debe entenderse por "Pauta". Si bien esta expresión da la idea de un marco de acción dentro del cual el destinatario de la misma tiene cierta libertad de decisión, ello no puede autorizar a sostener que las "pautas" pueden desobedecerse impunemente. Por ello, coincidimos más con el Fiscal General de la República, quien citando a Giuseppino Treves³ expresa:

"Un eminente autor moderno señala que a la directiva se le deja una cierta discrecionalidad en su ejecución al sujeto subordinado, pero esa discrecionalidad no puede ser tan amplia como para diluir o disolver la directiva en una recomendación no vinculante, ni viceversa, limitarla de tal manera que se convierta en una orden".

Por otra parte, se asienta en la sentencia que comentamos:

"De acuerdo a lo expuesto es un contrasentido la figura de pauta reglamentaria, que estaría compuesta de pauta, con la carga conceptual que arriba se ha señalado, más reglamentaria (de reglamento), es decir, acto normativo emanado en el ejercicio de funciones administrativas innovador del ordenamiento jurídico".

En este aspecto no coincidimos con la sentencia del Tribunal Administrativo. Precisamente el sentenciador viene de decir que "esta categoría de normas debe considerarse como una recomendación más que como un imperativo jurídico...". Luego, las pautas son normas; y si no lo fueran, el Tribunal no hubiera podido admitir el recurso, puesto que se había vencido el lapso de seis meses para admitir la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares.

Por otra parte, si las "pautas" tuvieran la naturaleza de "una sugestión absolutamente desprovista de fuerza y no obligatoria ella en sí misma", ¿qué necesidad habría de pedir la nulidad de las mismas, si las Universidades no estuvieran sometidas al marco que ellas establecen?

V. Legalidad del artículo 6º de las Pautas del Consejo Nacional de Universidades

El problema de fondo sometido a la decisión del Tribunal administrativo, planteado en los términos que consideramos más exactos, es el siguiente: en primer lugar, si las pautas que emanan del C.N.U., en un caso concreto, limitan de tal manera la facultad de los Consejos Universitarios que se convierten en una orden que no permite la discrecionalidad de estos órganos; en segundo lugar, si el Consejo Nacional de Universidades puede dictar pautas a las Universidades únicamente en las materias que le estén expresamente indicadas en la Ley de Universidades.

Con respecto al primer problema, la sentencia de la Corte Primera no entra en el análisis concreto del artículo 6º de las Pautas Reglamentarias, para determinar si la fijación de un límite máximo a las remuneraciones que pueden devengar en cada grado del escalafón los miembros del personal docente y de investigación de las Universidades Nacionales, dentro del cual cada Universidad puede fijar libremente las remuneraciones correspondientes, constituye o no una limitación excesiva a la facultad de los Consejos Universitarios para determinar, por reglamento interno, el monto de dichas remuneraciones. En este orden de ideas, lo que se discutiría es la magnitud del margen dentro del cual jugaría la discrecionalidad de los Consejos Universitarios.

En realidad, la consideración de este aspecto presupone que se reconozca al Consejo Nacional de Universidades la facultad de dictar pautas en materia de remuneración al personal docente y de investigación de las Universidades Nacionales.

3. Giuseppino TREVES, *L'Organizzazione Amministrativa*. Torino, s/f, p. 96.

En efecto, lo que se plantea en la parte dispositiva de la sentencia no es que las pautas pueden ser desobedecidas por las Universidades, ni que estas pautas en particular restringen excesivamente la facultad de los Consejos Universitarios, sino que el artículo 6º invade la competencia de estos órganos, porque si bien la Ley de Universidades confiere facultades al C.N.U., para dictar pautas sobre "el régimen de seguros, escalafón, jubilaciones, pensiones, despidos, así como todo lo relacionado con la asistencia y previsión social de los miembros del personal universitario", no se atribuye expresamente competencia al C.N.U. para dictar pautas en materia de remuneraciones.

En tal virtud, la sentencia que comentamos interpreta restrictivamente las facultades del Consejo Nacional de Universidades y extensivamente la competencia de los Consejos Universitarios. Como éste era el aspecto central de la controversia, hubiera sido deseable que la decisión del Tribunal Administrativo se hubiera extendido sobre este punto y hubiera analizado, en una perspectiva histórica y teleológica, las competencias del C.N.U., en conexión con las facultades de este organismo en materia de control presupuestario sobre las Universidades, habida cuenta que en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Universidades se expresó, en relación al Consejo Nacional de Universidades, que "Ha estado en la mente de la Comisión el reforzar la misión de este Organismo".

COMENTARIOS SOBRE DELIMITACION DE LA REMUNERACION Y EL SUELDO BASICO DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Joaquín Rodríguez Falcón
*Profesor de la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos
de la Universidad Central de Venezuela*

I

Aunque, si bien es cierto, que puede establecerse una relación de género a especie entre los conceptos de remuneración y sueldo, lo anterior frecuentemente se olvida o se confunde, principalmente cuando los funcionarios traten de hacerse reconocer derechos económicos y los Magistrados dentro de su óptica, pierden las perspectivas que fundamentan un sistema integrado de remuneraciones.

Igualmente, tal confusión es producto de que ese Sistema de remuneraciones no ha sido definitivamente estructurado reglamentariamente.

Sin embargo, dos decisiones de la Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo de reciente fecha, no solo ponen de manifiesto la disparidad injustificable de criterios, sino que, aún más, evidencian la falta de consecuencia en los principios de las decisiones jurisprudenciales.

II

Con fecha 24-5-79 la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (caso Urdaneta Muñoz vs. IAN, Magistrado Ponente J. Calcaño de Temeltas) estableció el concepto de lo que debía entenderse por "remuneración" en sentido amplio, esta es, según el Tribunal: La "remuneración" (o remuneraciones), puede concebirse como el conjunto de asignaciones pecuniarias o de cualquier otra índole que perciba el funcionario por sus servicios a tenor de lo previsto en los artículos 42 y 43 de la Ley, y el sueldo "que configura uno de los elementos de la remuneración aparece como el resultante de sumar la tarifa básica inicial que contiene la Escala General de Sueldos vigente, a las compensaciones, pasos intermedios y máximos de la Escala, que por antigüedad y servicio eficiente se reconocen al servidor público, y cuya configuración para los cargos de libre nombramiento y remoción ha quedado establecida con antelación".

En la especie se trataba de determinar qué remuneración debía servir de base para liquidarle las prestaciones sociales a un funcionario de carrera desempeñando un cargo de libre nombramiento y remoción: Si la cantidad asignada al cargo en la Ley de Presupuesto o debía incluirse otros beneficios pecuniarios de que disfrutaban dichos funcionarios y entre ellos: las primas por jerarquía (responsabilidad en el cargo), de transporte, etc.

Sobre este planteamiento, la Corte estableció lo siguiente:

"En efecto, cabe insistir aquí que el sueldo a tomar en cuenta para el cálculo de las prestaciones sociales del funcionario de carrera retirado de la Administración Pública por haber sido removido de un cargo de libre nombramiento y remoción a que se contraen los numerales 1º) y 2º) del artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa y algunos supuestos del literal a) del Decreto 211, no rige la tarifa de sueldos vigente, contenida en el Reglamento antes nombrado, el sueldo base para el cálculo de las prestaciones sociales del empleado removido y retirado del servicio, será únicamente el que resulte de sumar el que se le asigne al cargo en la partida correspon-

diente de la Ley de Presupuesto más las compensaciones que, como se dijo antes, perciba aquél por concepto de antigüedad y servicio eficiente”.

De esta manera y al margen del problema en litigio que consistía en determinar la remuneración correspondiente al funcionario durante el lapso de disponibilidad, la Corte estableció un criterio ajustado al sentido de la Ley y el reglamento; criterio que anteriormente habíamos expuesto (J. Rodríguez Falcón, *Los Derechos Económicos de los Funcionarios*. Editorial Jurídica Venezolana, Colección Monografías Jurídicas Nº 9, Caracas, 1978, págs. 10 al 14).

Cabe observar que la sentencia fue aprobada por unanimidad por los cinco (5) magistrados de la Corte.

III

Con posterioridad, la misma Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo (sentencia del 20-12-79, Magistrado Ponente Antonio Angrisano, caso Ernest Contreras vs. Instituto Nacional del Menor), decidiendo sobre la solicitud de reconocimiento de la prima de jerarquía por responsabilidad en el cargo, a los efectos de su inclusión para el pago de prestaciones sociales, estableció, interpretando el artículo 3º del Reglamento Sobre Retiro y Pago de Prestaciones Sociales, que:

“La prima de jerarquía”, puede equipararse a la compensación de “servicio eficiente” en el sentido de que no es el nombre que se le dé a la remuneración sino su contenido intrínseco lo que determina su verdadera naturaleza jurídica, y en el caso de autos la referida “prima de jerarquía” está establecida en virtud del “servicio eficiente” que el funcionario presta en el cargo que desempeña”; y lo justifica además: “este Tribunal comparte el criterio del recurrente de que la remisión que hace la Ley de Carrera Administrativa a la Ley del Trabajo para el pago de las prestaciones sociales debe extenderse a la definición que sobre el salario hace la legislación laboral la cual incluye, en el artículo 106 del Reglamento de la Ley del Trabajo, en lo que “se entiende por salario” a las “primas permanentes” y en el presente caso la “prima de jerarquía” está como partida fija en la Ley de Presupuesto y forma parte del monto total sobre el cual habrá de calcularse el Impuesto sobre la Renta que conforme a la Ley de la materia deberá pecharse al recurrente”.

IV

Varias observaciones además de las hechas en la introducción de estos comentarios, nos merecen las dos decisiones citadas, al margen de que las dos sentencias son diametralmente contrapuestas y los argumentos de los magistrados no son precisos, ni concordantes.

Así, si la primera sentencia tuvo el mérito de perfilar los conceptos de remuneración y sueldo dentro de un contexto técnico y jurídico; la segunda cumple la misión inversa de reenviar ambos conceptos a un campo de duda e incertidumbre.

En efecto, la creación y finalidad de la Prima de Jerarquía y Responsabilidad en el Cargo, creada por Circular Nº 2 de fecha 3-2-78, del Ministerio de Hacienda, tuvo como finalidad establecer una compensación pero no por capacitación o eficiencia, sino por razones del cargo, de tal manera que se trata de una compensación o un accesorio de sueldo que, como su nombre lo dice es por “jerarquía y responsabilidad en el cargo”. De allí que, de ninguna manera pueda asimilarse a una prima por servicio eficiente igual a la que tienen los funcionarios de carrera, conforme al artículo 21 del Reglamento Parcial Sobre los Sistemas de Clasificación de Cargos y de

Remuneraciones y a la cual hace referencia el artículo 3º del Reglamento de Prestaciones Sociales.

El segundo argumento utilizado por la Corte, de la remisión que hace la Ley de Carrera Administrativa a la Ley del Trabajo para el pago de prestaciones sociales debe entenderse de forma referencial, como así lo ha expuesto el Tribunal de Carrera Administrativa. (Sentencia del 19-7-72, decidiendo Recurso de Interpretación sobre la Situación Jurídica de los empleados del Banco Agrícola y Pecuario).

En efecto, tratándose de dos leyes especiales con campos de aplicación específicos, no podría pretenderse que la Ley de Carrera Administrativa deba utilizar los mismos criterios y principios laborales, puesto que, jurídicamente, allí está lo especial de la jurisdicción contencioso-administrativa. Incluso, sueldo y salario son diferentes técnica y jurídicamente. El Sistema de Remuneraciones en la función pública es unilateral y reglamentario, tales características se oponen a la elasticidad de los salarios del medio laboral y por esta vía sería mejor detenernos.

V

De manera que la jurisprudencia contencioso-administrativa revela en esta materia una falta de consistencia teórica y técnica de la cual constituyen ejemplo las dos sentencias comentadas (debe observarse de que en ambas sentencias ninguno de los magistrados salvó su voto).

Pero todo no está allí. Ahora se hace necesario edificar todo el sistema de remuneraciones sobre la base de lo esencial y lo accesorio, lo que se de al cargo y al funcionario, tal vez sobre estos rasgos puedan verse más nítidos los dos conceptos de remuneración y sueldo base o sueldo mínimo inicial que, sin duda alguna, son necesarios en la estructuración del Sistema.

**COMENTARIOS SOBRE CRITERIOS DE VALORACION
EXPROPIATORIA. ELEMENTOS DEL JUSTIPRECIO.
MOMENTO DE LA VALORACION. PRINCIPIO DE VALOR
REAL Y EL ARTICULO 101 DE LA CONSTITUCION**

Nelson Rodríguez García
*Profesor de Derecho Administrativo
de la Universidad Central de Venezuela*

I. El problema

La Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social establece para el justiprecio, como tasación de la indemnización expropiatoria, una serie de reglas a seguir en el avalúo de toda finca o derecho, las cuales se han de aplicar también en el caso del arreglo amigable previo al proceso de expropiación; tales reglas están contenidas en el artículo 35 *ejusdem*. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia en la Sala Político Administrativa de fecha 19 de junio de 1979 (Ponente: Dr. Julio Ramírez Borges), que comentamos, ha establecido nuevos criterios jurisprudenciales en relación al tema, que modifican el tratamiento que hasta el momento había tenido el avalúo expropiatorio en nuestro país en las últimas décadas.

II. Las hipótesis de la sentencia y su decisión

Del resumen de los hechos que hace la sentencia se desprende que se gestionó el arreglo amigable previsto en el artículo 3º, parágrafo único, de la Ley de Expropiación, y una vez realizado el avalúo el propietario del inmueble sujeto a expropiación impugnó tal avalúo.

Los criterios de la sentencia son los siguientes:

- 1º) Se mantiene la tesis de que la indemnización expropiatoria ideal es aquella en la cual el propietario “no quede más pobre, ni tampoco más rico de lo que era antes de la expropiación”.
- 2º) Estima que la redacción misma del artículo 35 de la Ley de Expropiación “impulsa al intérprete de ella a relacionar la fecha del decreto expropiatorio como base para retrotraer tanto el lapso de más de seis meses anteriores, para fijar el valor establecido en los actos de transacción del inmueble, como el lapso de los doce meses anteriores, para determinar el precio medio de los inmuebles similares. Y de seguidas precisa que tal interpretación (“tradicional y vieja” como señala el Magistrado disidente en su voto salvado) “puede dar lugar a determinaciones francamente reñidas con el precepto constitucional consagrado en el artículo 101 de nuestra Carta Fundamental”.
- 3º) La sentencia también enfrenta dos problemas capitales alrededor de la expropiación, uno de ellos el retardo negligente del expropiante en proceder a la expropiación, y el otro la estimación del justiprecio adaptada a los valores de mercados actuales.

III. La doctrina de la sentencia

La Sala supera la doctrina tradicional no sólo respecto de los criterios de avalúo, sino que trasciende a otros campos. Considero debe destacarse:

- 1º) Define la sentencia a la indemnización expropiatoria como una garantía establecida en el artículo 101 de la Constitución (*Ubi expropriato ibi indemnitas*). Si bien la expropiación es una técnica de conversión de derechos, por medio de la cual el bien expropiado se transforma en su valor económico, que se mantiene en el patrimonio del expropiado. Así, la indemnización no sería un efecto o consecuencia derivada de la expropiación misma, sino todo lo opuesto, como presupuesto de legitimidad para el ejercicio de la potestad expropiatoria. (Cfr. E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*. T. II, pág. 240). Es ella por tanto *conditio iuris* para la expropiación, es un presupuesto esencial de validez y no una simple condición de eficacia.
- 2º) La sentencia, habiendo señalado el papel de garantía de la propiedad que representa la indemnización, pasa a establecer el momento de su determinación. Es necesario aclarar que se trata en el caso concreto del llamado "arreglo amigable" por la ley, posterior al decreto de expropiación, pero anterior al procedimiento expropiatorio mismo, configurándose lo que, García de Enterría llama "adhesión a la expropiación". (*Los principios de la nueva Ley de Expropiación forzosa*, Madrid, 1956, págs. 127 y 128). García de Enterría señala que en Derecho francés se distinguen tres tipos de acuerdos expropiatorios: a) "Cesiones amigables", previas a la expropiación; b) "Acuerdos amigables", se dan luego de la declaratoria de utilidad pública, pero antes del decreto expropiatorio; c) la "adhesión a la expropiación", posterior al decreto expropiatorio).
Pues bien, la importancia de la sentencia radica en señalar que la tasación debe referirse al valor que tenga el bien para el momento del avalúo y no para el momento del decreto de expropiación. Como argumento base del razonamiento está el principio constitucional del pago de justa indemnización (Constitución, artículo 101), y como efecto se evita que la indemnización quede congelada desde el momento en que se dicta el decreto expropiatorio, con lo cual se previene el enriquecimiento injusto para el beneficiario de la expropiación y el perjuicio consiguiente para el expropiado. De tal forma, se establecería un equilibrio temporal entre el bien expropiado y su valor de sustitución.
- 3º) La Corte Suprema con tal orientación va perfeccionando el Estado de Derecho: por una parte consigue que la expropiación se consolide como una técnica de transformación de derechos conservando el valor patrimonial incólume: se cambia un bien por su valor en dinero, pero el valor del patrimonio del particular expropiado es antes y después de la expropiación el mismo. Por la otra, se trata de lograr el perfecto equilibrio entre el interés público y el interés particular, cual es, como lo señala la sentencia, la intención del artículo 101 de la Constitución.

IV. Consideraciones finales

La sentencia, sin lugar a dudas, es muy importante, pues señala los parámetros para la determinación del *justum pretium*, pretende lograr que el justo precio sea lo que la Constitución ha querido: simplemente el valor económico del sacrificio que la expropiación exige al particular. Es de destacar elogiosamente la interpretación de la ley anterior a la luz de la norma constitucional posterior que hace esta sentencia, pues a falta de la actualización de nuestra legislación, no otra debe ser la labor de nuestra jurisprudencia.

BIBLIOGRAFIA

Libros

Allan R. BREWER-CARIAS, *Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela*, publicado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Editorial El Arte, Caracas, 1980, 342 p.

Desde hace ya algún tiempo el Dr. Allan R. Brewer-Carías se ha venido dedicando al estudio de las empresas públicas. Su libro *Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado*, publicado en Caracas (en 1967) por la Universidad Central de Venezuela y en París por la Facultad Internacional para la enseñanza del Derecho Comparado (en 1968), ha sido un aporte fundamental para el estudio de las actividades industriales y comerciales del Estado, tanto en nuestro país como en el extranjero, constituyendo un texto de obligatoria consulta, no sólo para los que se inician en la materia, sino para los especialistas. De esta obra el profesor Roland Drago ha destacado el profundo trabajo de investigación y la significativa calidad de síntesis, de lo cual ha resultado el texto más actual sobre las empresas públicas en el Derecho Comparado¹.

En esta ocasión el profesor Brewer-Carías afronta el estudio del régimen jurídico de las empresas públicas en Venezuela y para ello parte del análisis de las formas jurídicas que comúnmente se han venido empleando en nuestro país en el proceso descentralizador. Una vez expuestas, el autor señala concretamente cuales de esas formas jurídicas son las utilizadas para la realización de actividades industriales y comerciales por parte del Estado, clasificándolas en formas personificadas y no personificadas.

Luego de retener su atención en el estudio de los elementos básicos del régimen legal de las empresas públicas, haciendo hincapié en las recientes transformaciones legislativas que el sector empresarial público ha venido sufriendo, el Profesor Brewer toca uno de los temas de mayor importancia actual, en virtud de la necesidad evidente de reordenar el sector. Se trata de las relaciones entre la Administración Central y las empresas públicas y concretamente de la integración piramidal de las mismas, dedicándole un capítulo especial a la fórmula más acabada en la figura del holding en Venezuela: la empresa Petróleos de Venezuela S. A.

La última parte de su libro la dedica el Prof. Brewer al estudio de los diversos proyectos legislativos que sobre administración descentralizada se han formulado en el país. De particular interés son los comentarios que sobre cada uno de dichos proyectos formula, pues en la mayoría de ellos le ha correspondido intervenir en forma directa: Fue secretario del Comité redactor del Proyecto de Ley Orgánica de Instituciones Autónomas de 1961; le correspondió elaborar el anteproyecto de Ley de Institutos Autónomos y Empresas del Estado de 1968; formó parte, como Presidente de la Comisión de Administración Pública, del Comité que preparó el proyecto de Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas de 1972 y, por último, fue el redactor del ante-proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada de 1976. Cada proyecto tiene el mérito de tomar en cuenta el anterior, así como los estudios y observaciones que sobre los mismos se formularon. Es obvio, en consecuencia, la importancia que remite la exposición de los aspectos fundamentales de cada proyecto, desde el criterio diferenciativo *natione materiae* entre institutos autónomos y empresas del Estado que acoge el proyecto de 1961; y el punto de vista orgánico del cual parte el proyecto de 1968 para regular a los mismos entes, hasta los criterios acepta-

1. V. el prefacio del profesor Roland Drago a *Les Entreprises Publiques en Droit Comparé*, Association Internationale de Droit Comparé, Faculté Internationale pour l'enseignement du Droit Comparé, Paris, 1968, p. 7. V. igualmente el comentario sobre la misma obra de CORTIÑAS-PELAEZ, L. en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. 1, 1968-1969, Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, U.C.V., Caracas, 1971, p. 617.

dos en el proyecto de 1976 y sus aspectos fundamentales de reorganización de institutos autónomos en Consejos Sectoriales, y empresas del Estado en Corporaciones Sectoriales.

El Régimen Jurídico de las empresas públicas en Venezuela constituye, en síntesis, un valioso aporte a la bibliografía jurídica de nuestro país.

Jesús Caballero Ortiz

Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Luciano PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Urbanístico I.*, Ed. Civitas, Madrid, 1979, 459 páginas.

Tema de significativo interés en sí mismo, el proceso de urbanización, se ha venido perfilando como una materia singularmente atractiva para el estudioso del Derecho Administrativo, por las exigencias que plantea a esta disciplina, en razón de la necesaria intervención del Estado para ordenar y actuar sobre la urbanización, en escalas adecuadas a la magnitud, complejidad e importancia económica y social del proceso.

La realidad del patrón de asentamientos humanos en la actualidad, exige una aproximación efectiva, que demanda la incorporación de técnicas jurídicas de regulación y de intervención operativa pública, que rebasan el tratamiento de las relaciones entre particulares o las tímidas limitaciones sanitarias surgidas como respuestas iniciales a las preocupaciones derivadas de los asuntos urbanísticos.

Lecciones de Derecho Urbanístico I, constituye un estudio profundo y sistemático de una novedosa parte especial del Derecho Administrativo que tiende a enriquecerse cada día, por lo complejo y dinámico de su objeto (el sistema de vida urbano y sus manifestaciones).

La estructura general del Libro está montada en dos grandes Títulos (Introducción y la Ordenación y el planeamiento urbanístico), que se desarrollan en ocho capítulos.

El capítulo primero, presenta el hecho urbano como premisa, como objeto del Derecho Urbanístico, destacando la evolución histórica y técnica del urbanismo, y señalando su cognotación actual, que exige una perspectiva más amplia que la de la ciudad, lo que ha generado el manejo de la noción de ordenación del territorio. Se destaca el análisis de las diversas técnicas urbanísticas, dentro de las cuales, surge en el orden jurídico, el Derecho Urbanístico.

A la formación y evolución del Derecho Urbanístico en España, se dedica el segundo capítulo, que presenta el estudio de la evolución histórica de las disposiciones y principios que han regulado la materia en aquel país, hasta la más reciente Ley de Reforma de la Ley del Suelo (1975).

El Título Primero se cierra con un acabado estudio sobre la organización administrativa del urbanismo (Capítulo III), en el cual destacan por su importancia conceptual, los temas relativos al urbanismo entendido como función pública, la participación de los interesados, la articulación de competencias, los organismos especializados y la responsabilidad de la política urbanística en un órgano central. El estudio se completa con la presentación de las características de la organización administrativa del urbanismo en la realidad española.

El Título Segundo (La Ordenación y el Planeamiento Urbanístico), se dedica al estudio de algunas de las instituciones básicas en el Derecho Urbanístico español, y viene a ser, por su contenido y solidez, una valiosa fuente de información para los interesados en el conocimiento del derecho positivo de aquel país.

El Capítulo IV, que abre este Título, contiene un minucioso análisis del sistema legal urbanístico, en el cual se desarrolla con una visión de conjunto las característi-

cas más resaltantes de las instituciones jurídicas básicas presentes en el mismo, que luego se trabajan con mayor profundidad en los capítulos siguientes. Asuntos de especial interés científico en la disciplina jurídico-administrativa, como el de la naturaleza jurídica de los planes, o las potestades, su ámbito y limitaciones, son sólidamente tratados en este capítulo.

Los tres Capítulos siguientes (V, VI y VII), giran en torno a lo que los autores destacan como un elemento esencial y característico del Derecho Urbanístico: los planes. Así se ofrece un estudio discriminado de los distintos tipos de instrumentos de planificación que prevé la legislación (Capítulo V), además del régimen de formación, aprobación y efectos de estos planes, en sus diferentes manifestaciones (Capítulo VI). Por último, se presenta la consideración de la hipótesis de ausencia de plan, haciendo el señalamiento de las distintas situaciones posibles dentro de la hipótesis global, así como de las soluciones planteadas por el derecho positivo y sus efectos.

La obra se cierra con un capítulo de especial interés, no sólo por su contenido (La Ordenación Urbanística y el derecho de propiedad), que aborda una materia ya tradicionalmente sugestiva y controversial en el mundo jurídico, sino por el tratamiento avanzado, y el rigor científico con que se presenta.

En síntesis, la obra nos ofrece una singular oportunidad para conocer las instituciones jurídicas que conforman el ámbito del Derecho Urbanístico y en especial aquellas que consagra el derecho positivo español. La calidad del libro responde a la categoría académica de sus autores. Su estudio nos deja una sensación de expectativa por el volumen II, que deberá referirse a los aspectos financieros del urbanismo.

Armando Rodríguez

Gustavo URDANETA TROCONIS, *La Ejecución del Urbanismo*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, Col. Monografías Jurídicas N° 16, 1980, 167 páginas.

La Editorial Jurídica Venezolana publica este libro sobre *La Ejecución del Urbanismo*, indiscutible novedad en la doctrina administrativa venezolana y realizado en el marco de un proyecto de investigación previsto por el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, sobre los principales problemas del Derecho Urbanístico. Señala el mismo autor que el Instituto de Derecho Público destaca, así, su dedicación a la "búsqueda de vías de solución jurídica a los principales problemas planteados en la sociedad venezolana actual".

Luego de una parte introductoria de precisiones terminológicas y consideraciones sobre la concepción tradicional del Urbanismo, donde el autor —en cierta medida— concreta su posición en la doctrina urbanística actual, desarrolla su primer capítulo sobre "Sistemas de ejecución en el Derecho Comparado", en el cuál analiza las soluciones jurídicas que países como Italia, España y Francia han dado en sus ordenamientos jurídicos al tema de las actuaciones urbanísticas. Destaca el papel de "eje y conductor central" asignado a la Administración Pública en las diferentes legislaciones al montar el sistema de ejecución, donde ya no es el particular quien impulsa y según sus intereses, el urbanismo. Gracias a la sensible modificación que ha sufrido la concepción misma del Urbanismo, por una parte, así como la transformación operada en la forma de concebir el derecho de propiedad (de un respeto casi absoluto a la propiedad privada se pasa a una intervención estatal, clara y directa, en el proceso de regular esa propiedad), así, el papel del Estado ha pasado de ser un "tímido regulador" o un "más o menos eficaz contralor", a convertirse en operativo y actuante en esta materia. Ha sido la manera de superar lo que fue un "urbanismo defensivo o de salvaguardia" y convertirlo en uno "activo y operacional".

La situación actual en el ordenamiento positivo venezolano en materia de actuaciones urbanísticas, es el tema del segundo y último capítulo. El mayor aporte personal y la evidente novedad del libro radican, fundamentalmente, en este capítulo estupendamente logrado y de gran ayuda para cualquier interesado en los aspectos

jurídicos del Urbanismo en Venezuela. Destaca, en la realidad venezolana, dos carencias básicas: "La ausencia de una ley general sobre la materia urbanística" (cuya primera consecuencia es la dispersión y el conflicto de competencias en los niveles nacional y municipal); y "la ausencia de una verdadera planificación urbanística", donde aclara que aunque en Venezuela el planeamiento es casi inexistente, "la carencia no se refiere tanto a los planes en su carácter de documentos técnicos, sino en su significación y trascendencia jurídicas".

Este segundo capítulo está dividido en dos partes, la primera se refiere a lo que el autor llama "Mecanismos de corte tradicional", que no son más que aquellos de control de los órganos administrativos sobre las actuaciones de los particulares. Los analiza tanto a nivel nacional como local y advierte que funcionan paralelamente, cuando lo ideal sería que la función de control público fuera concebida como una sola, aun cuando en su ejercicio intervinieran órganos tanto de la Administración nacional como de la Administración municipal. En el nivel municipal se dedica fundamentalmente al "permiso de construcción", cuya tramitación y obtención es requisito *sine qua non* para la construcción y modificación de obras o edificaciones y otro tipo de operaciones con alcance urbanístico en ciertos casos, que vaya a efectuarse dentro de un término municipal. La concepción es considerada tradicional porque son los particulares quienes, principalmente, ejecutan el plan, en virtud de las actuaciones que decidan sobre sus propiedades; la autoridad urbanística se limita a controlar que se ajusten a las prescripciones del plan a través del otorgamiento o negación del permiso correspondiente. Anota, así mismo, las fallas esenciales de este sistema, que redundan en perjuicio de un mejor funcionamiento del mismo. A nivel nacional, analiza los variados permisos que es necesario obtener de organismos de la Administración Nacional, antes de iniciar obras y operaciones con incidencia urbanística.

La segunda parte de este capítulo la llama el autor "Mecanismos operacionales", es decir, aquéllos que inciden en las actuaciones urbanísticas de forma más novedosa y compulsiva, previendo incluso mecanismos de actuación directa de la Administración. Aquí distingue las actuaciones públicas de las actuaciones privadas; en las primeras incluye el mecanismo genérico de la expropiación, la participación de los propietarios privados en los costos de las obras realizadas por la Administración y, por último, la posibilidad de utilizar en Venezuela el mecanismo de la "expropiación por zonas" para la realización, por ejemplo, de una operación de envergadura tal como una renovación urbana. En las actuaciones privadas estudia, puesto que en Venezuela la iniciativa privada en la actividad urbanizadora es muy importante, el régimen legal sobre venta de parcelas, los instrumentos coactivos, los mecanismos de incitación (estímulos) y, los mecanismos de concertación, a los que dedica un interesante y detallado análisis.

El libro termina con una breve "Conclusión", donde insiste sobre el lugar fundamental de las actuaciones dentro del Derecho Urbanístico y de la necesidad imperiosa de un conjunto sistemático de mecanismos idóneos para la puesta en práctica de esas regulaciones a través de una definición legislativa sobre la materia, sin dejar de reconocer que "sería ingenuo creer en las virtudes taumatúrgicas de una ley". En todo caso, el establecimiento de los principios jurídicos que deben regir el desarrollo urbano en Venezuela, sería un paso importante y de gran utilidad para todos.

Ana Elvira Araujo García

Revistas

CIVITAS. REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Nº 20, Madrid, Enero-Marzo 1979.

Fernando GARRIDO FALLA, *Constitución y Administración*, pp. 5 a 11.

Con ocasión de colaborar en el libro Homenaje al profesor Galván, y coincidente con la aprobación de la nueva Constitución española, Garrido Falla analiza el papel del Estado en el nuevo texto e insiste en su tesis sobre el campo en el cual se mueve el derecho administrativo: prerrogativa administrativa y garantía del particular. Por ello afirma que conforme a la nueva Constitución, aunque parezca una paradoja, el Estado deberá ser, a la vez, más abstencionista que antes y más intervencionista.

En el artículo analiza con detenimiento el sistema de garantías frente a la acción administrativa ilegal y para defensa de los derechos subjetivos de los particulares, como tema central del derecho administrativo, de acuerdo al nuevo texto constitucional. Dentro de ese sistema destaca la figura del "Defensor del Pueblo" regulada a la usanza de los Comisarios Parlamentarios europeos.

Por otra parte, plantea la institucionalización definitiva de la Administración Pública en el texto constitucional, como culminación de un proceso en cuyo desarrollo ha influido la instrumentación del Estado de Derecho y las garantías jurisdiccionales que implica. En particular, Garrido destaca los esfuerzos de la Constitución por asegurar la neutralidad política de la Administración, paralelamente a su carácter subordinado del Gobierno.

Por último, destaca el nuevo sistema de las fuentes del derecho administrativo: Constitución; Leyes orgánicas; Leyes ordinarias; Decretos-Leyes y Legislación delegada y Reglamentos. En este sistema, las Leyes orgánicas aparecen como una institución novedosa, intermedia entre la Constitución y la Ley ordinaria, similar a la conagrada en la Constitución Venezolana desde 1961; se constitucionalizan los Decretos-Leyes y los Decretos-Legislativos dictados en base a las Leyes de delegación; y se precisa la potestad reglamentaria como realización de la función administrativa.

Jesús GONZALEZ PEREZ, *Los atentados a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo*, pp. 13 a 17.

Destaca el autor como punto de partida, el acierto de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del 27-12-56 en haber conseguido la unidad en la regulación de los procesos contenciosos-administrativos, con la natural supletoriedad de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Ello llevó a que cuantas normas sobre el procedimiento contencioso-administrativo no estuviesen recogidas en dicha Ley, quedaron derogadas, por lo que a partir de esa fecha sólo una Ley reguló dicho procedimiento.

Esta unidad legislativa, sin embargo, y ese es el objeto del comentario, a partir de 1977 comenzó a romperse y cita como ejemplos, Decretos-Leyes y Leyes sobre la Audiencia Nacional, sobre el contencioso-electoral y sobre la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales. González Pérez critica esta "peligrosa tendencia" que va en detrimento de los administrados, y sugiere que se incorporen las normas reguladoras dispersas de procedimientos contencioso-administrativos, la cual debe revisarse, en su opinión, promulgada como está la nueva Constitución española.

Federico TRILLO-FIGUEROA M-CONDE, *Discrecionalidad Militar y Jurisdicción contenciosa*, pp. 19 a 31.

El artículo está destinado a analizar los actos de la Administración Militar excluidos del control jurisdiccional, situado en el marco de lo que Eduardo García de Enterría calificó de "lucha contra las inmunidades de Poder en el Derecho Adminis-

trativo" en un conocido estudio publicado en la *Revista de Administración Pública* de Madrid, Nº 38.

El análisis lleva al autor a pasar revista a los conceptos de "actos políticos", los cuales en el ámbito militar se concretan en los que afectan "la defensa del territorio nacional, seguridad interior del Estado y mando y organización militar"; y los denominados actos dictados en base a la "discrecionalidad militar" conforme al artículo 40 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, concluyendo que en todos esos casos, se trata de actos propiamente administrativos y antes que discrecionales, en su mayor parte, actos administrativos reglados. De allí que la última parte del artículo la destine a determinar la "ratio legis" de la exclusión del control jurisdiccional, ubicándola en el hecho de que se trata de actos relativos al personal al servicio de la Administración Militar y que afectan al mando y organización militar, razón que ha llevado a excluirlos del control de los tribunales ordinarios. El autor considera, sin embargo, como injustificada dicha exclusión, de cuya desigualdad son los principales perjudicados los propios militares.

Luciano PAREJO ALFONSO, *La garantía del derecho de propiedad y la ordenación urbanística en el Derecho Alemán*, pp. 33 a 56.

El artículo es la continuación de la publicación de un trabajo publicado parcialmente en los dos números precedentes de la Revista, tratándose, en esta parte, el tema del derecho urbanístico y la garantía constitucional de la propiedad.

El estudio parte de la constatación de la contradicción existente entre el régimen civilista tradicional de la propiedad y el concepto jurídico público del dominio que exige el desarrollo urbano, y analiza la tipología de Rudiger Brever en su obra sobre las diversas intervenciones públicas ejercidas sobre la propiedad urbana, concretada en las siguientes cinco: limitaciones permanentes del aprovechamiento fáctico del suelo; limitaciones temporales de dicho aprovechamiento; afecciones derivadas de la alteración del aprovechamiento de parcelas o fincas colindantes; afecciones derivadas de modificaciones en instalaciones públicas de transporte, y deberes positivos de aprovechamiento.

Es de destacar, por su importancia respecto al ordenamiento jurídico venezolano, la primera parte de este estudio, relativo al establecimiento de limitaciones permanentes al aprovechamiento del suelo con motivo de la ordenación urbanística. El autor plantea, en concreto, el problema de los límites mismos de la potestad pública de ordenación, es decir, de la positiva y no indemnizable definición del contenido del derecho de propiedad. El derecho alemán en este campo no es de los más avanzados, y contempla la Ley Federal de la Construcción una serie de supuestos en los cuales surge el deber de indemnizar: lesiones de la confianza; calificación del suelo para usos públicos o sociales, de la que se deriven perjuicios al propietario; imposición de servidumbres públicas de paso peatonal, tránsito rodado o conducciones públicas; vinculaciones de plantación o conservación de flora o de recursos hidráulicos; y supresión o alteración de un aprovechamiento hasta entonces permitido. El autor analiza varios casos jurisprudenciales, y la interpretación de los Tribunales los cuales se inclinan por acordar indemnización en los casos de medidas urbanísticas que incidían, cambiándolos, sobre usos fácticos consolidados o aprovechamiento, si no realizados, si, al menos, previamente autorizados.

En este mismo aspecto, son de interés para el lector venezolano los comentarios del autor sobre la jurisprudencia y doctrina alemanas, que lo conducen a sostener la inexistencia de la denominada "libertad de construcción" como facultad inherente al derecho de propiedad, y el aprovechamiento en edificación, como una atribución positiva de la ordenación urbanística, mera definición del contenido del derecho de propiedad. Por ello, afirma Brever que la facultad domínical de edificación no debe derivar

del ordenamiento civil, sino que debe descansar en la ordenación urbanística y es atribuida primariamente por el Plan Urbanístico.

Enrique ARGULLOL MURGADAS, *Los proyectos de delimitación del suelo urbano: Una nueva figura urbanística*, pp. 57 a 81.

El artículo comenta una de las novedades de la Ley de 5 de mayo de 1975 de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística: los Proyectos de Delimitación del suelo urbano destinados a regular mínimamente el aprovechamiento urbanístico de territorios que no tienen aún plan de ordenación urbanística, lo cual sucede en la mayoría de los Municipios. La función de este instrumento de ordenación temporal, es esencialmente de constatación: establece qué suelo es urbano, deslindándolo del no urbanizable, y puede contener eventualmente, una reglamentación de las condiciones de edificación y las alineaciones y rasantes que completen el sistema vial existente. La competencia para elaborar estos Proyectos es de los Municipios.

El autor concluye analizando, en general, el régimen jurídico del suelo urbano en los Municipios sin plan a la luz de las prescripciones de la nueva Ley.

Adolfo SERRANO, *El principio de legalidad; algunos aspectos problemáticos*, pp. 83 a 101.

Este artículo estudia algunos de los problemas que plantea la vigencia del principio de la legalidad con motivo de la promulgación de la nueva constitución española, dentro del marco general de las fuentes del derecho administrativo.

Un aspecto de interés que destaca el autor es el relativo a las materias reservadas a la ley, y al sistema acogido por la Constitución de delinear un ámbito reservado inexpresso, con el cual se establece una presunción a favor del legislador en detrimento de la potestad reglamentaria de la Administración. Se aparta así la Constitución española del sistema anterior y en general, europeo, y se acerca, por ejemplo, al sistema previsto en la Constitución venezolana. Sin embargo, analizando con detenimiento el texto constitucional, Serrano sostiene que se ha optado por un sistema de lista pormenorizada al haber 108 materias regulables necesariamente por ley formal.

Jurisprudencia

En la sección de Jurisprudencia se recogen comentarios de Martín Bassols, sobre la colisión entre el *destino urbanístico del suelo* y su aprovechamiento minero (pp. 105 a 115); de Fernando Sáinz Moreno sobre la *naturaleza del acto* de delimitación de los polígonos militares de tiro (pp. 116 a 123) y sobre los *Reglamentos Ejecutivos e Independientes* (pp. 124 a 128); de Miguel Sánchez Morón, sobre la falta de *firmeza de los actos administrativos* (pp. 129 a 131); de José Francisco López Márquez, sobre las *relaciones jurídico-privadas entre Administraciones Públicas* (pp. 132 a 136); de Enrique Linde Panigua, sobre el *concepto de empresa pública* (pp. 137 a 140); y de Pedro González Salinas, sobre las normas del *proceso administrativo* en la ley del suelo (pp. 141 a 145).

En particular, por su interés para la doctrina venezolana, debe destacarse el comentario de Linde Panigua, sobre el concepto jurisprudencial amplio de empresa pública del Tribunal Supremo español, que coincide con el expresado por la doctrina española y venezolana. En uno de los considerandos de la Sentencia, en efecto, se señaló con precisión, que: "La empresa, en cuanto actividad económica, tendrá la calificación de pública cuando haya sido creada o en ella participe la Administración asumiendo riesgo o la dirección de modo pleno o relativo de acuerdo con la forma que adopte, para la realización de una actividad económica que, como fin esencial, motivó su existencia". En definitiva se evidencia de este concepto el hecho de que coinciden bajo la denominación de empresa pública un conjunto de formas organizativas diferentes

regidas por otros tantos regímenes jurídicos, siendo de todas ellas común la naturaleza empresarial y el carácter público que se hace radicar en el control público de las empresas.

A.R.B.-C.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA, Nº 88, Madrid, Enero-Abril de 1979.

Víctor FAIREN GUILLEN, *Comentarios a la Constitución de 1978: El habeas corpus del artículo 17-4 y la manifestación de personas*. pp. 7 a 54.

A propósito de la aprobación de la Constitución Española, Fairen Guillén realiza un estudio comparativo de la institución del Habeas Corpus, consagrada en dicho texto, y de la "manifestación", antiguo medio de defensa de la libertad español, lamentado, por supuesto, el hecho de no haber consagrado la constitución esta institución.

Posteriormente, el autor hace un exhaustivo análisis del origen y evolución de la "manifestación criminal de personas", haciendo hincapié, no sólo en la tradición jurídica del procedimiento, sino en la eficacia de éste como medio para subsanar las detenciones arbitrarias. Rechaza, por tanto, mediante un acucioso examen todas las razones aducidas para no consagrar la institución, considerándolas incomprensibles y desafortunadas.

Destaca, por último, a modo de conclusiones: que la manifestación aragonesa era el medio más idóneo para cortar las prisiones ilegales; que no era necesario importar material extranjero para construir lo que España ya tenía; por último, señala el deber de tomar en consideración, en la interpretación de la norma constitucional, los antecedentes jurídicos españoles alusivos a la manifestación para desarrollar lo que la Constitución denomina habeas corpus.

Gaspar ARIÑO ORTIZ, *La iniciativa pública en la Constitución, delimitación del Sector Público y control de su expansión*, pp. 55 a 106.

Mediante un conjunto de reglas y principios, el autor intenta señalar cual es la extensión deseable que el sector público debe alcanzar en la actividad económica y, cuales son los medios de control más adecuados para impedir la expansión desmedida de dicho sector.

Este estudio, como lo indica el propio Ariño Ortiz, es realizado mediante un "approach" de carácter netamente económico.

Es interesante conocer cuales son los principios o postulados sobre los que se asienta el régimen económico español, algunos de los cuales son de aplicación en nuestro régimen venezolano.

Martín BASSOLS COMA, *Las diversas manifestaciones de la Potestad Reglamentaria en la Constitución*, pp. 107 a 153.

Motivado por la promulgación de la Constitución Española, Martín Bassols Coma lleva a cabo una exploración de las diversas y peculiares manifestaciones que, en el ámbito nacional, estatal y local, puede tener la potestad reglamentaria.

En primer término, analiza la potestad reglamentaria de los llamados Organos Constitucionales, como manifestaciones normativas distintas y al margen de las del Gobierno y de la Administración. Observa que la Constitución sólo prevé, en forma expresa, el supuesto de los Reglamentos de las Cortes Generales y que, por tanto, la potestad reglamentaria del Tribunal Constitucional y de los otros Organos Constitucionales tendrán, por fundamento, a las Leyes Orgánicas encargadas de desarrollar sus regímenes jurídicos.

Pasa luego a analizar la potestad reglamentaria del Gobierno, lamentando lo parco de las regulaciones constitucionales que la desarrollan. Hace referencia a una serie de aspectos conceptuales imprescindibles para el estudio de materia reglamentaria: el principio de la legalidad y su consagración constitucional, la reserva legal y su alcance. Posteriormente las notas que caracterizan la potestad reglamentaria son objeto de examen. Desarrolla, por último en esta sección, algunas cuestiones de interpretación que se han suscitado sobre las relaciones Ley-Reglamento, específicamente sobre el alcance y diferenciación de la potestad reglamentaria y de las remisiones normativas.

En tercer lugar, dedica una sección al alcance y límites de la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas. De especial interés es el análisis que realiza Martín Bassols sobre la improcedencia de trasladar a nivel regional el modelo de la división de funciones, ya que se le reconoce potestad reglamentaria no sólo al Poder Ejecutivo sino también a la Asamblea Legislativa de las Comunidades.

Plantea, finalmente, lo relativo a la ya tradicional potestad reglamentaria de las Entidades Locales, destacando, sin embargo, la necesidad de reajustar los límites de la misma, en virtud de la asignación de competencias que la Constitución efectúa a favor de las Comunidades Autónomas y que anteriormente eran de carácter local.

José Luis VILLAS EZCURRA, *El Derecho a la Educación como Servicio Público*, pp. 155 a 207.

En España, afirma el lector, la libertad de enseñanza ha sido consagrada de manera explícita, desde la Constitución de 1812 hasta la actual de 1978. Sin embargo, es en la Ley General de Educación y Funcionamiento de la Reforma Educativa de 1970 que, por primera vez, se recoge la consideración de la enseñanza como servicio público. Esta declaración de la enseñanza como servicio público, nos advierte Villas Ezcurra, no es como pudiera pensarse, un mero principio programático; por el contrario, en el contexto de la Ley se hallan las principales manifestaciones de toda actividad de servicio público: igualdad, continuidad y potestad tarifaria de Administración.

Luego de estudiar detenidamente los principios rectores de la actividad de servicio público, el autor hace un valioso intento para compatibilizar la libertad de enseñanza y la adopción de la educación como servicio público.

Pasa luego a la descripción de los ciclos educativos, a las formas de gestión del servicio de enseñanza y a la consideración del usuario del servicio que, en el caso de la educación, presenta singularidades especiales.

Villas Ezcurra dedica el último Capítulo a la determinación del alcance y contenido de la libertad de enseñanza y el correlativo derecho a la educación.

José Roberto DROMI CASAS, *Acción de Lesividad*, pp. 209 a 225.

Parte Dromi de la determinación del concepto de proceso de lesividad: "cuyo objeto es la pretensión deducida por una entidad pública en relación a un acto de la misma que no puede revocar *per se*". A continuación, justifica el procedimiento por lo injusto que sería dejar en manos de la Administración la libertad de revocar determinados actos declaratorios de derechos.

Teniendo estas cuestiones como base, el autor se dedica luego al estudio de los antecedentes legislativos argentinos de la acción, al análisis de los requisitos formales y sustanciales de la misma, y al examen de algunas peculiaridades procesales (tales como el allanamiento y la suspensión). Por último, plantea dos supuestos admitidos por la legislación española: la impugnación por la Administración Superior de actos de las Entidades Locales y la declaratoria de lesividad del justiprecio en materia expropiatoria.

Luciano PAREJO ALFONSO, *La Ordenación Urbanística y el Registro de la Propiedad: un problema de coordinación*, pp. 227 a 251.

Parejo Alfonso divide en dos partes este estudio, la primera parte, dedicada a lo que ha de entenderse por propiedad del suelo de acuerdo al criterio asumido por la Legislación Urbanística; la segunda, dedicada a poner de relieve la pervivencia de la concepción civil individualista del derecho de propiedad en una institución de la importancia del registro público.

Vale destacar que para el autor, la novedad que introduce la Ley del Suelo en relación al derecho de propiedad consiste en la derogación del contenido atribuido legalmente hasta entonces a dicho derecho. De esta forma, el contenido del derecho de propiedad del suelo deja de ser único y abstracto para pasar a ser variado y concreto, dependiente de la situación del suelo y de su destino urbanístico. La ordenación urbanística, en cuanto función, asiente Parejo, no se encuentra condicionada, con arreglo a lo expuesto, por derechos o expectativas de derechos privados que pudieran suponer límites en la tarea de disponer el aprovechamiento y la utilización del suelo en función del interés de la colectividad.

En relación a lo segundo, critica Parejo, entre otros asuntos, la institución de la propiedad como unidad registrada, tanto más si se tiene en cuenta la amplitud de la autonomía reconocida a la voluntad privada para la agrupación, división y segregación de las fincas que no se corresponde o entra directamente en colisión con la legislación urbanística. Tampoco es concordante con la legislación urbanística la calificación del suelo en urbano o rústico, partición ya desechada por aquella.

Jurisprudencia

En la Sección I de la Jurisprudencia se recogen comentarios monográficos de Antonio Cano Mata sobre la *Declaración de Inadmisibilidad* en vía administrativa y revisión jurisdiccional de la cuestión de fondo (pp. 255 a 262); de Angel Sánchez Blanco sobre *Las incompatibilidades funcionariales. La difícil operatividad de las Corporaciones Públicas* (pp. 263 a 292).

En la Sección II de la Jurisprudencia se recogen notas sobre *El Contencioso-Administrativo en General (I)*, especialmente sobre las *Fuentes: Consideraciones Generales sobre el Reglamento* (pp. 294 a 297); sobre el *Acto Administrativo* (pp. 297 a 298); sobre los *Contratos* (pp. 298 a 301); sobre el *Procedimiento Administrativo* (pp. 302 a 303); sobre la *Actividad de Limitación. Autorizaciones. Sanciones* (pp. 304 a 305); sobre la *Expropiación Forzosa* (pp. 306 a 307); sobre *Fomento* (pp. 307 a 308); sobre *Organización* (pp. 308 a 309); sobre *Administración Local* (pp. 309 a 310); sobre *Colegios Profesionales* (pp. 311 a 312); sobre *Medio Ambiente* (pp. 313 a 315); sobre *Urbanismo* (pp. 315 a 323); sobre *Trabajo: Convenios Colectivos. Jurisdicción* (pp. 323 a 326); sobre *Circulación* (pp. 326 a 327); sobre *Universidades* (pp. 327); sobre *Recurso Contencioso-Administrativo. Naturaleza, extensión y límites. Representación de Partes. Procedimiento. Objeto. Demanda. Recurso de Revisión* (pp. 327 a 334). La selección y extracción de las sentencias estuvieron a cargo de Andrés Avelino Blanco Esteve, Jorge Nonell Galindo y Joaquín Tornos Plas.

En la parte dedicada a Personal (II) se recogen extractos jurisprudenciales seleccionados por Rafael Eutrene Cuesta, relativos a: *Incompatibilidades y Régimen Disciplinario* (pp. 335 a 358).

Crónica Administrativa

En la Sección Primera, dedicada a Crónicas españolas, se insertan una de Javier Salas sobre *Algunas consideraciones sobre la función de las tarifas en el suministro de Energía Eléctrica* (pp. 361 a 370); otra de José Eugenio Soriano García sobre *La*

utilización de documentos mercantiles como dispositivo solutorio forzoso de haberes y salarios a funcionarios públicos y trabajadores en empresas privadas (pp. 371 a 377); y otra de Germán Prieto Escudero relativa a *Técnicas en la Administración Pública: Modalidades de gestión en seguridad social* (pp. 379 a 405).

En la Sección Segunda, dedicada a crónicas sobre el extranjero, se recogen, una de Antonio Vallés Copeiro de Villas sobre *Convención del Consejo de Europa sobre los problemas de la Regionalización* (pp. 407 a 419) y otra de E. Gorostiaga y Alonso Villalobo sobre *Régimen Legal de la RTV en Islandia* (pp. 421 a 428).

Documentos y Dictámenes

En esta Sección se inserta un escrito de José Eugenio Soriano García, relativo a la *Dotación realizada no materializada al Fondo de Previsión para Inversiones en el texto del nuevo Impuesto sobre Sociedades* (pp. 431 a 442).

Ana María Ruggeri

REVUE DU DROIT ET DE LA SCIENCE POLITIQUE EN FRANCE ET A L'ETRANGER. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, N° 1, Paris 1979.

François GOGUEL, *Le Conseil Constitutionnel*, pp. 5 a 25.

El Consejo Constitucional es, sin duda, una institución peculiar del sistema francés, que no tiene similar en el derecho comparado. Se lo distingue, por ejemplo, de la Corte Suprema de los Estados Unidos y de la Corte Constitucional de la República Federal de Alemania, básicamente, en base a las condiciones restrictivas establecidas para solicitarle un pronunciamiento y en el hecho de que jamás puede recurrirse al mismo, para solicitarle una declaratoria de conformidad con la Constitución, de una ley promulgada. En este artículo el autor, miembro del consejo constitucional, estudia la composición, el modo de pronunciamiento y las competencias de dicho órgano, las cuales califica de novedosa en relación a las figuras que podían haber existido en Francia, como el Comité Constitucional previsto en la Constitución de 1946.

Debe destacarse la clasificación que hace el autor de las competencias del Consejo: en primer lugar, competencias en materia electoral y de referendums: en relación a la elección del Presidente de la República, a los referendums que se realicen, a la elección de la Asamblea Nacional y el Senado y al control de la situación de los miembros del Parlamento.

En segundo lugar, competencias en ejercicio de las cuales la intervención del Consejo es obligatoria, lo cual sucede en materia de poderes excepcionales que asuma el Presidente de la República; y en materia de declaración de conformidad con la Constitución de las leyes orgánicas y de los reglamentos de las Asambleas Parlamentarias, antes de su promulgación.

En tercer lugar, competencias en ejercicio de las cuales la intervención del Consejo resulta de una instancia particular, lo cual puede suceder, en la determinación del dominio respectivo de la ley y el reglamento; en el examen de la conformidad con la Constitución de las leyes sancionadas por el Parlamento sea a solicitud del Presidente de la República y a partir de 1974, también, a solicitud de 60 diputados y de 60 senadores; y en fin, en el examen de los compromisos internacionales de Francia para determinar si contienen cláusulas contrarias a la Constitución.

Concluye el autor destacando su conformidad plena con el sistema según el cual el Consejo Constitucional no puede conocer de la conformidad de una ley con la Constitución sino cuando la ley aún no haya sido promulgada; sistema que precisamente caracteriza esta institución francesa, y la distingue de los controles de la constitucionalidad de los actos estatales existentes en otras dimensiones.

François LUCHAIRE, *Le Conseil Constitutionnel, est-il-une juridiction?*, pp. 27 a 52.

Después de veinte años de funcionamiento del Consejo Constitucional, el problema de determinar si constituye o no un órgano jurisdiccional, es un tema de discusión en Francia. En esa determinación hay, tanto interés político como jurídico, en un país que nunca ha conocido de un control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes o actos de gobierno, como el que, por ejemplo, existe en Venezuela.

El autor, antiguo miembro del propio Consejo Constitucional, destaca en primer lugar, las tesis en discusión: la tesis jurisdiccional defendida, por ejemplo, por M. Waline y J. Rivero; la tesis "política" defendida, por ejemplo por Chenot, y criticada por el autor por ser contraria a los principios fundamentales del derecho constitucional francés y de la democracia; y la tesis "institucional", fundamentada en que el control que ejerce el Consejo es "institucional" y no jurisdiccional, pues se realiza antes de la promulgación de la ley. El autor descarta las falsas respuestas basadas en la tesis, de que el Consejo sea una "instancia suigeneris", las cuales no resuelven nada.

La parte medular del trabajo está destinada a demostrar la naturaleza jurisdiccional de la función del Consejo Constitucional, partiendo del supuesto de que calificarlo como órgano político, no implica consecuencias jurídicas sobre la forma conforme a la cual debe ejercer su función jurisdiccional. La naturaleza de esta deriva, para el autor, del carácter de acto jurisdiccional de las decisiones del Consejo, con autoridad de cosa juzgada y contra las cuales no se admite recurso alguno; y de la naturaleza de las funciones del Consejo en materia electoral y de control de la constitucionalidad.

Joel-Yves PLOUVIN, *La notion "des principes fondamentaux de l'enseignement", au sens de l'article 34 de la Constitution et la liberté de l'enseignement*, pp. 53 a 86.

La primera parte de este artículo, destinado a estudiar la noción de los principios fundamentales de la enseñanza, la dedica el autor a destacar un hecho fundamental en la evolución constitucional de Francia: el que es sólo a partir de la Constitución de 1958 cuando se ha limitado la extensión del dominio de la ley y se ha sometido al legislador al respeto de las prescripciones constitucionales. La Ley en todo caso, en esas materias limitadas que le han sido asignadas, o fija las reglas o determina "los principios fundamentales" y precisamente, al estudio de estos y su situación en la jerarquía de las fuentes, es que el autor destina buena parte de su estudio, en el marco de la jurisprudencia del Consejo Constitucional, y en relación a los principios generales del derecho y a los principios fundamentales reconocidos por las leyes. El autor concluye admitiendo como elementos para la definición de aquellos "principios fundamentales", la importancia y la permanencia de la regulación. Por tanto, toda regulación posterior, puede considerarse como un atentado contra los principios fundamentales por lo que necesitaría de intervención parlamentaria.

Con esta base, el autor estudia los principios fundamentales de la enseñanza y su relación con la libertad de enseñanza, y el reconocimiento jurisprudencial de tales principios.

Gilbert ORSONI, *Les personnes publiques participatives non territoriales*, pp. 87 a 166.

Dos aspectos y problemas del derecho administrativo contemporáneo son analizados en este artículo: uno tradicional, el de las personas públicas y otro contemporáneo, el de la participación de los administrados en el proceso administrativo.

Para estudiar las personas públicas participativas no territoriales, en efecto, el autor se ha enfrentado con la noción de persona pública, destacando la desvalorización que ha sufrido la distinción tradicional entre personas públicas y personas privadas, la cual identifica, incorrectamente en nuestro criterio, con la que se establece entre "personas morales de derecho público y personas morales de derecho privado". El autor analiza así, los diversos criterios que la doctrina ha dado en torno a la pri-

mera distinción, así como los suministrados por la interpretación jurisprudencial. En todo caso, es en el seno de las "personas públicas", donde se ha desarrollado el fenómeno participativo, y de allí el estudio pormenorizado que hace de aquellas instituciones en el derecho y administración francesas, con especial referencia a las "personas públicas" en cuya dirección participan los representantes del personal o de los usuarios, para la toma de decisiones importantes. Con este fin, el autor estudia detenidamente los objetivos del fenómeno participativo; la ubicación de las "personas públicas participativas" dentro de la clasificación tradicional; y el régimen de las mismas.

Elizabeth ZOLLER, *La crise des concessions d'autoroutes*, pp. 167 a 212.

La autora analiza la política diseñada inicialmente por el gobierno francés, de que las autopistas debían ser normalmente financiadas por los usuarios y no por los contribuyentes, motivada por el interés de no destinar una parte importante del gasto público para la construcción y mantenimiento de estas obras. Por ello el establecimiento del pago de un peaje por el uso de las autopistas y la consecuencial construcción y explotación de las mismas, mediante concesiones de obra pública. El artículo está destinado así, a analizar la crítica situación financiera de las concesiones de autopistas y la ruptura que se ha producido en el marco jurídico que rige la concesión.

A.R. B.-C.

REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE EN FRANCE ET A L'ETRANGER. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, N^o 2, Paris 1979.

Michel-Henry FABRE, *La loi expression de la souveraineté*, pp. 341 a 346.

El estudio es un intento por definir la ley en el contexto de la Constitución francesa de 1958 y de la práctica constitucional de ese país, y precisar su ámbito, en relación al del reglamento, tema de permanente discusión en la doctrina francesa.

Al trazar la evolución histórica del concepto, el autor señala que la concepción de la ley antes de la Constitución de 1958 era una concepción orgánica: la Ley se definía como todo acto del Parlamento, el cual encarnaba la soberanía. Por ello la ley era la expresión misma de la soberanía. De acuerdo al texto constitucional 1958, al mezclarse el criterio orgánico con el material, la ley, así, es el acto por el cual el Parlamento legisla en las materias fijadas taxativamente en la Constitución, y su contenido es normativo. La ley en esta forma, sostiene el autor, perdió su soberanía y su supremacía frente al reglamento.

Sin embargo, la práctica constitucional en los últimos años ha llevado a la ley a recuperar sus características tradicionales de soberanía. El autor destaca la interpretación enunciativa y no limitativa de la lista del artículo 34 de la Constitución, la cual adquiere la característica de ser una prohibición al Ejecutivo de dictar reglas en materia legislativa; y la práctica de la Constitución que permite a la ley modificar y derogar cualquier reglamento autónomo, readquiriendo el reglamento su tradicional carácter subordinado a la ley.

Ernest François BERTHET, Claire BRESARD, Michel JACASSON, *L' élection au suffrage universel direct des représentants à l'Assemblée des Communautés Européennes*, pp. 347 a 387.

Este artículo está destinado a analizar las disposiciones jurídicas y las reacciones de los partidos políticos a la elección por sufragio universal y directo de los representantes a la Asamblea de las Comunidades Europeas, dispuesta por el Acta de Bruselas de 1976 y ratificada por todos los Parlamentos nacionales de la Europa de los Nueve,

la primera de las cuales se efectuaron del 7 al 10 de junio de 1979. Se trata de un análisis jurídico-político de las implicaciones de esta elección europea y sus relaciones con los sistemas políticos-electorales nacionales, en particular, con el sistema francés, así como con el sistema de partidos de los países europeos y su configuración a escala comunitaria.

Philippe BRETTON, *La mise en oeuvre des Protocoles de Genève de 1977*, pp. 379 a 423.

La Conferencia Diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del Derecho Internacional Humanitario aplicable en los conflictos armados (C.D.D.H.), la cual se reunió a iniciativa de Suiza, depositaria de las cuatro Convenciones de Ginebra del 12 de agosto de 1949 sobre la Protección de las Víctimas de Guerra, después de sus trabajos desarrollados entre 1974 y 1977, aprobó dos Protocolos adicionales a las Convenciones de 1949, destinados a regular los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) y los Conflictos Armados no Internacionales (Protocolo II). Este artículo está destinado a estudiar la forma de implementar la aplicación de estos Protocolos a través de mecanismos que aseguren el conocimiento del derecho internacional humanitario, la adopción de medidas en los derechos internos para aplicarlo y en fin, su aplicación efectiva en caso de conflictos armados a través de la acción de los organismos humanitarios. Se estudian, también, las disposiciones sobre represión a las infracciones de las Convenciones y Protocolos y el régimen de responsabilidad.

Jean-Yves FABERON, *Le droit gouvernemental de contrôle et de répartition de l'énergie*, pp. 519 a 534.

La cuadruplicación de los precios del petróleo entre 1973 y 1974 provocó una crisis económica en los países consumidores, que los obligó a revisar enteramente sus políticas energéticas. Se instrumentaron diversas respuestas para la solución del problema energético, según cada país, y entre éstas, el esfuerzo por economizar energía. Esta fue la vía más rápidamente realizable en Francia, por lo que el gobierno, desde fines de 1973, se ocupó de poner en práctica esa política.

El autor estudia, en este artículo, todas las disposiciones jurídicas puestas en aplicación, particularmente entre 1974 y 1977, para economizar energía, entre las cuales está la creación, en 1974, de la Agencia para las economías de energía. Todas estas medidas fueron dictadas en base al derecho que asumió el Gobierno de controlar y de repartir la energía, el cual sólo había sido alegado anteriormente, en el cuadro de la Defensa Nacional. La crisis energética abrió así, nuevas posibilidades de regulación variada relativas al control y la repartición de energía que el autor analiza detalladamente.

A.R.B.-C.

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, Nº 201, enero-marzo 1979, año XXXVIII.

Tomás Ramón FERNANDEZ, *El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, pp. 9-36.

En un momento en que aún no está muy claro el panorama regional en España, por lo reciente del proceso de institucionalización de las regiones (Comunidades Autónomas), Fernández hace un intento de explicación del sistema de repartición de competencias entre el nivel nacional y el nivel regional, encontrándolo técnicamente defectuoso, confuso y creador de dificultades; y ello, fundamentalmente, porque el sistema escogido por los constituyentes fue sobre todo el producto de un compromiso

político, habiendo resultado un sistema poco definido, que no se ajusta a ningún molde conocido (ni al esquema teórico del Estado federal ni al del Estado regional) y que mezcla elementos de diversa procedencia.

El autor traza las líneas generales del sistema, examinando sucesivamente las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas, las competencias exclusivas del Estado, las competencias residuales y las competencias concurrentes.

Un análisis especial es dedicado al problema de la potestad legislativa regional. Se plantea, por una parte, la discusión sobre si sólo las Comunidades Autónomas "especiales" (Cataluña, País Vasco...), o si también las Comunidades de Derecho común tienen esa potestad; y, por otra, se exponen los criterios que deberán servir para insertar los instrumentos normativos de origen regional dentro del ordenamiento general del Estado (principios de jerarquía y de competencia).

Por último, señala el autor los problemas que habrán de plantearse con los entes locales (Provincias, Municipios...) pues, en el reparto de campos competenciales respectivos, la Constitución olvidó pronunciarse sobre las competencias de estos últimos.

Francisco LLISSET BORRELL, *Las competencias urbanísticas metropolitanas (Con especial referencia a la Comarca de Barcelona)*, pp. 37 a 56.

El objeto del trabajo es el de señalar cuál es el lugar que ocupan las nuevas entidades metropolitanas dentro de la organización urbanística española. Constituyendo, a los efectos urbanísticos, una estructura administrativa intermedia entre el Estado y los Municipios, es entre estas dos estructuras territoriales que ha de abrirse paso la competencia metropolitana, por delegación, por descentralización o por sustitución.

El autor analiza, bastante detalladamente, las diferentes competencias metropolitanas, dentro de las sucesivas fases del proceso urbanístico (en la planificación, en la gestión y en la disciplina o control), examinando cada una de las actuaciones que las componen.

Al final, hay una referencia a las competencias metropolitanas en materia de coordinación urbanística y en materia de asistencia a los Municipios que integren el Área Metropolitana, en la realización de sus propias competencias urbanísticas.

José A. LOPEZ PELLICER, *Observaciones complementarias sobre el visado de proyectos técnicos por Colegios Profesionales*, pp. 57 a 72.

El artículo se refiere a la función de control previo de legalidad en materia de licencias urbanísticas, que, de acuerdo con la Ley del Suelo española, cumplen los Colegios Profesionales que tienen encomendado el visado de los proyectos técnicos exigidos para la obtención de dichas licencias.

Hasta fecha reciente, ese control previo tenía una implicación práctica importante, puesto que el visado era requisito indispensable para la ulterior tramitación de las licencias ante la Administración municipal; de allí que, en caso de denegación del visado, por el respectivo Colegio Profesional, el interesado ni siquiera podía luego formalizar la correspondiente solicitud de licencia. Esto último ha sido modificado en reciente reforma: aún cuando los Colegios Profesionales conservan la función de control previo de la legalidad urbanística en los proyectos, a la denegación del visado le ha sido eliminado el carácter obstativo para solicitar la licencia.

El autor analiza, además, algunos aspectos relevantes del procedimiento de visado (por ejemplo, un interesante supuesto de silencio administrativo positivo); así como la improcedencia del visado respecto de los proyectos elaborados por organismos públicos, aún cuando están sometidos a licencia.

Gustavo Urdaneta Troconis

RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO, Giuffré Ed. S.A., Nº 1, Roma 1979.

Giuseppe SPERDUTI, *La prevalenza, in caso di conflitto, della normativa comunitaria sulla legislazione nazionale*, pp. 3 a 24.

Según la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas, los tribunales italianos, en caso de conflicto entre un reglamento comunitario y una ley nacional, deben des-aplicar éste y aplicar aquél, sin más trámite; en cambio, la Corte Constitucional italiana —basándose en el principio de que una ley, aunque inconstitucional, permanece en vigor hasta que sea anulada o eliminada del ordenamiento jurídico por alguna otra vía— opina que los tribunales nacionales no pueden des-aplicar directamente la ley contraria al Derecho comunitario, sino que deben esperar a que ésta sea declarada inconstitucional por los medios previstos en el Derecho interno.

Luego de exponer los términos de la controversia y de analizar los distintos argumentos puestos en juego, el autor concluye dándole la razón a la Corte de Justicia de Luxemburgo.

Salvatore Alberto ROMANO y Marco ALLEGRA, *La gestione dei contratti della Pubblica Amministrazione: Recenti sviluppi in tema di procedure e pagamenti*, pp. 25 a 67.

El trabajo se propone, en primer lugar, identificar los aspectos problemáticos de la contratación pública que dificultan la definición de una relación contractual que responda mejor a las actuales exigencias de la Administración Pública; y, luego, analizar los efectos producidos, en relación con aquellos puntos por algunas reformas normativas realizadas recientemente en Italia.

Las áreas identificadas por los autores como particularmente críticas son tres: la primera comprende aspectos previos a la conclusión del contrato y que son externos al mismo (programación del gasto, organización interna de los Ministerios, fases deliberativa, consultiva y de control); la segunda se refiere al procedimiento contractual en sí (formación, redacción, aprobación); la tercera está referida a la determinación del precio, la modalidad del pago y demás aspectos financieros del contrato.

Francisco PERLINI, *Contrattazione collettiva e "Parastato". Natura giuridica del Decreto del Presidente della Repubblica che recepisce gli accordi sindacali*, pp. 68 a 89.

Para que se comprenda mejor el alcance innovativo que tiene en la función pública ese instrumento de origen típicamente privatista, como lo es la contratación colectiva, el autor expone dos premisas que deben ser tenidas en cuenta: por una parte, la clara tendencia hacia un tipo único de relación laboral, a través de la progresiva privatización de la relación de empleo público y la paralela publicación de la relación laboral privada; por otra, la necesidad de entender y utilizar la contratación colectiva, no como simple medio de logro de conquistas en beneficio de los trabajadores, sino como poderoso instrumento para alcanzar la necesaria reforma de la Administración Pública.

Partiendo de esta base y de los principios que informan la contratación colectiva de los entes descentralizados en Italia, Perlini se dedica a analizar la naturaleza jurídica del acto que culmina el procedimiento de elaboración del convenio colectivo: el Decreto del Presidente de la República que consagra el convenio previamente elaborado por las partes y aprobado por el Consejo de Ministros. ¿Se trata de un mero proveimiento administrativo de carácter general o de un acto de contenido normativo?; en este último supuesto, ¿es un Decreto delegado o un reglamento gubernativo?; final-

mente, si tiene naturaleza reglamentaria, ¿en cuál categoría de reglamento (independiente, de ejecución, delegado, de organización) puede ser clasificado?

Vittorio GASPARINI CASARI, *Rapporti tra le camere di commercio e le categorie produttive nei progetti di riforma. Problemi generali*, pp. 90 a 153.

Desde el punto de vista de las relaciones entre las cámaras de comercio y las categorías económicas que operan en el respectivo ámbito territorial, se pueden distinguir 3 “modelos”, en función del papel asignado a aquéllas: 1) Las cámaras de comercio pueden concebirse como organismos que actúan exclusivamente en función de los intereses y exigencias de los sujetos privados que desarrollan profesionalmente la misma actividad económica, caso en el cual la forma organizativa es normalmente la de una asociación libremente constituida, financiada y dirigida por aquéllos, sin injerencia de la Administración Pública (modelo “privatístico”); 2) o pueden ser concebidas como instrumento de acción de la Administración, financiadas con fondos públicos y gestionadas para realizar actividades que favorezcan el desarrollo económico, y respecto de las cuales las categorías económicas permanecen ajenas (modelo “publicístico”); 3) o, por último, pueden concebirse como instrumento de protección de los intereses de determinadas categorías profesionales, a la vez que de los intereses generales de la colectividad, caracterizándose entonces por la injerencia recíproca de las categorías privadas y de la Administración.

Partiendo de esa tipología teórica, el autor analiza los principales aspectos organizativos de las cámaras de comercio y, particularmente, lo relativo a la participación de las categorías económicas en los órganos de gobierno camerales, tanto en la legislación vigente en Italia como en los proyectos de reforma presentados al Parlamento. Se trata de un trabajo bastante complejo y analítico, que desborda el simple método exegético, introduciendo consideraciones económicas, sociológicas y políticas en el análisis.

Enzo María MARENGHI, *Planificazione intermedia e Comunità Montane*, pp. 154 a 182.

La legislación italiana sobre la “montagna” ha creado la figura de la “Comunità Montana” (traducible como “comunidad rural”), como un importante elemento dentro del proceso de reforma de las estructuras locales, tendente a superar la división territorial tradicional y lograr ámbitos territoriales más funcionales. Estas comunidades son competentes, entre otras funciones, para elaborar planes urbanísticos para sus respectivos ámbitos espaciales.

El autor se dedica a analizar diferentes aspectos de esta función planificadora de las Comunità Montane: las normas que la rigen; la relación que guarda, hacia arriba, con la planificación regional y, hacia abajo, con la planificación urbanística municipal o infracomunitaria; naturaleza jurídica de los planes urbanísticos comunitarios; control sobre los mismos, etc.

Virginia PERIFANAKI ROTOLO, *La Corte Suprema Speciale nella Costituzione greca del 1975*, pp. 183 a 204.

En Grecia, vuelto el país al régimen democrático después del régimen militar “de los coroneles”, la constituyente de 1975 se preocupó de prever un órgano de control y garantía de la legalidad constitucional. Este órgano, denominado Corte Suprema Especial, fue creado por una ley de 1976. Tal nombre se debe, probablemente, a que no tiene como función exclusiva el control jurisdiccional de la constitucionalidad. En efecto, tiene atribuidas otras competencias, tales como el contencioso electoral, el control sobre la validez y los resultados del referendun, la resolución de conflictos de

atribuciones y de jurisdicciones, etc., cada una de las cuales es examinada sucesivamente por la autora.

Adriano SOL, *Pluralismo e supremacia dei partiti nella nuova Costituzione spagnola*, pp. 205 a 217.

El autor hace una serie de comentarios, más de orden político que jurídico, en torno al proceso de elaboración de la Constitución española, aprobada por el referéndum de diciembre de 1978, y sobre las perspectivas que se abren en ese país hacia la consolidación del régimen democrático.

Achille MELONCELLI, *La responsabilità dello Stato nel progetto di riforma della Repubblica Federale Tedesca*, pp. 218 a 223.

Desde hace cierto tiempo, se viene sintiendo en Alemania Federal la necesidad de una reforma integral de la normativa sobre la responsabilidad del Estado por el comportamiento ilícito de sus órganos. Recientemente, el Gobierno Federal presentó al Parlamento una propuesta de reforma, compuesta por: 1) un proyecto de modificación constitucional, encaminado a establecer los presupuestos constitucionales para la reforma del régimen (por ej. consagración del principio de la responsabilidad inmediata del Estado, sin exigirse ya como presupuesto la responsabilidad personal del funcionario), así como a atribuir al juez administrativo la jurisdicción en materia de responsabilidad, sustrayéndole al juez ordinario; 2) un proyecto de ley ordinaria sobre la responsabilidad del Estado, que modifica sustancialmente el régimen vigente, con el fin de mejorar la protección del ciudadano frente al ejercicio ilícito de los poderes estatales (administrativos y jurisdiccionales) y frente a los daños derivados de tumultos.

Sefano NESPOR, *Il caso Bakke: Eguaglianza e accesso all'istruzione superiore in una recente decisione della Corte Suprema Federale degli Stati Uniti*, pp. 224 a 235.

En junio del 78, la Corte Suprema de los Estados Unidos dictó una sentencia sobre un caso relacionado con la segregación racial y los mecanismos de selección para el ingreso a las universidades, en la cual se muestra, en contra de una actitud suya progresista en el pasado, partidaria de posiciones más conservadoras.

El principio de igualdad, que, en su interpretación sustancial (entendido como necesidad de realizar una efectiva paridad de goce), había constituido la base para la política pública de integración racial, se ha visto reducido con esta decisión a una dimensión de mera garantía formal, de protección abstracta de cada individuo, independientemente de todo factor que en concreto altere la paridad de condiciones.

Rita PEREZ, *La riforma del bilancio dello Stato e la legge Nº 468 del 1978*, pp. 236 a 253.

La materia de la contabilidad pública y del presupuesto estatal ha sido objeto de un proceso de reformas legislativas recientes. Considerada como la primera reforma sustancial hecha en el sector desde 1976, la ley Nº 468 de 1978 ha completado el plan de reforma de las finanzas públicas, modificando el papel asignado al Parlamento en la materia, e introduciendo novedosos instrumentos destinados a obtener una mayor flexibilidad del gasto público. Las principales innovaciones introducidas por la ley, así como algunas de sus fallas, son analizadas en este artículo.

Guido ALPA, *Aspetti e problemi della partecipazione nel Diritto Urbanistico. Appunti per una discussione*, pp. 254 a 284.

Participación es, hoy día, un término muy utilizado y en muchos sentidos; por ello, el autor comienza su artículo con unas necesarias precisiones terminológicas, que

resultan muy interesantes, sobre la participación en general, antes de exponer brevemente una tipología de las formas de participación previstas normativamente en Italia, sobre todo en la legislación regional.

Luego de estas consideraciones introductorias, el autor analiza los diferentes aspectos de la participación en el sector urbanístico. El análisis se hace siguiendo una distinción entre dos modelos básicos de participación (los cuales presentan, a su vez, diversas expresiones): uno, tradicional, referido a la intervención de los administrados en el *procedimiento* administrativo; otro, verdaderamente novedoso, referido a la participación del individuo como miembro de un *grupo*, institucionalizado o no, y que se manifiesta no sólo en la forma de la información “desde abajo”, sino también en aquellas actividades de colaboración bajo forma de solicitud, de control, de denuncia, de discusión, de propuesta y hasta de “autogestión”, contempladas en el Derecho Urbanístico italiano.

Gustavo Urdaneta Troconis

L'ACTUALITE JURIDIQUE. DROIT ADMINISTRATIF, Moniteur C.A., Nº 12, París, 20 de diciembre de 1979.

Christian BRUMTER, *Le contrôle des optiens technologiques par le congrès des Etats-Unis*, pp. 3 a 11.

Si ya varios países disponen del concurso de un organismo capaz de asesorar el Parlamento en su tarea de legislar en materia científica y tecnológica, es en los Estados Unidos donde un ente de esta naturaleza funciona con mayor eficacia. Creada por ley del 13 de octubre de 1972, la “Office of Technology Assessment” tiene por función asesorar al Congreso acerca de los aspectos técnicos de los proyectos que le son sometidos por las autoridades federales o por los congresantes, utilizando al efecto procedimientos de investigación sistemáticas.

El autor enfoca el estudio del organismo desde el punto de vista de su organización, de sus atribuciones y de su funcionamiento, todo lo cual reviste gran actualidad en virtud del proyecto de ley que actualmente discute la Asamblea Nacional francesa y cuyo objetivo es la creación de una oficina para la evaluación de opciones tecnológicas.

Jean-Ives CADIC, *Le contrat de programme. Essai de rationalization de la gestion des entreprises publiques*, pp. 12 a 27.

El desarrollo creciente del sector empresarial público ha provocado una revisión de las relaciones tradicionales existentes entre el Estado y las empresas públicas. Ante tal desarrollo, donde las empresas públicas francesas deben competir con las extranjeras, el Estado no podía permanecer inerte. Por el contrario, se ha visto obligado a guiar su acción por criterios de rentabilidad. A ello ha obedecido la celebración de “contratos-programas” entre el Estado y sus empresas con la finalidad de determinar, a priori, los objetivos a realizar y los medios financieros que le permitan obtenerlo.

El “contrato programa es –según el autor– un instrumento de la planificación, tanto a nivel macroeconómico (medio suplementario al servicio de la planificación francesa) como micro-económico (es a su vez, el plan de la empresa). Es, además, un instrumento de racionalización de la gestión de las empresas públicas, ya que la libertad de gestión que les es conferida (al eliminar ciertos controles tradicionales), se encuentra limitada por la verificación de los objetivos asignados dentro de las condiciones financieras previstas.

La práctica de los “contratos-programa” ha sido ya aceptada ampliamente en Francia. Sugerida por el célebre Informe “Nora” de 1967, el Estado ha recurrido a él al celebrar contratos de esta índole con la Sociedad Nacional de Ferrocarriles, la Elec-

tricidad de Francia, la Oficina de Radiodifusión y Televisión Francesa, Air France y Carbones de Francia.

El artículo de Cadic debe ser objeto de cuidadoso estudio por parte de los organismos que en nuestro país tienen la misión de formular políticas y realizar funciones de control sobre las empresas públicas. En vista de los cuantiosos recursos que el Estado dedica a sus programas y lo ineficaz que resultan los controles tradicionales, es hora ya de que se estudien fórmulas sustitutivas que permitan de antemano determinar los resultados que el Estado espera de sus empresas, de acuerdo a los recursos que le son asignados. Otros países han sufrido problemas similares a los que actualmente confrontan nuestras empresas y han podido resolverlos. Venezuela no puede continuar transitando el camino de la improvisación; es el momento de institucionalizar nuestras empresas públicas a través de la escogencia de sus directivos con base a su capacidad profesional y técnica, una sana política financiera y un adecuado sistema de control de gestión que permita claramente determinar la responsabilidad de los órganos de dirección. Para todo ello, el ejemplo francés de los "contratos-programas" es de evidente utilidad.

Jesús Caballero Ortiz

L'ACTUALITE JURIDIQUE. DROIT ADMINISTRATIF, Moniteur C.A., N° 1, Paris, enero, 1980.

I. ESTUDIOS

Maurice Christian BERGERES, *Les actes non réglementaires*, pp. 3 a 18.

Un estudio sobre los actos no reglamentarios confronta no pocas dificultades. Ante todo, un problema de carácter terminológico que el autor emprende a partir de la clásica distinción entre acto reglamentario y acto no reglamentario. Según la Escuela de Burdeos, "el acto regla es aquél que formula reglas de derecho generales e impersonales; el acto de alcance individual concierne un caso o un individuo determinado". No obstante, esta distinción ha sido cuestionada por algunos autores como Forsthoff; la complejidad de algunos actos, como por ejemplo, los planes de urbanismo, no permiten su clasificación de una manera clara en una de las dos categorías. Los planes de urbanismo, ha dicho Forsthoff, no son actos administrativos generales ni individuales (FORSTHOFF, E. *Traité de Droit Administratif allemand* (traduction de Fromont), Bruxelles, p. 320).

Demostrada la insuficiencia de la clasificación tradicional, el autor intuye la existencia de una nueva categoría autónoma de actos administrativos ya que una serie de índices contribuyen a la no asimilación entre el acto no reglamentario y se definiría entonces a través de dos elementos: en primer lugar, el acto no reglamentario no crea verdaderas reglas sino que se limita a aplicar normas preestablecidas; en segundo lugar, tales actos no tienen destinatarios directos, por ejemplo, los actos de tutela que se traducen en una aprobación o improbación de un acto de un organismo autónomo.

Esta categoría autónoma de actos administrativos surge con más evidencia al compararlo con el acto reglamentario, el acto individual y el acto condición, pues no cabe dentro de ninguna de esas categorías. Además, su régimen jurídico es prácticamente un elemento de su definición.

Si ciertas objeciones pueden ser formuladas sobre la consagración de esta nueva categoría de actos administrativos (como el propio autor lo reconoce) es incuestionable que los criterios tradicionales parecen superados por la existencia de actos que no pueden cabalmente clarificarse de acuerdo a esos criterios.

Jesús Caballero Ortiz

REVISTA DE DERECHO FINANCIERO Y DE HACIENDA PUBLICA. Madrid, Editorial de Derecho Financiero, Vol. XXIX, N^o 139, Enero-Febrero 1979.

Las bases legales de la Administración Tributaria, Delegación de México en el CIAT Centro Interamericano de Administradores Tributarios), pp. 9 a 23.

Se trata de un comentario al trabajo que presentó el Prof. José Luis Pérez de Ayala, a la consideración de la XII Asamblea General del CIAT, en Trinidad y Tobago, celebrada durante el mes de mayo de 1978. Destacan los párrafos referentes al principio de legalidad en la actuación de la administración tributaria, a las facultades de interpretación de las normas tributarias por parte de la Administración, a las facultades de fiscalización, y finalmente a la naturaleza y competencia en materia de determinación de la obligación tributaria.

A. J. CULYER y J. WISEMAN, *La economía pública y el concepto de los recursos humanos*, pp. 25 a 49.

Estudio económico donde se abordan algunos aspectos de los recursos humanos como factor de producción, los antecedentes históricos de la economía de los recursos humanos y la naturaleza de la inversión en recursos humanos, entre otros.

E. A. VOZNESEŇSKY, *Control presupuestario de la distribución efectiva de recursos* (Aspectos metodológicos), pp. 51 a 58.

Se trata, también, de un enfoque económico de los aspectos metodológicos del control presupuestario en la Unión Soviética y de la distribución efectiva de los recursos

Antonio MARQUEZ Y MARQUEZ, *El agente de aduanas*, pp. 59 a 125.

En este estudio sobre la figura del agente aduanero, luego de una delimitación conceptual y de una referencia al Derecho Comparado, el autor analiza la configuración jurídica del agente aduanero en el Derecho español. Se destacan los desarrollos relativos a la relación entre el agente y el importador y entre el agente y la Administración, así como lo relativo a la responsabilidad del agente de aduanas en relación al crédito fiscal.

Es un artículo de gran utilidad para el estudio de esta figura, recientemente incorporada en las regulaciones de nuestra Ley Orgánica de Aduanas y su Reglamento.

José GIBAJA NUÑEZ, *Devaluación de 13 de julio de 1977*. Contabilidad y Fiscalidad, pp. 127 a 144.

El artículo contiene comentarios en relación a la estrategia a seguir en el tratamiento contable de los ajustes de las paridades monetarias (devaluaciones o revaluaciones), así como la vinculación de éstos con el fenómeno fiscal, dentro del marco de la devaluación operada en España, en julio de 1977.

ARGIDEZ Y GARCÉS DE MARCILLA, *El límite exento y la reducción de la base imponible en el impuesto de trabajo personal*, pp. 145 a 162.

Análisis y comentarios críticos sobre el llamado "límite exento" y las diversas reducciones (deducciones) que operan en la referida imposición del ordenamiento tributario positivo español.

Luis M. CAZORLA PRIETO, *Un supuesto especial de levantamiento del secreto bancario*, pp. 163 a 171.

Breve examen sobre el supuesto específico establecido en la nueva Ley de Impuesto sobre la Renta española del 8 de agosto de 1978 que permite la superación del secreto bancario.

R. MANTILLA, *Los préstamos bancarios con garantía hipotecaria sobre buques y el impuesto de transmisiones patrimoniales*, pp. 173 a 200.

La calificación de los buques —bienes muebles o inmuebles— y su proyección sobre lo fiscal da pie para la exposición y comentario de la doctrina y la jurisprudencia española al respecto.

A. IGLESIAS SUAREZ, *Nuevas formas de imposición indirecta en España*, pp. 201 a 238.

Presentación esquemática de la imposición indirecta vigente en España a partir de la Reforma de 1964, así como de la situación de la imposición indirecta en los países de la Comunidad Económica Europea.

REVISTA DE CONTROL FISCAL. Contraloría General de la República, Año XX, Nº 92, Caracas, Enero-Marzo 1979.

Este número está dedicado al V Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores, celebrado en Quito, Ecuador, del 13 al 18 de noviembre de 1978.

Los temas considerados en el Congreso fueron los siguientes: "Necesidad de la sistematización de la Actividad Contralora", "El control y la computación" y "Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el control de las Empresas multinacionales". A dicho Congreso fueron presentadas por Venezuela, las siguientes Ponencias que publica la Revista:

- TEMA I. Necesidad de la sistematización de la actividad contralora, pp. 26 a 38.
- TEMA II. El control y la computación, pp. 39 a 48.
- TEMA III. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el control de las empresas multinacionales, pp. 49 a 58.

La delegación ecuatoriana tuvo a su cargo la relación del Tema I, y su informe aparece en las pp. 59 a 110, donde se abordan los siguientes aspectos: 1. El control como función: naturaleza, concepto, finalidad y alcance; 2. Necesidad de sistematizar la función de control: Objetivos de la sistematización, y 3. La sistematización del control: doctrina, elementos y metodología.

A cargo de la delegación chilena estuvo la relación sobre el Tema II, El control y la computación, y su informe se encuentra en las pp. 111 a 117, comprendiendo los siguientes aspectos: 1. El procesamiento automático de información en las Entidades Fiscalizadoras Superiores; 2. La participación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la implementación de la computación en los Servicios del Estado; y 3. La forma de ejercer el control en los organismos computarizados.

El Informe del relator sobre el Tema III, referente al control de las empresas multinacionales a cargo de la delegación uruguaya, aparece en las pp. 118 a 126.

Las recomendaciones del V Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores aparecen recogidas en las pp. 127 a 134.

EDITORIAL JURIDICA VENEZOLANA

CATALOGO DE OBRAS 1976 - 1980

I. COLECCION ESTUDIOS JURIDICOS

- 1 RONDON DE SANZO, Hildegard
El procedimiento administrativo (agotado) Bs. 50
- 2 BREWER-CARIAS, Allan R.
El control de la constitucionalidad de los actos estatales Bs. 50
- 3 SILVA CIMMA, Enrique
El tribunal constitucional de Chile (1971-1973) Bs. 60
- 4 MUCI ABRAHAM, José
Cédulas hipotecarias (Estudio Técnico-Jurídico) (agotado) Bs. 65
- 5 MUCI ABRAHAM, José
Estudios de derecho cambiario Bs. 120
- 6 ABOUHAMAD HOBAICA, Chibbly
El menor en el mundo de su ley Bs. 100

II. COLECCION ESTUDIOS POLITICOS

- 1 PEÑA, Alfredo (ed.)
Democracia y reforma del estado Bs. 100

III. COLECCION MANUALES JURIDICOS

- 1 ARTILES (h), Sebastián
Manual de derecho romano Bs. 65
- 2 ABOUHAMAD HOBAICA, Chibbly
Anotaciones y comentarios de derecho romano. I. 3 Vol. Bs. 240

IV. COLECCION MONOGRAFIAS ADMINISTRATIVAS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Introducción al estudio de la organización administrativa venezolana Bs. 30
- 2 ARAUJO GARCIA, Ana E.
Gobierno y administración de las áreas metropolitanas. El caso de Caracas Bs. 40

V. COLECCION MONOGRAFIAS JURIDICAS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Garantías constitucionales de los derechos del hombre Bs. 25
- 2 PADRON AMARE, O. y PADRON AMARE, C. E.
La interpretación de la ley tributaria Bs. 15
- 3 NOVOA MONREAL, Eduardo
La evolución del derecho penal en el presente siglo Bs. 15
- 4 WHITE, Eduardo
El derecho económico en América Latina Bs. 25
- 5 MUCI ABRAHAM, José; PADRON AMARE, Oswaldo y BREWER-CARIAS, Allan R.
Observaciones al proyecto de reforma tributaria 1976 Bs. 25
- 6 RIEBER DE BENTATA, Judith
Régimen jurídico de la protección del ambiente y lucha contra la contaminación Bs. 40
- 7 SALOMON DE PADRON, Magdalena
Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio. Su ámbito y medios de acción Bs. 25
- 8 SANZO, Benito
Aspectos jurídicos de la nacionalización de la industria del hierro en Venezuela Bs. 30
- 9 RODRIGUEZ FALCON, Joaquín
Los derechos económicos de los funcionarios públicos (agotado) Bs. 40

| | | | |
|----|---|-----|----|
| 10 | DUQUE CORREDOR, Román <i>El derecho de la nacionalización petrolera (agotado)</i> | Bs. | 40 |
| 11 | FERNANDEZ, Tomás R. <i>La nulidad de los actos administrativos</i> | Bs. | 40 |
| 12 | RODRIGUEZ GARCIA, Armando <i>Proceso urbano y municipio</i> | Bs. | 25 |
| 13 | GABALDON, Luis Gerardo <i>La responsabilidad penal de la persona jurídica en Venezuela</i> | Bs. | 30 |
| 14 | FARIA DE LIMA, J. J. <i>Honorarios profesionales de los Abogados</i> | Bs. | 25 |
| 15 | HUNG VAILLANT, Francisco <i>Contribución al estudio de la Ley contra Despidos Injustificados</i> | Bs. | 45 |
| 16 | URDANETA TROCONIS, Gustavo <i>La ejecución del urbanismo</i> | Bs. | 35 |
| 17 | VAN GRONINGEN, Karin <i>Desigualdad social y aplicación de la ley penal (Análisis socio-jurídico de la justicia penal en delitos de homicidio)</i> | Bs. | 35 |

VI. COLECCION MONOGRAFIAS POLITICAS

| | | | |
|---|---|-----|----|
| 1 | NOVOA MONREAL, Eduardo <i>¿Vía legal al socialismo? El caso de Chile, 1970-1973</i> | Bs. | 30 |
| 2 | LEU, Hans-Joachim <i>Teorías de las relaciones internacionales (Un estudio-guía)</i> | Bs. | 25 |
| 3 | CHIOSSONE, Tulio <i>Apuntaciones político-sociales 1945-1968</i> | Bs. | 30 |
| 4 | LEU, Hans-Joachim <i>La doctrina de las relaciones internacionales</i> | Bs. | 35 |

VII. EDICIONES CONJUNTAS

CON EDITORIAL ATENEO DE CARACAS

| | | | |
|---|---|-----|----|
| 1 | BREWER-CARIAS, Allan R. <i>Política, Estado y Administración Pública</i> | Bs. | 35 |
|---|---|-----|----|