

revista de derecho publico

Nº 11

Julio-Septiembre 1982

Director: Allan R. Brewer-Carías

Editorial Jurídica Venezolana, Caracas

SUMARIO

ESTUDIOS

Artículos

- ¿Eliminada la Acción Popular del Derecho Positivo Venezolano?*, por Luis H. FARIAS MATA 5
- Derechos Humanos: Peticiones Individuales (Procedimiento de la CIDH)*, por Eduardo VIO GROSSI 19

Comentarios Monográficos

- Los contratos de interés nacional y su aprobación legislativa*, por Allan BREWER-CARIAS 49
- Estudio Preliminar sobre la autorización preventiva de riesgos ambientales*, por Henrique MEIER 55

LEGISLACION

Información Legislativa

- Leyes, Decretos normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el tercer trimestre de 1982*, por Ana María RUGGERI DE RODRIGUEZ 73

JURISPRUDENCIA

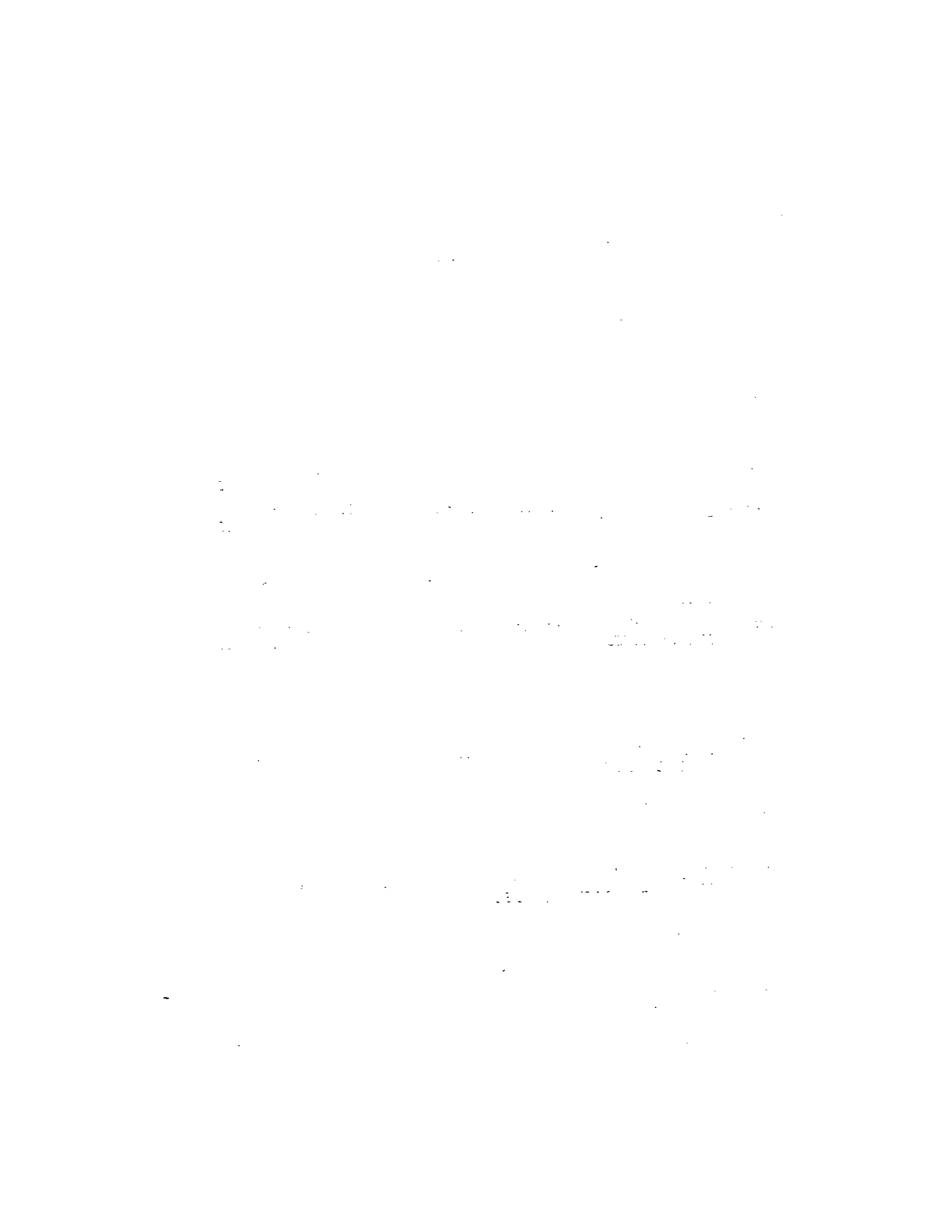
Información Jurisprudencial

- Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo). Tercer trimestre 1982*, por Mary RAMOS FERNANDEZ 87

BIBLIOGRAFIA

Libros

- Masimo Severo GIANNINI, *La Istituzioni di diritto amministrativo* (Hildegard Rondón de Sansó) 223
- Revistas 224



Derechos Humanos: Peticiones Individuales (Procedimiento de la CIDH)

Eduardo Vío Grossi

*Profesor adscrito al Instituto de Derecho Público.
Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. INTRODUCCION.
- II. CARACTERISTICAS GENERALES Y FUENTES DEL PROCEDIMIENTO.
 1. *Características generales.* 2. *Fuentes.*
- III. NORMAS COMUNES.
 1. *Fuentes.* 2. *Iniciación.* A. Capacidad e interés jurídico. B. Organó competente. C. Requisitos de la petición. 3. *Sustanciación.*
- IV. PECULIARIDADES DEL PROCEDIMIENTO SEGUN LA CALIDAD DEL ESTADO ALUDIDO.
 1. *Procedimiento por petición en contra de un Estado parte de la Convención.* A. Derechos humanos violados. B. Observaciones *in loco*. C. Solución amistosa. D. El informe. E. Sometimientó del caso a la Corte. 2. *Procedimiento por petición en contra de un Estado no vinculado por la Convención.* A. Derechos humanos violados. B. Informe.
- V. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCION

El Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —CIDH— señala, en su artículo 1º, que ésta “es un órgano de la Organización de los Estados Americanos, creado para promover la observancia y la *defensa* de los derechos humanos y para servir de órgano consultivo de la Organización en esta materia”¹.

En el Reglamento de la CIDH se reitera lo anterior en términos de indicar la función “principal” de la misma², calificativo este que la Convención Americana sobre Derechos Humanos sólo emplea para la función de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”^{3 4}.

En el ejercicio de su mandato, la Comisión tiene varias funciones y atribuciones⁵. Una de ellas consiste en “actuar respecto de”⁶ o “examinar las”⁷ peticiones

1. El subrayado es nuestro. El antiguo Estatuto, en su artículo 1º, estipulaba que la CIDH era una entidad “cuyo mandato es promover el respeto de los derechos humanos”, fórmula ésta menos amplia y explícita que la actual.
2. Art. 2.2.
3. Art. 41.
4. Sobre la CIDH, *Vid.* VARGAS CARREÑO, Edmundo, “La Protección de los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano”, *Primeras Jornadas Latinoamericanas de Derecho Internacional*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1979, pp. . . . y AGUILAR M., Andrés, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la entrada en vigencia de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José”, *Mundo Nuevo*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Año II, Nos. 5/6, 1979, pp. 33-39.
5. Art. 41 de la Convención y arts. 18, 19 y 20 del Estatuto. Ellas consisten en facultades tales como las de elaborar informes y/o estudios, realizar observaciones *in loco*, formular recomendaciones, solicitar informaciones a los gobiernos, etc.
6. Arts. 41.f. de la Convención y 19.a. del Estatuto.
7. Art. 20.b. del Estatuto.

y otras comunicaciones que le sean dirigidas y que "contengan denuncias o quejas de violación"⁸ por parte de un Estado miembro de la OEA, de uno o varios derechos humanos consagrados, "según el caso, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre"⁹.

Gran parte de la labor de la CIDH se refiere a la mencionada función y/o atribución. Es mediante ella que se intenta resguardar, de la manera más personalizable posible, los derechos más esenciales de individuos claramente identificados. Por otra parte, es precisamente a través del cumplimiento de lo que ella permite que las personas tienen acceso directo, sin intervención o mediatización de su Estado, a una instancia internacional en procura del restablecimiento del respeto de sus derechos más básicos. En otras palabras, en el ejercicio de la señalada atribución se concreta una de las nuevas características del Derecho Internacional, a saber, la de ser un derecho que concilia, no sólo intereses de los individuos e incluso, intereses de aquellos con los de la sociedad internacional en su conjunto¹⁰.

Por lo mismo, es importante conocer el procedimiento que se sigue una vez formulada ante la Comisión una petición o comunicación concerniente a la violación de un derecho humano por parte de un Estado miembro de la OEA, situación esta no ajena a la realidad latinoamericana.

II. CARACTERISTICAS GENERALES Y FUENTES DEL PROCEDIMIENTO

1. Características generales

El procedimiento aludido es básicamente *flexible* o esquemático, no rígido, vale decir, las normas que lo regulan sólo indican la estructura general del mismo, reconociéndole a la Comisión la facultad de actuar de oficio, así como un gran poder de iniciativa permanente y una amplia libertad en cuanto a la tramitación que debe seguir en cada caso.

Por otra parte, no se trata de un procedimiento impulsado por las partes involucradas en él, en el sentido de que genere derechos para ellas, sino que más bien es un procedimiento esbozado en vista principalmente de señalarle a la Comisión la forma en que debe proceder y accesoriamente, por ende, reconoce derechos que podrían, por analogía, ser catalogados como procesales.

Finalmente, es un procedimiento que tiende, más que a la determinación de una violación de un derecho humano y a la sanción del responsable, al efectivo respeto o restablecimiento de los derechos humanos en el Estado de que se trate

8. Art. 44 de la Convención.

9. Art. 23.1. del Reglamento de la CIDH. Vid también el art. 1.2. del Estatuto que dispone que "para los fines de este Estatuto, por derechos humanos se entiende: a) los definidos en la Convención Americana de Derechos Humanos en relación a los Estados Partes en la misma. b) Los consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en relación a los demás Estados Miembros". Sobre la problemática planteada por esta distinción, Vid igualmente: BUERGENTHAL, Thomas, "La Convención Americana sobre Derechos Humanos: problemas escogidos", *Mundo Nuevo*, op. cit., pp. 40-52.

10. Vid VIO GROSSI, Eduardo, "La subjetividad del Hombre en el Derecho Internacional", *Primeras Jornadas Latinoamericanas de Derecho Internacional*, op. cit., pp. ...

y, en particular, respecto de la víctima de la violación denunciada o comunicada. En otros términos, se persigue con mayor interés el restablecimiento lo más pronto posible de la justicia que el conocimiento tardío de la verdad.

Éstas tres características se encuentran subyacentes en todas las fases del procedimiento. En ese orden de ideas, se podría sostener que, si bien éste tiene características propias a los procedimientos contenciosos, más se asemeja en los no contenciosos, con la particularidad, empero, de que en él, el órgano que lo impulsa y para el cual ha sido establecido —la Comisión— debe siempre “parcializarse” en vista de la adecuada y correcta ejecución de su función principal, esto es, “la defensa de los derechos humanos”.

2. Fuentes

Como ya se insinuó, las normas que rigen la materia se hallan en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el Estatuto de la CIDH y, por último, en el Reglamento de la misma¹¹. Este trabajo se desarrolla apoyándose fundamentalmente en este último cuerpo jurídico toda vez que él da cabal cuenta y en detalle de lo establecido y ordenado por los otros dos. En todo caso, para una mejor comprensión de lo que se irá exponiendo, a pie de página se harán las referencias que procedan, tanto a la Convención como al Estatuto.

Ahora bien, los tres instrumentos jurídicos señalados no se aplican siempre de manera simultánea en todos los casos. La Convención rige, como es obvio, solamente en relación con los Estados Partes de la misma. Es preciso, entonces, distinguir entre las peticiones o comunicaciones que dan a conocer presuntas violaciones de uno o varios derechos humanos cometidas por un Estado Parte de esa Convención y aquellas que se refieren únicamente a presuntas violaciones de esos derechos realizadas por un Estado miembro de la OEA, mas no parte de la Convención. En uno y otro casos, el procedimiento es diferente, aunque tal diferencia no se expresa en cuanto a toda la tramitación correspondiente. Por ello, es indispensable analizar primeramente las normas comunes a ambas situaciones, para luego apreciar debidamente las particularidades que cada una presenta.

III. NORMAS COMUNES

1. Fuentes

Las normas que aquí se denominan como “comunes” lo son porque así lo establece el Capítulo I del Título II del Reglamento al calificarlas de “Disposiciones Generales” de los Procedimientos¹² y porque el artículo 49 del mismo cuerpo normativo hace aplicables a las peticiones concernientes a Estados miembros de la OEA

11. *Vid Manual de Normas vigentes en materia de Derechos Humanos*, Washington, D.C., CIDH, Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, 1980 y *Mundo Nuevo*, *op. cit.*, pp. 171-191 y pp. 199-219.

12. Es el Título II el que se denomina “Los Procedimientos”. Su primer Capítulo lleva por señalamiento las palabras “Disposiciones Generales”.

pero que no son partes de la Convención, ciertas normas propias a las peticiones relativas a Estados Partes de dicho tratado¹³.

Estas normas reglamentan la mayor parte del procedimiento. En particular, el objeto de ellas lo constituyen dos de las etapas de éste, vale decir, el período de iniciación y la fase de sustanciación. Es en la etapa resolutive donde, en especial, se diferencian el procedimiento relativo a peticiones que implican a un Estado Parte de la Convención y aquel correspondiente a peticiones que involucran a Estados no Partes de ese tratado. Por abordar la reglamentación de sólo dos de las etapas del procedimiento, las normas comunes no pueden ser calificadas como constitutivas de un "Procedimiento Ordinario". El procedimiento ordinario está regulado por estas normas conjuntamente con otras que variarán según sea el Estado aludido en la petición.

2. *Iniciación*

Tres interrogantes surgen en relación con esta etapa del procedimiento: ¿quién puede requerir su iniciación?; ¿ante quién debe formular tal requerimiento?, y ¿qué requisitos debe reunir el mismo?

A. *Capacidad e interés jurídico*

En relación a la primera interrogante, se puede decir que lo dispuesto en el Reglamento sobre el particular es suficientemente amplio como para que, en la práctica, el acceso ante la Comisión esté garantizado a todo individuo o conjunto de individuos. En efecto, de acuerdo con el artículo 23 de aquél, "cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización" (OEA) tiene la capacidad de "presentar a la Comisión peticiones en su propio nombre o en el de terceras personas, referentes a presuntas violaciones de un derecho humano reconocido..."¹⁴.

Nótese que las personas o grupos de personas habilitadas para recurrir ante la Comisión no deben reunir calidad especial alguna. No se les exige edad, sexo, condición social, nacionalidad, profesión ni ninguna otra condición determinada, aunque, claro está, deben individualizarse¹⁵. Téngase presente, además, que a las entidades no gubernamentales capacitadas para presentar peticiones ante la CIDH sólo se les exige haber sido legalmente reconocidas en uno o más Estados miembros de la OEA, lo cual implica que no necesariamente deben haber sido reconocidas por el Estado donde se produjo la presunta violación del derecho humano objeto de la petición.

Nada establecen los textos jurídicos aplicables acerca de la vinculación que debe existir entre el peticionario y la víctima de la presunta violación comunicada o denun-

13. Es de hacer notar que el Reglamento regula lo pertinente al procedimiento por así disponerlo los artículos 23.1. y 24 del Estatuto, los cuales indican que tal regulación debe hacerse de conformidad a los artículos 44 a 51 de la Convención y de acuerdo al antiguo Estatuto de la Comisión y otras resoluciones de los órganos de la OEA, respectivamente. Por tal razón, el Estatuto nada estipula acerca del procedimiento.

14. También art. 44 de la Convención.

15. *Vid infra* II B) c) 3.

ciada en la petición. Por el contrario, ese silencio parece indicar que toda persona que con conocimiento de una presunta violación de un derecho humano tiene interés jurídico de que el respeto por éste sea restablecido y puede (¿debe?), por ende, recurrir ante la Comisión para ello. Tal situación se asemeja, pues, a la conocida como "acción popular" en el derecho nacional.

Quizás la única limitación o condición a la capacidad e interés citados, es que las personas o grupos de personas deben actuar a título personal, particular o, en todo caso, no en representación de un Estado. Esta condición es explícitamente consagrada en el Reglamento en cuanto a las entidades. Las denomina "no gubernamentales". Pero, aun en la hipótesis de que esto no se hubiera dispuesto taxativamente, la señalada condición se hubiera derivado del artículo 46 del mismo texto reglamentario¹⁶, que regula el procedimiento a seguir en virtud de las comunicaciones presentadas ante la Comisión por el Gobierno de un Estado Parte de la tan citada Convención Americana sobre Derechos Humanos contra otros Estados Partes de ella, lo cual significa que, fuera de ese caso, en los demás, los Estados no tienen capacidad de presentar ante la CIDH las tantas veces mencionadas peticiones.

La amplitud de que dan muestran las normas respectivas en cuanto a la capacidad para presentar peticiones ante la Comisión, es signo evidente que para el sistema jurídico interamericano más interesa la petición o comunicación en sí, el contenido de ella, que la persona que la formula; más importa la víctima de una presunta violación de un derecho humano que quien dé a conocer el hecho. Tanto es así que, por una parte, las peticiones o comunicaciones pueden ser presentadas, según el artículo 23 señalado, "en (su) propio nombre o en el de terceras personas"¹⁷ sin para ello requerir de mandato y, por otra, de conformidad con el artículo 31.4. del Reglamento, "al transmitir al Gobierno del Estado aludido las partes pertinentes de una comunicación, se omitirá la identidad del peticionario así como cualquier otra información que pudiera identificarlo, excepto en los casos en que el peticionario autorice expresamente, por escrito, a que se revele su identidad".

Esta misma preocupación es la que explica, en alguna medida, el artículo 23.2. del Reglamento que establece que "asimismo, la Comisión podrá *motu proprio*, tomar en consideración cualquier información disponible que le parezca idónea y en la cual se encuentren los elementos necesarios para iniciar la tramitación de un caso que contenga, a su juicio, los requisitos para tal fin". Esto es, puede actuar de oficio sobre la base de la información correspondiente que obtenga por cualquier medio lícito a su alcance¹⁸.

B. *Organo competente*

La segunda interrogante que se plantea a propósito de las peticiones mencionadas es la concerniente a la instancia ante la cual ellas deben presentarse. El artículo 12.2.

16. También art. 45 de la Convención.

17. El art. 44 de la Convención no contempla expresamente esta posibilidad. Sin embargo, al no referirse a ello y al reconocer una amplia capacidad para presentar peticiones, permite que el Reglamento disponga como lo hace en el artículo 23.

18. Uno de esos medios son las observaciones *in loco*. Vid VIO GROSSI, Eduardo, "Derechos Humanos: Mecanismo de Control Directo (Las Observaciones *in loco* de la CIDH)", *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, N° 6, 1981, pp. 45-64.

del Reglamento señala, entre otras cosas, que "la Secretaría recibirá las peticiones dirigidas a la Comisión". Por su parte, el artículo 31 del mismo Reglamento insiste en ello al disponer que "la Comisión, actuando inicialmente por intermedio de su Secretaría... recibirá las peticiones presentadas a la misma...".

De manera, entonces, que es la Secretaría de la Comisión la que debe recibir las peticiones o comunicaciones que contengan denuncias o quejas por violaciones de un derecho humano por parte de un Estado miembro de la OEA. Sin embargo, tales peticiones pueden llegar a la Secretaría por muy diversas vías. Por de pronto, puede acontecer que esas peticiones sean formuladas en el curso de una observación *in loco*. Pueden también ser presentadas por intermedio de uno o varios miembros de la Comisión. Pueden igualmente ser enviadas por correo o entregadas en las oficinas que la OEA mantiene en los diversos Estados. Todo esto es posible en virtud, por un lado, de que el Reglamento y demás normas aplicables nada disponen en esta materia y, por otro, que lo que le interesa al sistema normativo en cuestión es, como lo estipula el artículo 25 del Reglamento, que la "Comisión pueda ejercer sus funciones" y, para ello, en lo que respecta a las denuncias o quejas, es preciso que las conozca. Recuérdese incluso que, según el ya transcrito artículo 23.2., la Comisión puede tomar en consideración cualquier información disponible e iniciar la tramitación de un caso. Esa información puede ser obtenida a través de un conducto distinto a la Secretaría. Lo que sí es importante y obligatorio, como se verá más adelante, es que el caso sea estudiado y tramitado inicialmente por la Secretaría, es decir, que de todos modos ella reciba la petición o información y dé el impulso necesario a la tramitación correspondiente.

C. Requisitos de la petición

La tercera interrogante que surge acerca de una petición o comunicación presentada ante la Comisión y que contenga una denuncia o queja relativa a la violación de un derecho humano, dice relación con los requisitos que debe cumplir para ser admitida. Ellos son:

a) La petición debe ser formulada por *escrito*¹⁹

Cabe hacer presente, empero, que en los casos en que la Comisión actúa de *motu proprio* según el artículo 23.2. del Reglamento, la información que puede dar origen a la tramitación de un caso podría ser obtenida por vía oral, toda vez que la señalada disposición nada dice sobre el particular. A mayor abundamiento, se debe recordar que esa información oral puede ser conseguida en una observación *in loco*, en donde, por una parte, según el artículo 54 del Reglamento, personas e instituciones pueden cooperar con la Comisión Especial que la practica "proporcionándole informaciones y testimonios" y, por otra, de acuerdo con el artículo 55,a. del mismo cuerpo legal, dicha Comisión Especial o cualquiera de sus miembros puede "entrevistar libre y privadamente a personas, grupos, entidades o instituciones... que suministren... informaciones, testimonios o pruebas de cualquier carácter". En tal caso, "la Comisión Especial podrá utilizar cualquier medio apropiado para recoger, grabar o

19. Art. 20.1. del Reglamento.

reproducir la información que considere oportuna" (art. 55.f.). De modo, pues, que la información puede ser suministrada oralmente, debiendo en tal eventualidad ser recogida o reproducida por la Comisión Especial.

Pero no sólo en la eventualidad descrita la información que da origen a la tramitación de un caso puede ser oral. Puede también excepcionalmente ocurrir que, por ejemplo, el peticionario sea analfabeta. En tal hipótesis, razones de justicia indican que el hecho de que una petición sea elevada verbalmente no puede ser impedimento para que la Comisión conozca de ella. Por lo demás, a ésta se le han reconocido facultades para hacer frente a circunstancias como la evocada. En efecto, el artículo 25 del Reglamento dispone que "la Comisión podrá designar uno o más de sus miembros o funcionarios de la Secretaría para realizar determinadas gestiones... o hacer los arreglos necesarios para que la Comisión pueda ejercer las funciones", gestiones o arreglos que bien pueden consistir en recoger o reproducir la petición de un analfabeta.

b' La petición debe ser formulada en algunos de los *idiomas oficiales* de la Comisión (español, francés, inglés o portugués) ²⁰.

Empero, al igual que en la situación anterior, razones de justicia permitirían que excepcionalmente las peticiones fueran formuladas en otros idiomas. Ello podría suceder, por ejemplo, si quien denuncia una violación de un derecho humano no conoce ninguna de esas lenguas, sea porque no es del continente americano, sea porque, siéndolo, pertenece a minorías étnicas o aborígenes. De acuerdo con el ya citado artículo 25, la Comisión debería hacer los "arreglos necesarios" para poder conocer del caso de que se trate.

c' La petición debe *identificar al peticionario*, esto es, debe contener "el nombre, nacionalidad, profesión u ocupación, dirección postal o domicilio y la firma de la persona o personas denunciante; o en el caso de que el peticionario sea una entidad no gubernamental, su domicilio legal o dirección postal, el nombre y la forma de su representante o representantes legales" ²¹.

Esta exigencia tiene por objeto evitar las denuncias o peticiones anónimas que, por motivos ajenos a consideraciones de justicia y a la verdad, puedan plantearse.

Cabe señalar que el peticionario no tiene la obligación de acompañar, junto con la petición, los documentos o copias de los documentos que acrediten su identidad. Sin embargo, la Comisión, durante la tramitación, podría requerirle tales documentos y el peticionario estaría en la obligación de remitírselos. Si el peticionario es una entidad no gubernamental, tendría que acreditar que es reconocida legalmente "en uno o más Estados miembros de la Organización".

d' La petición debe contener "una *relación del hecho* o situación que denuncia, especificando el lugar y la fecha de las violaciones alegadas y, si es posible, el nombre de las víctimas de las mismas, así como de cualquier autoridad pública que haya tomado conocimiento del hecho o situación denunciada" ²².

Nótese que únicamente es obligatoria la relación del hecho o situación, el lugar y fecha en que se produjo, mas no el nombre de la o las víctimas ni el de las auto-

20. Art. 22 del Reglamento.

21. Arts. 29.a. del Reglamento y 46.1. d. del Estatuto.

22. Art. 29.b. del Reglamento.

ridades que conocieron del hecho. Solamente "si es posible" se señalan los nombres de las víctimas y de las autoridades. Esto seguramente se debe a que más interesa que la Comisión pueda cumplir su misión de defensa de los derechos humanos, que el acatamiento a exigencias de carácter procesal; más relevancia tiene la investigación que la Comisión pueda llevar a cabo, que la denuncia que le da origen. Exigirle al peticionario el conocimiento de la identidad de las víctimas y de las autoridades citadas en tanto requisitos indispensables para poder darle curso a su solicitud, equivaldría en la práctica a obstaculizar la labor de la Comisión en defensa de los derechos humanos. Se le exige solamente la relación del hecho con la especificación del lugar y fecha del mismo, puesto que ello permite que la Comisión pueda iniciar las investigaciones pertinentes. Esas investigaciones precisamente aportarán las especificaciones y detalles de la situación denunciada que, por lo demás, puede que el denunciante no conozca detenidamente.

Nótese también que la petición puede dar cuenta de varias "violaciones alegadas" y referirse a más de una víctima. Se volverá sobre esto más adelante ²³.

e' La petición debe contener "la indicación del Estado aludido que el peticionario considera responsable, por acción o por omisión, de la violación de alguno de los derechos humanos consagrados. . . aunque no se haga una referencia específica al artículo presuntamente violado" ²⁴.

La indicación del Estado al que se considera responsable es relevante ya que así la Comisión sabrá, como luego se verá, a cuál Estado debe remitir las partes pertinentes de la solicitud y solicitarle las informaciones correspondientes.

La norma transcrita únicamente hace mención, como responsable de una violación de un derecho humano, a la institución denominada Estado toda vez que sólo respecto de ella se puede recurrir ante la CIDH en resguardo de los derechos humanos. Y la responsabilidad del Estado puede ser por acción, esto es, conducta del propio Estado, o por omisión, es decir, abstención de éste en lo que respecta la prevención y/o represión de actos atentatorios de los derechos inherentes a las personas ejecutados en su territorio.

f' La petición debe igualmente proporcionar "una información sobre la circunstancia de haber hecho uso de los *recursos de jurisdicción interna* o sobre la imposibilidad de hacerlo" ²⁵.

Este requisito se denomina "previo agotamiento de los recursos internos" y puede, sin embargo, omitirse en ciertas ocasiones. Ello es posible cuando "no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alegan han sido violados" o cuando "no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido agotarlos" o cuando, finalmente, "haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos". Puesto que, según el Reglamento, "para que una petición pueda ser admitida por la Comisión, se requerirá que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, con-

23. *Infra* II C.b.3.

24. Art. 29.c. del Reglamento. El subrayado es nuestro.

25. Arts. 29.d. del Reglamento y 46.1.a. de la Convención.

forme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos”, es indispensable añadir a las mencionadas causales de omisión de tal requisito aquellas contempladas por los principios a que se hace referencia y no incluidas en la disposición reproducida. Ellos son dos, a saber, cuando el recurso de la jurisdicción interna es ilusorio y cuando es peligroso.

En todo caso, “cuando el peticionario afirme la imposibilidad de comprobar el requisito señalado... corresponderá al Gobierno en contra del cual se dirige la petición demostrar a la Comisión que los recursos internos no han sido previamente agotados, a menos que ello se deduzca claramente de los antecedentes contenidos en la petición”²⁶, es decir, se produce un cambio en la carga de la prueba, salvo que el hecho esté ya probado.

g’ La petición debe ser presentada dentro del *plazo* estipulado. Este plazo varía según si debe o no cumplirse con el requisito del previo agotamiento de los recursos internos. Será “de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos ha sido notificado de la decisión definitiva, en caso de agotamiento de los recursos internos”²⁷. En la eventualidad de que el requisito concerniente al previo agotamiento de estos recursos no proceda o sea excusable, el plazo “será un período de tiempo razonable, a criterio de la Comisión, a partir de la fecha en que haya ocurrido la presunta violación de los derechos, considerando las circunstancias del caso concreto”²⁸.

Lo expuesto merece ciertas observaciones. La primera se relaciona con el hecho de que, en el primer caso esbozado, el plazo se cuenta a partir del momento en que “el lesionado” en sus derechos es notificado de la decisión definitiva de los órganos nacionales competentes. Esto quiere decir, que es necesario recurrir a lo que determine el derecho interno respecto del momento en que se produce esa notificación. Pero, además, ello implica que ésta debe ser hecha al “lesionado” quien puede no ser la misma persona que el “peticionario”, situación que se complica si este último desconoce la identidad del primero o no tiene “capacidad o interés jurídico” según el derecho nacional, para recurrir y agotar los recursos internos ni conoce a las personas que sí la tienen. En tales circunstancias, el peticionario puede desconocer si su petición se encuentra o no dentro del plazo estipulado. La segunda observación se refiere al plazo o período “razonable” para presentar peticiones en la segunda de las eventualidades señaladas. Lo razonable del período de tiempo para ello lo determina la propia Comisión y, por ende, es fijado *a posteriori* de la presentación de la petición, de manera que el peticionario tampoco sabe si su solicitud se formula dentro o fuera del plazo debido.

h’ Finalmente, la petición debe ser *internacionalmente inédita*. esto es, no debe ser una repetición de otra ya formulada ante una organización internacional ni debe versar sobre hechos ya denunciados ante instancias internacionales.

Una petición no es inédita en dos casos. El primero acaece cuando la materia de la petición se encuentra “pendiente de otro procedimiento de arreglo ante una organización internacional gubernamental de que sea parte el Estado aludido” por tal

26. Art. 34.1.2. del Reglamento y 46.2. de la Convención.

27. Arts. 35.1. del Reglamento y 46.1.b. de la Convención.

28. Art. 35.2. del Reglamento.

petición²⁹. El segundo ocurre cuando la materia de la petición es "substancialmente la reproducción de . . . (otra) pendiente o ya examinada y resulta por la Comisión u otro organismo internacional gubernamental de que sea parte el Estado aludido"³⁰.

En esos dos casos, de presentarse la petición ante la Comisión, se estaría en presencia del fenómeno llamado "duplicidad de procedimiento"³¹ y, por lo tanto, aquélla no podría ser considerada por la Comisión.

Ahora bien, la regla anterior admite dos excepciones.

La primera de ellas se presenta cuando "el procedimiento seguido ante la otra organización u organismo se limite al examen de la situación general de los derechos humanos en el Estado aludido y no existe una decisión sobre los hechos específicos que son objeto de la petición sometida a la Comisión o que no conduzca a un arreglo efectivo de la violación denunciada"³². Cumplidos, pues, los dos requisitos señalados en la transcrita disposición, una petición que se encuentra en el supuesto de duplicidad de procedimiento puede, sin embargo, ser conocida y examinada por la Comisión. Esta excepción tiene gran importancia toda vez que en no pocas ocasiones, las materias objeto de peticiones formuladas ante la Comisión de la OEA, son también conocidas, por ejemplo, por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU con ocasión de sus informes sobre la situación de los derechos humanos en los diferentes países. Además, hay que tener presente que muchas veces distintas personas presentan o denuncian la violación de derechos humanos ante diferentes órganos de diversos organismos internacionales con la esperanza de obtener de esa manera un más rápido y efectivo restablecimiento del respeto a esos derechos. Si no existiera la excepción enunciada, quizás nadie conocería de tal violación o al menos la Comisión no podría actuar en casos en que ella parece ser el órgano más eficaz y la multiplicidad de denuncias sobre un mismo hecho podría servir de instrumento para impedir la actuación de ella. Como una última observación y en este mismo orden de ideas, habría que llamar la atención sobre el segundo de los requisitos contemplados para que la excepción tenga lugar: se requiere que haya una decisión que conduzca a un arreglo efectivo. Si el arreglo es o no efectivo, lo determina la propia Comisión y constituye esta facultad, por ende, un instrumento de ella para impedir que decisiones de otras organizaciones la inhiban indebidamente en sus funciones.

La segunda excepción anunciada tiene lugar cuando "el peticionario ante la Comisión o algún familiar sean la presunta víctima de la violación denunciada y el peticionario ante dichas organizaciones sea una tercera persona o una entidad no gubernamental, sin mandato de los primeros"³³. Esta excepción apunta, por tanto, a garantizarle a la presunta víctima de la violación el acceso ante la Comisión y a evitar que, de lo contrario, peticiones elevadas por terceras personas se lo impidan de buena o mala fe. Sobre este particular, téngase presente que en la mayoría de los casos, las víctimas de las presuntas violaciones de derechos humanos se encuentran en un co-

29. Arts. 36.1.a. del Reglamento y 46.1.c. de la Convención.

30. Art. 36.1.b. del Reglamento y arts. 46.1.c. y 47.d. de la Convención. Lo del paréntesis es nuestro.

31. El art. 36 del Reglamento denomina la materia de que trata precisamente de ese modo.

32. Art. 36.2.a. del Reglamento.

33. Art. 36.2.b. del Reglamento.

mienzo impedidas de formular peticiones ante órgano internacional alguno por encontrarse detenidas, heridas o cualquier otra causa similar, de modo que otros recurren en su nombre. Es, por eso, necesario asegurarles que, una vez en libertad o restablecidas, puedan por sí mismas hacer valer sus derechos ante la CIDH³⁴.

3. Sustanciación

En relación con esta etapa, hay que distinguir dos subfases que pueden ser denominadas "tramitación inicial" y "examen del asunto", respectivamente. Al término de la primera, el asunto queda para la vista de la Comisión.

- Tramitación inicial

La tramitación inicial de las peticiones está a cargo de la Secretaría de la Comisión pues es ella la que debe recibirlas³⁵ y, por ende, la que se ocupa "de las tramitaciones para iniciar los casos a que den lugar dichas peticiones"³⁶. La Secretaría actúa a nombre de la Comisión³⁷.

La aludida tramitación se compone básicamente de cuatro trámites, a saber:

a. *Registro*. El primero de los trámites es el registro de la petición. A este efecto, la Secretaría "dará entrada a la petición anotándola en un registro especialmente habilitado para tal fin, y la fecha de su recibo se hará constar en la propia petición o comunicación"³⁸.

b. *Acuse recibo*. Acto seguido y ello constituye el segundo trámite, la Secretaría "acusará recibo de la petición al peticionario indicando que será considerada de acuerdo con el Reglamento"³⁹. Nada se dispone acerca de la forma y plazo de la notificación, de manera que habría que suponer que ella debe efectuarse por el medio que la Secretaría estime más idóneo y que debe practicarse en el menor plazo posible en vista del cumplimiento de su función principal, esto es, "la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos"⁴⁰.

c. *Examen de los requisitos*. En tercer término, la Secretaría debe proceder al estudio de la petición con el objeto de verificar si cumple o no con los requisitos establecidos⁴¹.

El pronunciamiento de la Secretaría puede ser de que la aludida petición llena tales requisitos o que, por el contrario, no los reúne. En la primera eventualidad,

34. El artículo 24.2. del Reglamento dispone que "el peticionario podrá designar en la propia petición, o en otro escrito, a un abogado u otra persona para representarlo ante la Comisión". Como se puede apreciar, la designación de patrocinante y representante no es obligatoria. No constituye, por ende, un requisito de la petición y ni siquiera de la comparecencia ante la CIDH.

35. *Vid supra* II. B. b.

36. Arts. 12.2. y 31.1. del Reglamento.

37. Art. 31.1. del Reglamento.

38. Art. 31.1.a. del Reglamento.

39. Art. 31.1.b. del Reglamento.

40. *Vid supra*. Introducción.

41. Arts. 27.1. y 31.1.c. del Reglamento.

“solicitará informaciones al Gobierno del Estado aludido”⁴², es decir, le dará traslado, continuando, por ende, el procedimiento de manera normal.

Si la Secretaría estima que la “petición o comunicación no reúne los requisitos exigidos... podrá solicitar al peticionario o a su representante que los complete”⁴³. Ciertamente, solamente los requisitos señalados en el artículo 29 del Reglamento, esto es, únicamente los pertinentes a la identificación del peticionario, a la relación del hecho denunciado, a la indicación del Estado aludido y al agotamiento de los recursos internos⁴⁴ pueden ser susceptibles de una medida como la indicada. Los demás requisitos o son subsanables al momento mismo de formularse la petición, como ya se vio respecto de los requisitos referentes a la escritura e idioma⁴⁵, o no pueden serlo, sino solamente en las circunstancias excepcionales que el ordenamiento jurídico señala, como acontece con los requisitos relacionados con el plazo y el carácter inédito de la petición⁴⁶. Téngase presente que es la Secretaría la que determina si procede o no solicitarle al peticionario que complete los requisitos —el artículo transcrito emplea la fórmula verbal “podrá”— y su resolución dependerá de si son o no subsanables esos requisitos.

Ahora bien, proceda o no proceda la requisitoria de la Secretaría para que se completen los requisitos y completados o no éstos por parte del peticionario, si todavía “la Secretaría tuviere alguna duda sobre la admisibilidad de una petición, la someterá a la consideración de la Comisión o del Presidente durante los recesos de la misma”⁴⁷. En esa eventualidad será la Comisión o su Presidente —que, en todo caso, debe dar cuenta a la Comisión de su actuación⁴⁸— quien tomará la decisión respectiva que puede implicar la paralización o la continuación del procedimiento, según proceda.

Como una observación final, habría que añadir que el pronunciamiento de la Secretaría acerca de la admisibilidad o inadmisibilidad de una petición no es vinculante para la Comisión. Y ello es así en virtud de que, por una parte, aquélla sólo está autorizada para aceptar “en principio la admisibilidad de la petición”⁴⁹ y, por otra, como ya se dijo y más adelante se insistirá, siempre la Comisión conocerá del caso cuya tramitación inicial está a cargo de la Secretaría a nombre de aquélla. Sea porque se le somete la duda de admisibilidad, sea porque así corresponde de acuerdo al curso normal del procedimiento⁵⁰, lo cierto es que la Comisión tiene siempre la oportunidad de resolver sobre la admisibilidad de una petición cualquiera haya sido la decisión respectiva de la Secretaría.

d. *Traslados*. Por último, el cuarto trámite de esa fase inicial lo constituyen los traslados.

42. Art. 31.1.c. del Reglamento y 48.1.a. de la Convención.

43. Art. 27.2. del Reglamento.

44. *Vid supra* II.B. c. 3.4.5. y 6.

45. *Vid supra* II. B. c. 1 y 2.

46. *Vid supra* II. B. c. 7 y 8.

47. Art. 27.3. del Reglamento.

48. Art. 8.h. del Reglamento.

49. Art. 31.1.c. del Reglamento. El subrayado es nuestro.

50. *Vid infra* II.C.b. 2 y 4.

Como ya se expresó, estos traslados proceden siempre y cuando la Secretaría haya aceptado en principio la admisibilidad de una petición o cuando la propia Comisión o su Presidente, durante los recesos de la misma, así lo declare al someterle la Secretaría su duda sobre el punto.

El primer traslado, como fue antes esbozado⁵¹, es el conferido al Gobierno del Estado involucrado en el caso y consiste en la solicitud que la Secretaría de la Comisión le dirige a dicho Gobierno a fin de que suministre las informaciones correspondientes. A tal efecto, le transcribe "las partes pertinentes de la petición"⁵², omitiendo, empero, "la identidad del peticionario así como cualquier otra información que pudiera identificarlo, excepto en los casos en que el peticionario autorice expresamente, por escrito, a que se revele su identidad"⁵³.

Como norma general, el Gobierno debe proporcionar la información requerida "lo más pronto posible, dentro de 120 días a partir de la fecha del envío de la solicitud"⁵⁴.

La redacción de la frase recién transcrita, tomada literalmente del Reglamento, podría inducir a pensar que el plazo para la respuesta gubernamental es, salvo las excepciones previstas en el texto reglamentario, siempre de 120 días. Y ello por dos razones. La primera, porque de no ser así, no se justificaría la presencia de otra disposición del mismo cuerpo jurídico que autoriza a la Comisión, en casos graves y urgentes, a solicitar del gobierno "su más pronta respuesta"⁵⁵. ¿Cuál sería la diferencia entre "lo más pronto posible" y "su más pronta respuesta"? La segunda razón lo constituiría la letra del texto reglamentario. Al establecer que la respuesta del Gobierno debe ser suministrada "dentro de 120 días...", el Reglamento emplea términos propios a la designación de un plazo fatal y ello no lo hace en relación a que la respuesta debe producirse "lo más pronto posible" sino respecto de los 120 días. Estos, por tanto, configurarían el plazo fatal. La expresión "lo más pronto posible" no señalaría más que un deseo, una aspiración de que la respuesta se proporcione lo antes posible "dentro de 120 días..." que, a pesar de todo, sería el único plazo claramente establecido.

Pero, cabe igualmente, otra interpretación que parece más correcta y puede ser enunciada así: el sentido literal de la disposición transcrita indica que, por un lado, el plazo exigido para la respuesta gubernamental es fijado por la Comisión teniendo en cuenta las "posibilidades" que en cada caso se presentan para hacer factible esa respuesta y, por otro, dicho plazo no puede nunca exceder los 120 días.

Abona esta tesis la circunstancia de que la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que las informaciones gubernamentales deben ser enviadas "dentro de un plazo razonable, fijado por la propia Comisión al considerar las cir-

51. *Vid supra* II. B.c.5. y II.C.3.

52. Arts. 31.1.c. del Reglamento y 48.1.a. de la Convención. Es de hacer notar que la norma de la Convención se refiere al Estado como aquel "al cual pertenezca la autoridad señalada como responsable de la violación alegada", miembros que la del Reglamento simplemente lo identifica como el "Estado aludido".

53. Art. 31.4. del Reglamento.

54. Art. 31.5. del Reglamento.

55. Art. 31.2. del Reglamento.

cunstancias de cada caso”⁵⁶. Esta última disposición, en consecuencia, le otorga a la Comisión la facultad de establecer el plazo. Ahora bien, a este respecto se podría, sin embargo, sostener, en tanto argumento en contrario, que la Convención sólo rige situaciones en las que el Estado involucrado es Parte de ella. Pero, si bien eso es cierto, no lo es menos que el Reglamento, al detallar la reproducida norma convencional, como lo hizo al disponer que la respuesta del gobierno debe ser dada “lo más pronto posible, dentro de 120 días...”, no sólo hizo aplicable esta regla a las situaciones mencionadas sino también a aquellas en que el Estado implicado no es parte de la Convención⁵⁷. De suerte, entonces, que si la norma es la misma para ambos tipos de situaciones, también lo debe ser la intención asignada a ella que no es otra que la que señala la disposición convencional en virtud de la cual se estableció la reglamentaria.

A mayor abundamiento todavía, habría que añadir que el Reglamento, en otra de sus disposiciones, establece que “se presumirán verdaderos los hechos relatados en la petición... si en el plazo fijado por la Comisión de conformidad con el artículo 31, párrafo 5, dicho gobierno no suministrare la información correspondiente...”⁵⁸. El artículo 31.5. es precisamente el que estipula que la información “debe ser suministrada lo más pronto posible, dentro de 120 días...”. Por ende, si se reconoce la facultad de la Comisión para fijar el plazo de conformidad con ese artículo 31.5., quiere decir que el plazo en él indicado es un plazo variable con un máximo de 120 días.

Como observaciones complementarias, es preciso insistir sobre dos puntos. Uno, que el plazo que fije la Comisión se cuenta “a partir de la fecha del envío de la solicitud” y no desde el momento en que es recibido por la autoridad competente del Estado aludido. Dos, que si la Comisión no fija plazo alguno debe entenderse que se aplica el de 120 días contemplado en el Reglamento elaborado, por lo demás, por mandato del artículo 22.2. del Estatuto, por la propia Comisión. En todo caso, no puede la Secretaría determinar el plazo. No está facultada para ello⁵⁹.

Pues bien, la regla del plazo comentada puede sufrir modificaciones o excepciones en dos hipótesis.

La primera de ellas se encuentra contemplada en el Reglamento en los siguientes términos: “El Gobierno del Estado aludido, justificando el motivo, podrá pedir prórrogas de 30 días, pero en ningún caso se concederán prórrogas que excedan los 180 días a contar de la fecha del envío de la primera comunicación al Gobierno del Estado aludido”⁶⁰. Esto es, se pueden otorgar como máximo dos prórrogas de 30 días, si el plazo fijado era de 120 días, o más, si ese plazo era menor. Es la Comisión y no la Secretaría, la que autoriza tales prórrogas.

La segunda hipótesis acaece “en caso de gravedad o urgencia o cuando se crea que la vida, la integridad personal o la salud de una persona se encuentra en inminente peligro”. En esa eventualidad, “La Comisión solicitará al Gobierno su más

56. Art. 48.1.a. de la Convención. El subrayado es nuestro.

57. Vid I.B. y II.A.

58. Art. 39 del Reglamento. El subrayado es nuestro.

59. Vid también II.C.b.1.

60. Art. 31.6. del Reglamento.

pronta respuesta, utilizando para ello el medio que considere más idóneo”⁶¹. Como puede apreciarse, se trata de una situación especial, prevista en un párrafo diferente, de modo de resaltar la especificidad que involucra. Pero se plantea un problema, ya anunciado: ¿Cuál es la diferencia entre el requerimiento de la Comisión para que el Gobierno responda “lo más pronto posible” y aquel que se le formula para que dé “su más pronta respuesta”? Es evidente que en ambas situaciones es la Comisión la que fija el plazo para la respuesta gubernamental de modo que, teóricamente, él podría ser igual para las dos. Lo peculiar o distintivo de la situación excepcional que se comenta radica en que, al requerir la “más pronta respuesta”, la Comisión está indicando que, a su juicio, se está en presencia de un “caso de gravedad o urgencia” o en el que “la vida, la integridad personal o la salud de una persona se encuentra en inminente peligro”. Si bien con esa declaración la Comisión no prejuzga “sobre la decisión que en definitiva adopte... sobre la admisibilidad de la petición”⁶², no es menos cierto que la misma acarrea ciertas peculiaridades procesales que no se dan sin la declaración. En efecto, en tales circunstancias, la Comisión puede requerir la “más pronta respuesta” por “el medio que considere más expedito”⁶³, esto es, no utilizar la vía de comunicación normal entre la Comisión y los Gobiernos, ni necesariamente el medio escrito. Incluso, “en casos graves, cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Comisión podrá pedir que sean tomadas medidas cautelares para evitar que se consuma el daño irreparable, en el caso de ser verdaderos los hechos denunciados”⁶⁴. Como puede apreciarse, en los casos que a criterio de la Comisión revistan caracteres de gravedad o urgencia, se altera el procedimiento en los sentidos señalados, no siguiéndose, por ende, el procedimiento normal.

A modo de conclusión sobre este primer traslado, habría que insistir que la solicitud de información que la Comisión le dirige al gobierno no prejuzga “sobre la decisión que en definitiva adopte la Comisión sobre la admisibilidad de la petición”⁶⁵. Si se recuerda que es la Secretaría la que acepta, en principio, la admisibilidad y la que da lugar al traslado⁶⁶, se comprenderá el sentido de la disposición transcrita: lo decidido al respecto por la Secretaría no es vinculante para la Comisión.

El segundo traslado es el conferido al peticionario o a su representante. A él le son comunicadas “las partes pertinentes de la respuesta y los documentos suministrados por el gobierno” y se le invita “a presentar sus observaciones y las pruebas en contrario de que disponga, en el plazo de 30 días”⁶⁷. Tal como lo señala la norma reglamentaria reproducida, en razón del traslado al peticionario, éste debe aportar pruebas en apoyo a sus tesis o pretensiones así como el gobierno debió aportar las suyas en tanto prueba documental, lo cual indica que en estos traslados no sólo se trata de una confrontación de pretensiones sino también de pruebas sobre las mismas.

61. Art. 31.2. del Reglamento.

62. Art. 31.3. del Reglamento.

63. Art. 31.2. del Reglamento.

64. Art. 26.2. del Reglamento.

65. Art. 31.3. del Reglamento.

66. *Vid supra*.

67. Art. 31.7. del Reglamento.

Es importante llamar la atención sobre la circunstancia de que nada dispone el Reglamento acerca del momento a partir del cual deben contarse los 30 días con que cuenta el peticionario para presentar sus observaciones y pruebas. Por analogía con lo estipulado para el primer traslado, habría que concluir que dicho plazo lo es “a partir de la fecha del envío” de la comunicación correspondiente y que da lugar al traslado. Respecto de este traslado, no hay posibilidad de prórroga alguna ni situaciones excepcionales que ameriten la modificación de ese plazo estipulado por el Reglamento. No es susceptible de modificación por parte de la Comisión, como sí lo es, en cambio, el plazo del primer traslado.

Cumplido el plazo de 30 días señalado, “de recibirse la información o los documentos solicitados se transmitirán las partes pertinentes al Gobierno, facultándosele a presentar sus observaciones finales en el plazo de 30 días⁶⁸. Es éste, pues, el último traslado, en el que tampoco hay prórroga o cambio, por parte de la Comisión, del plazo fijado por el Reglamento. El aludido plazo debe entenderse, como se dijo, a partir de la fecha de la comunicación que le da origen.

– Examen del asunto

Tal como se afirmó antes, la tramitación inicial de los casos está a cargo de la Secretaría, pero, en definitiva, es la Comisión en pleno quien debe conocer de ellos y pronunciarse sobre las presuntas violaciones de los derechos humanos denunciadas. Sobre este particular, surgen, entonces, dos interrogantes, a saber ¿cuándo la Comisión toma conocimiento de los asuntos? y ¿qué resoluciones puede adoptar en relación a ellos? La primera interrogante tiene lugar habida cuenta que son varias las oportunidades en que un asunto puede ser conocido por la Comisión. En cada una de ellas, ésta adopta las resoluciones correspondientes. Pero, además de esas resoluciones, la Comisión puede pronunciar otras que se refieren a los requisitos de la petición formulada, a cuestiones procesales debidas a circunstancias excepcionales, a la inadmisibilidad de la petición y al archivo, y finalmente, a la realización de una audiencia.

1. *Toma de conocimiento.* La Comisión puede tomar conocimiento *directo* del caso, sea durante el desarrollo de la tramitación inicial, sea una vez finalizada ésta.

La Comisión toma conocimiento del caso durante la tramitación inicial, sin que ello implique que ésta deje de ser tal, en las oportunidades que se indican a continuación:

1.1. Cuando *motu proprio* toma “en consideración cualquier información disponible que le parezca idónea y en la cual se encuentren los elementos necesarios para iniciar la tramitación de un caso que contenga, a su juicio, los requisitos para tal fin”⁶⁹;

1.2. Cuando el Secretario Ejecutivo le rinde su “informe escrito al iniciarse cada período de sesiones sobre las labores cumplidas por la Secretaría a contar del

68. Art. 31.8. del Reglamento.

69. Art. 23.2. del Reglamento. *Vid supra* II.B.a.

anterior período de sesiones. . .”⁷⁰. Entre dichas labores debe naturalmente incluir a aquellas llevadas a cabo en relación con las peticiones;

1.3. Cuando la Secretaría tiene alguna duda sobre la admisibilidad de la petición y por tal razón la somete a consideración de la Comisión⁷¹.

1.4. Cuando se trata de un asunto de gravedad o urgencia o cuando se cree que la vida, la integridad personal o la salud de una persona se encuentre en inminente peligro⁷²;

1.5. Cuando decide establecer un plazo menor a 120 días para la respuesta gubernamental a lo formulado en la petición⁷³;

1.6. Cuando el Gobierno del Estado aludido pide prórroga del plazo de que dispone para responder a lo sostenido en la petición⁷⁴.

En todas estas ocasiones, la Comisión en pleno toma conocimiento del caso respectivo durante su tramitación inicial y adopta, si procede, la decisión correspondiente. Así en la situación descrita en 1.1. adoptará las resoluciones que permitan “iniciar la tramitación” del caso, resolución que deberá, como respecto de las demás resoluciones, ejecutar el Secretario Ejecutivo⁷⁵. En la eventualidad señalada en 1.2, la Comisión, en uso de la facultad consagrada en el Reglamento en orden a que por “iniciativa propia o a petición de parte” puede “tomar cualquier acción que considere necesaria para el desempeño de sus funciones”⁷⁶, decidirá las medidas que estime procedentes para acelerar o perfeccionar el procedimiento que se sigue en los casos que son objeto de la cuenta del Secretario. En cuanto a la eventualidad mencionada en 1.4., como ya se vio, la Comisión requiere del Gobierno aludido “su más pronta respuesta” y puede solicitarle la adopción de medidas cautelares. Por último, en las situaciones individualizadas como 1.3., 1.5. y 1.6. la Comisión se pronuncia sobre la admisibilidad de la petición, el plazo y la prórroga de éste, respectivamente.

La Comisión toma también conocimiento del caso una vez finalizada la tramitación inicial. Al término de ésta, ya no es la Secretaría la que se encarga del caso, sino la propia Comisión y de manera permanente y global. Es decir, ella procede al examen del asunto planteado.

A propósito de esto se plantea el problema acerca del momento preciso en que el asunto comienza a ser examinado por la Comisión. Para determinar ese momento, es necesario distinguir entre varias situaciones:

– La primera se produce cuando el gobierno del Estado aludido por la petición respectiva no suministra las informaciones que se le requirieron dentro del plazo estipulado en el primer traslado. En tal eventualidad, la Secretaría debe someter el expediente correspondiente a consideración de la Comisión en el primer período de sesiones que tenga lugar después de transcurrido el mencionado plazo⁷⁸.

70. Art. 10.1.d. del Reglamento.

71. Art. 27.3. del Reglamento. *Vid supra* II.C.3.

72. Arts. 31.2., 26.2. y 41.2. del Reglamento. *Vid supra* II.C.4.

73. Art. 31.5. del Reglamento. *Vid supra* II.C.4.

74. Art. 31.6. del Reglamento. *Vid supra* II.C.4.

75. Art. 11.1.e. del Reglamento.

76. Art. 26 del Reglamento.

78. Art. 33 del Reglamento.

Sobre este particular, es de hacer notar que el Reglamento, al referirse al período de sesiones citado, lo identifica como aquel "que se realice después del transcurso del plazo del artículo 31, párrafo 5". Esta última norma, como ya se señaló ⁷⁹, dispone que el Gobierno debe proporcionar la información que se le solicita "lo más pronto posible, dentro de 120 días a partir de la fecha del envío de la solicitud". Teniendo a la vista las dos disposiciones transcritas, surge la interrogante siguiente: ¿el plazo del artículo 31, párrafo 5, es el de 120 días o el que fije la Comisión como el que corresponde a "lo más pronto posible"? Ya antes se dio la respuesta ⁸⁰ favorable a la segunda alternativa por lo que hay que entender que es en el primer período de sesiones que tiene lugar después de cumplido el plazo que la Comisión le fijó al Gobierno para su respuesta donde la Comisión conoce del asunto. Además, considerando que tal plazo puede ser objeto de prórroga ⁸¹, debe entenderse que en tales circunstancias, es luego de transcurridas esas prórrogas que la Comisión considera el caso.

— La segunda situación acaece si el Gobierno del Estado aludido proporciona su respuesta dentro de los plazos indicados precedentemente, pero el peticionario o su representante, a su turno, no contesta el segundo traslado, esto es, no presenta "sus observaciones y pruebas en contrario (a la respuesta y documentos suministrados por el Gobierno) de que disponga, en el plazo de 30 días". En tal hipótesis, la Secretaría debe someter el expediente respectivo a "consideración de la Comisión en el primer período de sesiones que se realice" una vez transcurrido el plazo señalado ⁸².

— La tercera situación ocurre si el peticionario o su representante responde dentro del mencionado plazo de 30 días pero el Gobierno del Estado aludido, en cambio, no presenta "sus observaciones finales en el plazo de 30 días". En esas circunstancias, la Secretaría debe someter el expediente a consideración de la Comisión una vez transcurrido este último plazo ⁸³.

Como puede desprenderse de lo expuesto, el procedimiento varía según sea la situación planteada. De producirse la primera de las descritas, no tienen lugar los traslados sucesivos al peticionario y al Gobierno. De presentarse la segunda de esas situaciones, no tiene lugar el traslado al Gobierno para que presente sus observaciones finales. De tener lugar la tercera situación, la Comisión examina el caso una vez producidos todos los traslados contemplados reglamentariamente.

Es conveniente expresar dos observaciones adicionales a lo dicho. Por una parte, hay que tener presente que tanto el gobierno como el peticionario o su representante pueden responder a los respectivos requerimientos de la Secretaría antes de los plazos que se le fijaron o que se encuentran estipulados para cada traslado, de modo que el expediente puede, si ello sucede, ser sometido a consideración de la Comisión con anterioridad a lo previsto. Por otra parte, los traslados estipulados tienen lugar sin perjuicio de que la Comisión solicite la adopción de medidas cautelares y emplee, para el primer traslado, el medio más expedito para comunicarse con el Gobierno ⁸⁴.

79. *Vid supra* II.C.a.4.

80. *Ibid.*

81. *Ibid.*

82. Arts. 33 y 31.7. del Reglamento. Lo entre paréntesis es nuestro.

83. Arts. 33 y 31.8. del Reglamento.

84. *Vid supra.*

2. *Examen de los requisitos.* Una vez que el expediente es sometido por la Secretaría a la consideración de la Comisión, ésta debe pronunciarse sobre el mismo. Entre las resoluciones que puede emitir en esta etapa se encuentra en lugar prioritario la referente al cumplimiento, por parte del peticionario, de los requisitos establecidos para la petición.

Ese pronunciamiento forma parte de la decisión que la Comisión debe adoptar en relación con la admisibilidad de la petición, admisibilidad que, como se verá luego⁸⁵, no depende únicamente del cumplimiento o incumplimiento de los requisitos enunciados. Es precisamente, por esa razón que, como anteriormente se afirmó⁸⁶, el pronunciamiento de la Secretaría respecto del cumplimiento o no de los requisitos no es vinculante para la Comisión. Y ello, como se dijo, porque según el Reglamento, la Secretaría sólo puede aceptar “en principio la admisibilidad de una petición”⁸⁷ y si tiene “alguna duda sobre el punto”, debe someterlo “a la consideración de la Comisión o del Presidente durante los recesos de la misma”⁸⁸ para que, como se debe suponer, decida al respecto. Pero, además, la decisión de la Secretaría no es vinculante para la Comisión toda vez que —siempre de acuerdo con el Reglamento— si aquélla acepta en principio la admisibilidad de la petición, solicita informaciones del Gobierno del Estado aludido sin que esa solicitud, sin embargo, signifique que prejuzga “sobre la decisión que *en definitiva* adopte la Comisión sobre la admisibilidad de la petición”⁸⁹.

Por la misma razón, esto es, por ser los requisitos una de las materias sobre las que debe versar la declaración de admisibilidad o, en caso contrario, de inadmisibilidad de la petición, es que el pronunciamiento de la Comisión acerca del cumplimiento de esos requisitos se puede producir en varias o diferentes ocasiones e incluso, a veces, su parecer puede no revestir carácter definitivo, lo que significa que puede eventualmente pronunciarse dos veces sobre tal materia. En efecto, por de pronto, puede pronunciarse sobre el particular cuando toma conocimiento del asunto durante la tramitación inicial. Puede igualmente, hacerlo —si lo anterior no ha acontecido— en el momento en que el expediente le es sometido a su consideración por la Secretaría una vez finalizada la tramitación inicial. Pero, por último, puede que habiéndose pronunciado durante la tramitación inicial acerca del cumplimiento de los requisitos, lo haga nuevamente con ocasión del estudio del expediente. Tal posibilidad se encuentra contemplada en el propio Reglamento, aunque, quizás de manera indirecta. Luego de reglamentar la tramitación inicial, el citado cuerpo jurídico, en otra disposición e inmediatamente después de la reglamentación de la tramitación inicial, dispone que “la Comisión seguirá con el examen del caso, decidiendo las “cuestiones” que enumera, entre las que incluye al examen del requisito del previo agotamiento de los recursos internos y “otras materias relacionadas con la admisibilidad de la

85. *Vid infra* II. C. b. 4.

86. *Vid supra* II. C. a. 3.

87. Art. 31.1.c. del Reglamento.

88. Art. 27.3. del Reglamento.

89. Art. 31.3. del Reglamento. El subrayado es nuestro.

petición...”⁹⁰. Si acepta la posibilidad de continuar con el estudio de uno de los requisitos y de otras materias relacionadas con la admisibilidad, quiere decir que el pronunciamiento que haya emitido en cuanto a esta última —incluidos los requisitos— no es definitivo. Lo que sí sería, en cambio, definitivo sería la declaración de inadmisibilidad, puesto que en tal hipótesis, el procedimiento finalizaría.

Ahora bien, si la Comisión al analizar por primera vez lo pertinente a los requisitos, “estima que la petición es inadmisibile o está incompleta, (se le) notificará al peticionario solicitándole que complete los requisitos omitidos en la petición”⁹¹. Esta facultad que el Reglamento le reconoce a la Comisión tiende a evitar que cuestiones procesales no relevantes puedan impedir la acción de investigación de aquélla y es similar a la reconocida, en otra disposición reglamentaria ya enunciada⁹², a la Secretaría. Esta última circunstancia es otra demostración más de que el examen sobre el cumplimiento de los requisitos de la petición por parte de la Secretaría es independiente del que efectúa la Comisión, toda vez que no tendría sentido disponer en dos normas diferentes la misma facultad para dos entidades, que si bien están íntimamente vinculadas, son distintas, si no fuera para señalar que las dos pueden emplearla en las oportunidades que les correspondan a cada una de ellas⁹³.

Como con antelación se afirmó⁹⁴, sólo los requisitos concernientes a la identificación del peticionario, a la relación del hecho denunciado, a la indicación del Estado aludido y al previo agotamiento de los recursos internos son susceptibles de ser completados por el peticionario. Únicamente ellos pueden ser subsanables con posterioridad a la presentación de la petición. Los concernientes a la escritura e idioma también lo son, pero al momento de esa presentación⁹⁵. Por el contrario, el incumplimiento de los requisitos relativos al plazo de ésta y/o al carácter inédito de la petición trae como consecuencia que la Comisión se *abstenga de conocer*⁹⁶ o *no considere*⁹⁷ la solicitud o comunicación de que se trate, puesto que tales carencias no pueden, por su propia naturaleza, ser subsanables. En esa situación, el procedimiento finaliza.

Pero, ¿qué sucede si en definitiva no se cumplen con los requisitos subsanables?

De conformidad con el ordenamiento jurídico internacional aplicable, la Comisión debe declarar inadmisibile la petición y el procedimiento termina⁹⁸.

3. *Cuestiones procesales debidas a circunstancias excepcionales.* La Comisión se puede pronunciar, asimismo, acerca de ciertas cuestiones procesales propias de circunstancias especiales. Por deberse a éstas, los pronunciamientos correspondientes pueden producirse en cualquier momento del procedimiento, esto es, sea durante

90. Art. 32. 1 y 2 del Reglamento. Incluso respecto de los recursos de la jurisdicción interna, esta norma señala que la Comisión puede “determinar las providencias que considere necesarias para aclarar las dudas que subsistan”.

91. Art. 30 del Reglamento.

92. *Vid supra* II.C.a.3.

93. *Ibidem*.

94. *Ibid.*

95. *Ibid* y II.B.c. 1 y 2.

96. Art. 35.1. del Reglamento. *Vid* también *supra* II.B.c.7.

97. Art. 36.1. del Reglamento. *Vid* también *supra* II.B.c.8.

98. Arts. 38.a. del Reglamento y 47, 47.a. de la Convención.

la tramitación inicial, sea cuando el expediente es sometido a consideración de la Comisión. Las cuestiones de carácter procesal a que se hace referencia son tres, la última de las cuales afecta de modo directo al fondo del asunto.

La primera de ellas es la solicitud de la Comisión en orden a que se adopten medidas cautelares. Después de señalar que “la Comisión podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, tomar cualquier acción necesaria para el desempeño de sus funciones”, el Reglamento añade que “en casos urgentes, cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Comisión podrá pedir que sean tomadas medidas cautelares para evitar que se consuma el daño irreparable, en el caso de ser verdaderos los hechos denunciados”⁹⁹. La solicitud de la Comisión se dirige al Estado involucrado en el asunto. La decisión en ese sentido la toma la Comisión en pleno, pero si ella “no está reunida, el Presidente, o a falta de éste, uno de los Vicepresidentes, consultará por medio de la Secretaría con los demás miembros” sobre la conveniencia o no de dirigir esa solicitud. “Si no fuera posible hacer la consulta en tiempo útil, el Presidente tomará la decisión, en nombre de la Comisión y la comunicará inmediatamente a sus miembros”¹⁰⁰. Nótese que la “urgencia” del caso así como la “utilidad” del tiempo aludidas en la disposición transcrita son apreciadas por la propia Comisión y en su defecto, por su Presidente, quedando, por ende, a su criterio la decisión de remitir la mencionada solicitud. Hay que tener presente, con todo, que “el pedido de tales medidas (cautelares) y su adopción no prejuzgará la materia de la decisión final”¹⁰¹, de suerte que tanto la actitud de la Comisión como la del Gobierno respecto de ellas no debe influir en la decisión definitiva que acuerde la Comisión sobre el caso. Pero, si el Gobierno no accede a lo requerido por la Comisión, esa negativa puede ser considerada como un elemento que concurre para la formación del criterio de aquel órgano internacional sobre la colaboración que el Estado implicado presta en la promoción y vigencia del respeto de los derechos humanos, criterio que puede expresarse en los informes que la Comisión elabore.

Habría que traer a colación también que una situación que la Comisión califique como de urgencia puede significar una alteración del procedimiento puesto que, como ya se expuso¹⁰², en dicha eventualidad la Comisión le solicita al Gobierno “su más pronta respuesta” a lo sostenido en la petición.

La segunda cuestión de carácter procesal sobre la cual la Comisión puede pronunciarse en vista de circunstancias especiales es la pertinente al desglose y acumulación de expedientes. Lo primero ocurrirá cuando la petición exponga hechos distintos, se refiera a más de una persona y pueda constituir diversas violaciones sin conexión en el tiempo y el espacio. En ese caso, la petición será desglosada y tramitada en expedientes separados siempre y cuando reúna todos los requisitos pertinentes. Lo segundo se presentará cuando dos peticiones versen sobre los mismos hechos y personas. Entonces, deberán reunirse y tramitarse en un mismo expediente¹⁰³.

99. Art. 26.2. del Reglamento.

100. Art. 26.3. del Reglamento.

101. Art. 26.4. del Reglamento.

102. *Vid supra* II.C.a.4.

103. Art. 37 del Reglamento.

La tercera y última cuestión excepcional de carácter procesal sobre la que puede recaer una resolución de la Comisión acontece si el gobierno del Estado implicado no suministra, en el plazo máximo fijado por la Comisión y que no puede exceder de 120 días ¹⁰⁴, "la información correspondiente" respecto de lo sostenido en la petición que dio origen al caso. En tal hipótesis, "se presumirán verdaderos los hechos relatados en la petición y cuyas partes pertinentes han sido transmitidas al gobierno del Estado aludido". Sin embargo, esa presunción tiene lugar "siempre y cuando de otros elementos de convicción no resultare una conclusión diversa" ¹⁰⁵. Es conveniente reiterar que los hechos que se presumirán verdaderos son sólo aquellos relatados en la petición pero en la medida en que han sido transmitidos al Gobierno. Asimismo, es necesario insistir que no basta que el Gobierno no responda al requerimiento de la Comisión para que ésta presuma como verdaderos los hechos denunciados: es preciso que otros elementos de convicción no conduzcan a una conclusión distinta. Y, por último, es indispensable tener presente que no es suficiente, para impedir que opere la presunción aludida, una respuesta gubernamental a la solicitud de la Comisión en que la transcribe las partes pertinentes de la petición: es necesario que esa respuesta suministre la información correspondiente y esto lo juzga la propia Comisión.

4. *Inadmisibilidad y archivo.* Se ha afirmado, en varias ocasiones anteriores, que la Comisión puede, en el transcurso del procedimiento, declarar inadmisibile la petición. La declaración de inadmisibilidad hace finalizar la investigación que lleva a cabo la Comisión y procede en tres situaciones.

Se declarará inadmisibile una petición si, como ya se vio, falta alguno de los requisitos de la misma ¹⁰⁶, con excepción, claro está, de lo relativo a la escritura e idiomas subsanados al formularse la solicitud.

Igualmente, la declaración de inadmisibilidad se producirá si la petición expone hechos que no caracterizan una violación de un derecho humano consagrado por los textos jurídicos aplicables ¹⁰⁷.

Y, por último, la inadmisibilidad será declarada si la petición es "manifiestamente infundada o improcedente, según resulte de la exposición del propio peticionario o del gobierno" ¹⁰⁸.

Pero puede también que el procedimiento finalice, no por la declaración de inadmisibilidad de la petición, sino por la de archivo del expediente. En efecto, la Comisión puede llegar a la convicción de que no existen o no subsisten los motivos de la petición. En tal circunstancia, ordenará "archivar el expediente" ¹⁰⁹. Ello puede acontecer porque, por ejemplo, el Gobierno del Estado aludido enmienda rápidamente su conducta, restableciéndole a la presunta víctima todos sus derechos humanos y reparándole adecuadamente el daño causado por la presunta violación

104. *Vid supra* II.C.a.4.

105. Art. 39 del Reglamento.

106. Arts. 39.a. del Reglamento y 47.a. de la Convención. Es preciso indicar que mientras la primera de estas normas no incluye a los requisitos "plazo y petición inédita", la segunda sí lo hace. *Vid también supra* notas 96 y 97.

107. Arts. 38.b., 28 y 48 del Reglamento y 47.c. de la Convención.

108. Arts. 38.c. y 32.b. del Reglamento y 47.c. de la Convención.

109. Arts. 40.a. del Reglamento y 47.1.b de la Convención.

de uno o varios derechos humanos. No existirá o, mejor dicho, no subsistirá allí el motivo de la solicitud. Es este un mecanismo previsto para asegurar lo más pronto posible el restablecimiento de los derechos humanos: el procedimiento de investigación de la Comisión se detiene si el Gobierno del Estado implicado adopta una actitud como la descrita a título ilustrativo.

5. *Audiencia.* Si la petición no ha sido declarada inadmisibile o si el expediente no se ha archivado, la Comisión puede —es facultativo— decidir realizar una audiencia.

Esta audiencia tiene por fin “comprobar los hechos” y “proceder a un examen del asunto planteado en la petición”¹¹⁰. De manera que no sólo es una actividad probatoria, también constituye el momento en que la Comisión examina el asunto. En virtud de ese análisis o examen, puede la Comisión adquirir la convicción de la inadmisibilidad de la petición y así declararlo, y ello porque las partes —peticionario y/o Gobierno— han aportado una información o prueba en ese sentido¹¹¹.

La audiencia se realiza por “propia iniciativa de la Comisión o por solicitud de la persona interesada”¹¹². En todo caso, ella se llevará a cabo “previa citación de las partes”¹¹³.

“Las audiencias convocadas con el propósito específico de examinar una petición se celebrarán en privado, en presencia de las partes y sus representantes, si están presentes, salvo que las mismas convengan en que la audiencia sea pública”. “En los demás casos la Comisión decidirá sobre la presencia de otros interesados y del público en general”¹¹⁴. Nótese que exclusivamente en relación con las audiencias destinadas a examinar una petición, las partes pueden solicitar que sean públicas y ese examen implica únicamente la “comprobación de los hechos”¹¹⁵.

Esa comprobación se realiza mediante, en primer término, “el interrogatorio de las personas que comparezcan” a la audiencia¹¹⁶. A tal efecto, “cualquier miembro (de la Comisión) podrá formular preguntas u observaciones con la autorización de quien . . . presida”¹¹⁷. Asimismo, “las partes que comparezcan podrán formular preguntas a las personas que hayan sido citadas”¹¹⁸. En segundo término, la comprobación de los hechos podrá ser obtenida a través de “las exposiciones verbales o escritas que presenten los interesados” o por medio de la información pertinente que el representante del Estado aludido le suministre a la Comisión, por solicitud de esta¹¹⁹.

Cumplida la audiencia, que debe haber sido presidida por “el Presidente o por el miembro de la Comisión que él designe”¹²⁰, el asunto en cuestión queda para su resolución definitiva.

110. Arts. 40.1. del Reglamento y 48.1.d. de la Convención.

111. Arts. 38.c. del Reglamento y 48.1.c. de la Convención.

112. Art. 61 del Reglamento.

113. Arts. 40.1. del Reglamento y 48.1.d. de la Convención.

114. Art. 63.1 y 2 del Reglamento.

115. Art. 40.1. del Reglamento.

116. Art. 62.1. del Reglamento.

117. *Ibid.*

118. Art. 62.2. del Reglamento.

119. Art. 40.2. del Reglamento.

120. Art. 62.1. del Reglamento.

IV. PECULIARIDADES DEL PROCEDIMIENTO SEGUN LA CIUDAD DEL ESTADO ALUDIDO

Como se expresó al comienzo¹²¹, el procedimiento descrito presenta ciertas peculiaridades según si el Estado implicado por la petición es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o no.

1. *Procedimiento por petición en contra de un Estado Parte de la Convención*

Tratándose de peticiones sobre presuntas violaciones de derechos humanos cometidas por un Estado Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las aludidas particularidades del procedimiento son las que siguen:

A. *Derechos Humanos violados*

En primer lugar, el procedimiento en estas circunstancias tiende a verificar la presunta violación de ciertos derechos humanos. Ellos son los consagrados y definidos en la citada Convención y no otros.

Por tal motivo —en tanto condición para considerar la petición respectiva—, la Comisión sólo tomará en cuenta en estos casos aquellas peticiones que den cuenta de presuntas violaciones a esos derechos¹²². Por lo mismo, entenderá por derechos humanos “los definidos en la Convención...”¹²³. En consecuencia, tanto las partes como la propia Comisión deben referirse a esos derechos como los “consagrados”, “violados” o “respetados”.

B. *Observaciones “in loco”*

En segundo término, únicamente el procedimiento que se comenta aquí contempla la posibilidad de realizar observaciones “*in loco*”¹²⁴ para investigar los hechos denunciados en la petición.

Las observaciones *in loco* se llevan a cabo —si proceden— luego de finalizada la etapa o tramitación inicial e incluso luego de haberse realizado la audiencia¹²⁵. La realización depende de la apreciación que la Comisión tenga de su “necesidad y conveniencia”¹²⁶.

Sin embargo, eventualmente estas observaciones *in situ* pueden practicarse durante la tramitación inicial de una petición si, a criterio de la Comisión, se está en presencia de un caso “grave y urgente”. En tal hipótesis, la investigación se

121. *Vid.* Introducción.

122. Artículos 28 del Reglamento y 48 de la Convención.

123. Artículo 1.2.a. del Estatuto.

124. Las observaciones *in loco* pueden realizarse también en el territorio de un Estado no parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pero en tal caso, ellas tienen lugar, no en relación con una determinada petición individual, sino en vista de investigar la situación general de los derechos humanos en el Estado en cuestión.

125. Art. 48.1 d. de la Convención.

126. Art. 41.1. del Reglamento.

realiza, "previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación, tan sólo con la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad"¹²⁷. Es decir, se produce una alteración del procedimiento.

Terminada la investigación, realizada por una Comisión Especial, "el caso se elevará a la consideración de la Comisión, la cual preparará su decisión en el plazo de 180 días"¹²⁸.

C. Solución amistosa

La tercera peculiaridad del procedimiento en caso de una petición que involucre a un Estado Parte de la tan mencionada Convención, lo constituye la posibilidad de concluir el asunto mediante "solución amistosa". A este respecto se dispone: "A solicitud de cualquiera de las partes o por iniciativa propia, la Comisión se pondrá a disposición de las mismas, en cualquier etapa del examen de una petición, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto de los derechos humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos"¹²⁹.

La solución amistosa puede ser planteada en cualquier etapa del examen de una petición, lo cual significa que no siempre se formulará al final de ese examen. Sin embargo, lo será luego que tanto la Comisión como las partes tengan pleno conocimiento del caso y de las pretensiones y opiniones de los involucrados.

Por otra parte, la solución, si bien puede no corresponder exactamente a lo estipulado en el derecho positivo, debe, empero, garantizar el respeto de los derechos humanos. En tal orden de ideas, ella puede concebir una fórmula de resguardo de esos derechos no prevista por la normativa jurídica. Será la Comisión la que debe determinar si la solución amistosa propuesta se ajusta o no a la exigencia del respeto de los derechos humanos.

La posibilidad de solucionar un caso por la vía amistosa puede hacer pensar que toda la intervención de la Comisión en los casos de violación de derechos humanos tiene ese objetivo¹³⁰. Pero, los textos jurídicos le asignan a la intervención de la Comisión un objetivo más amplio. Su presencia y actividad permite que los individuos implicados por o en la petición puedan acceder de una manera directa a una instancia internacional haciendo valer sus derechos. Por otra parte, las investigaciones que al respecto lleve a efecto la Comisión no quedan ni pueden quedar limitadas por las pretensiones de las partes¹³¹. Por eso se puede decir que si bien

127. Arts. 41.2 del Reglamento y 49.2 de la Convención.

128. Art. 41.3 del Reglamento. Este cuerpo jurídico contiene todo un capítulo —el VI— del Título II destinado a la regulación de las observaciones *in loco* y que en otra ocasión hemos descrito. *Vid.* Vio Grossi, E. *op. cit.*

129. Arts. 42.1 del Reglamento y 48.1 f. de la Convención.

130. Esa parece sea la posición de Costa Rica en el caso "Gobierno de Costa Rica (Asunto Viviana Gallardo y otras)" Nº G 101/81, conocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Vid.* Resolución de la Corte del 13 de noviembre de 1981. *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana Nº 8, pp. ...

131. Sobre esto, *Vid.* también Vio Grossi, E., *ibid.* pp....

es cierto que la solución amistosa es uno de los objetivos que la Comisión debe intentar alcanzar, ella nó es, empero, el único y, si no se logra, eso no significa un fracaso o parálisis del procedimiento. Todo lo contrario, el procedimiento en tanto tal se perfecciona aún más a través de la preparación, por parte de la Comisión, del informe final y del posible sometimiento del caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La solución amistosa simplemente traduce la preocupación subyacente en todo el sistema jurídico interamericano de derechos humanos: lo que se persigue en definitiva no es tanto el conocimiento exacto de una violación de un derecho humano y la sanción del responsable, como el efectivo respeto y rápido restablecimiento de los derechos humanos en el caso de que se trate. Si la solución amistosa permite alcanzar el objetivo indicado de una manera más directa, menos engorrosa y más rápida que mediante el perfeccionamiento de todo el procedimiento previsto en las normas jurídico-internacionales y que se estudia aquí, ella se emplea. Pero, si no es así, no debe utilizarse puesto que, tanto ella como el resto de los mecanismos del procedimiento aludido deben, en todo momento, respetar los intereses en juego, a saber, el interés de la víctima de ver restablecidos sus derechos, el interés del Estado aludido de no verse sometido a una acusación injusta y sancionado o declarado culpable, con daño a su condición de Estado respetuoso del derecho internacional, y, finalmente, el interés del Sistema de que se respete la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Es precisamente en función del respeto de estos intereses que la Comisión debe intervenir en la formulación de la solución amistosa para evitar que una de las partes se pueda aprovechar de esta fórmula de solución para distorsionar todo el sistema.

D. *El informe*

En cuarto término, el procedimiento en caso de peticiones que impliquen a un Estado Parte de la mencionada Convención presenta cierta peculiaridad en relación al informe. Este informe procede también en el procedimiento en caso de peticiones que involucren a Estados no partes de esa Convención. Sin embargo, en ambas situaciones el informe denota particularidades propias a cada una de ellas.

El informe, en todos los casos, constituye el gran instrumento con que cuenta la Comisión para promover el respeto y restablecimiento de los derechos humanos. El merece, como se dijo en otra ocasión¹³², un trabajo especial que señale sus alcances y significados. Por ahora, baste sólo decir que la Comisión lo prepara, en el marco del procedimiento que se estudia, en una de estas dos oportunidades: luego de producirse la solución amistosa o, en caso contrario, luego de examinadas las pruebas presentadas y recogidas en el caso.

“Si se llega a una solución amistosa, la Comisión redactará un informe que será transmitido a las partes interesadas y comunicado al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos para su publicación. Este informe contendrá una breve exposición de los hechos y de la solución lograda. Si cualquiera de las partes en el caso lo solicita, se le suministrará la más amplia información

132. Vio Grossi, E. “Derechos Humanos: Mecanismo de control directo...”, *op. cit.*, p. ...

posible”¹³³. Con este informe, entonces, finaliza el procedimiento. El objetivo perseguido es logrado, hecho del que da cuenta la publicación del informe.

Ahora, y esta constituye la segunda oportunidad, “de no llegarse a una solución amistosa, la Comisión examinará las pruebas que suministren el Gobierno aludido y el peticionario, las que recoja de testigos de los hechos o que obtenga mediante documentos, registros, publicaciones oficiales, o mediante una investigación *in loco*”. “Una vez examinadas las pruebas, la Comisión preparará dentro del plazo de 180 días un informe en el que expondrá los hechos y las conclusiones respecto del caso sometido a su conocimiento”¹³⁴.

El señalado informe se les transmite “a las partes interesadas, quienes no estarán facultadas para publicarlo”¹³⁵. En él se incorporarán “las exposiciones verbales o escritas que hayan hecho las partes”¹³⁶ y podrá incluirse la opinión por separado de los miembros de la Comisión que hayan tenido un criterio diferente al de la mayoría¹³⁷. La Comisión puede, igualmente, formular en el informe “las proposiciones y recomendaciones que juzgue pertinentes”¹³⁸.

“Si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión a los Estados interesados del informe de la Comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y sus conclusiones sobre la situación sometida a su consideración”¹³⁹. En tal hipótesis, “podrá hacer las recomendaciones pertinentes y fijar un plazo dentro del cual el gobierno aludido debe tomar las medidas que le competen para remediar la situación examinada”¹⁴⁰. Como puede observarse, sólo si el asunto no ha sido solucionado o sometido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión emite su opinión. Téngase presente, asimismo, que al pronunciarse puede formular nuevamente unas recomendaciones y fijar un plazo para su cumplimiento. Todo esto señala que hasta el último momento la Comisión debe intentar solucionar el asunto, vale decir, lograr el restablecimiento de los derechos humanos conculcados, mediante la aceptación de ello por parte del Estado infractor.

“Transcurrido el plazo fijado, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si dicho Estado ha tomado o no las medidas adecuadas y si publica o no su informe”. “La publicación de dicho informe podrá efectuarse mediante su inclusión en el Informe Anual que la Comisión debe presentar a la Asamblea General de la Organización o en cualquier otra forma que la Comisión considere apropiada”¹⁴¹. Como se desprende de la disposición transcrita, la publicación del informe viene a ser la sanción al Estado involucrado, sin perjuicio de

133. Arts. 42.2 del Reglamento y 49 de la Convención.

134. Arts. 43.1 y 2 del Reglamento, 50.1 de la Convención y 23.3 del Estatuto, que es el que fija el plazo.

135. Arts. 44.6 del Reglamento y 50.2 de la Convención.

136. Arts. 44.5 del Reglamento y 50.1 de la Convención.

137. Arts. 44.4 del Reglamento y 50.1 de la Convención.

138. Arts. 44.1 del Reglamento y 50.3 de la Convención.

139. Arts. 44.2 del Reglamento y 51.1 de la Convención.

140. Arts. 44.3 del Reglamento y 51.2 de la Convención.

141. Arts. 45.1 y 2 del Reglamento y 51.3 de la Convención.

las resoluciones que, sobre la base del informe, adopten los órganos políticos de la O.E.A., posibilidad esta que también amerita un estudio especial.

E. *Sometimiento del caso a la Corte*

Pero como se dijo, puede ocurrir también que, una vez remitido el informe de la Comisión a las partes interesadas y antes de transcurrir el plazo de tres meses desde esa remisión, la Comisión o el Estado interesado que acepte la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, someta el caso a su conocimiento¹⁴². Esta posibilidad constituye la peculiaridad más relevante del procedimiento que se describe aquí. Ella procede sólo una vez "agotados los procedimientos" ante la Comisión¹⁴³ y siempre y cuando el Estado haya aceptado la jurisdicción de la Corte. Si el Estado no ha aceptado esa jurisdicción, la Comisión podrá invitarlo a que la reconozca para el caso específico objeto del informe¹⁴⁴.

En todo caso, "cuando se disponga que el caso sea referido a la Corte, el Secretario Ejecutivo de la Comisión lo notificará inmediatamente a aquella, al peticionario y al Gobierno del Estado aludido"¹⁴⁵. Debe notificarse también a la presunta víctima, quien, al igual que el peticionario, puede "formular sus observaciones por escrito sobre la solicitud presentada a la Corte. La Comisión decidirá sobre la acción que habrá de tomar respecto de estas observaciones"¹⁴⁶.

A partir de la remisión del caso a la Corte comienza un nuevo procedimiento que igualmente debe ser objeto de un tratamiento especial, diferente al efectuado aquí.

2. *Procedimiento por petición en contra de un Estado no vinculado por la Convención*

En el caso de que la petición sea formulada por violaciones de derechos humanos cometidas por un Estado no parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pero sí miembro de la O.E.A., las variaciones de procedimiento que se producen en relación a lo estipulado en las normas comunes son escasas. Son básicamente dos, a saber:

A. *Derechos Humanos violados*

En el asunto que se trate se debe entender por derechos humanos aquellos "consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre"¹⁴⁷, de suerte tal que tanto la petición como la declaración de admisibilidad o inadmisibilidad deben conformarse a enunciación de los derechos, tal como esa declaración los contempla.

142. Art. 47.1 del Reglamento.

143. Art. 61.2 de la Convención.

144. Arts. 47.3 del Reglamento y 62.2 de la Convención.

145. Art. 47.2 del Reglamento.

146. Art. 68 del Reglamento.

147. Arts. 1.2 b. del Estatuto y 48 del Reglamento.

B. Informe

Sobre este particular, el Reglamento dispone:

a. “La resolución final de la Comisión, además de los hechos y las conclusiones contendrá las recomendaciones que la Comisión considere convenientes, y un plazo para su cumplimiento.

b. Dicha resolución se transmitirá al peticionario y al Estado aludido.

c. Cuando el Estado aludido, antes de transcurrido el plazo del párrafo 1, invocando hechos nuevos o argumentos nuevos, pida la reconsideración de las conclusiones o recomendaciones del informe de la Comisión, ésta, oído el peticionario, decidirá si mantiene o modifica su resolución, fijando nuevo plazo para su cumplimiento si fuere necesario.

d. Si el Estado no adoptare, dentro del plazo señalado en el párrafo 1 ó 3, las medidas recomendadas por la Comisión, ésta podrá publicar su resolución.

e. La publicación de la resolución a que se refiere el párrafo anterior podrá efectuarse dentro del Informe anual que la Comisión debe presentar a la Asamblea General en la Organización o por cualquiera otra forma que la Comisión considere apropiado”¹⁴⁸.

Como quiera que los informes merecen un análisis especial¹⁴⁹, por el momento es suficiente llamar la atención sobre dos aspectos de la norma transcrita. Por un lado, que ella estipula lo que podría llamarse “derecho de reconsideración” de la resolución o informe. Ese derecho procedería no solamente debido al conocimiento de hechos nuevos, desconocidos antes por las partes y por la Comisión, y que puedan afectar la decisión de ésta, sino también —y esto es una peculiaridad muy relevante— debido a argumentos nuevos. El Estado podría, pues, pedir reconsideración sobre la base de nuevas argumentaciones. ¿Debería demostrar que no disponía de ellas antes?... Planteada la reconsideración, debe oírse al peticionario, esto es, surge una pequeña etapa contradictoria. Por el otro lado, la norma transcrita, bajo la amenaza de la eventual publicación del informe y como una manera de procurar el rápido restablecimiento del respeto de los derechos humanos, le deja al Estado implicada la posibilidad de enmendar su conducta en relación con el caso planteado y de ese modo evitar la mencionada publicación.

V. CONSIDERACION FINAL

Como reflexión final procede reiterar lo expresado al comienzo: el procedimiento esbozado le deja a la Comisión un gran margen de acción, lo cual se expresa, entre otras cosas, en que ella no queda, por regla general, sujeta a plazo alguno para llevar a cabo las actuaciones previstas en los textos jurídicos y en que dispone, al mismo tiempo, de múltiples alternativas, tanto para la obtención de las pruebas

148. Art. 50 del Reglamento.

149. Ver nota (132).

como para el contenido de la resolución final, que debe, en cada caso que conoce, pronunciar de acuerdo a esas pruebas.

Lo anterior significa que entre el imperativo de favorecer una amplia investigación con la finalidad de que se obtenga una pronta y real solución al problema de las violaciones a los derechos humanos y la necesidad jurídica de regular en detalle y de manera imperativa la actuación del órgano encargado de esa investigación y de favorecer esa solución, para evitar así la arbitrariedad, el sistema jurídico interamericano de promoción y protección de los derechos humanos optó por lo primero.

Corresponde, entonces, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hacer compatible, en cada uno de los casos que conozca, la verdad, la justicia y el pronto restablecimiento de los derechos humanos violados. Y no es de temer por esta amplísima facultad de la Comisión puesto que la práctica enseña que el sistema del que ella forma parte, hasta ahora ha jugado y juega "un papel importante en la tarea imprescindible de interesar, crear conciencia y alimentar la fe de los pueblos en la acción internacional en favor de la efectiva vigencia de los derechos y libertades fundamentales del hombre"¹⁵⁰.

150. AGUILAR M., Andrés. "La protección de los derechos humanos en el ámbito regional", *Revista de Derecho Público op. cit.* Nº 3, julio-septiembre 1980, p. 7.

Comentarios Monográficos

LOS CONTRATOS DE INTERES NACIONAL Y SU APROBACION LEGISLATIVA

Allan R. Brewer-Carías
Director del Instituto de Derecho Público
U.C.V.

El artículo 126 de la Constitución establece, en su primera parte, lo siguiente:

“Sin la aprobación del Congreso no podrá celebrarse ningún contrato de interés nacional, salvo los que fueren necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública o los que permita la ley”.

Independientemente de la polémica doctrinal que desde hace años ha surgido en torno a sobre si la noción de contrato de interés nacional es o no equivalente a la de contrato administrativo, en realidad, lo que esta parte del artículo plantea como interrogante, que tiene que ser resuelto, es en primer lugar, la determinación de la frontera entre contratos de interés nacional y contratos que no son de interés nacional y, en segundo lugar, dentro de los primeros, es decir, de los contratos de interés nacional, cuáles son, sin embargo, “necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública” y por tanto, no requieren de aprobación legislativa, y cuáles tampoco requieren de dicha aprobación, porque así lo permita la Ley.

I. LA NOCION DE CONTRATO DE INTERES NACIONAL

La expresión “interés nacional”, para calificar determinados contratos, sin duda, constituye un concepto jurídico indeterminado o impreciso que establecido en el texto constitucional, da amplio margen al legislador para determinar o precisar, discrecionalmente, su contenido. Por tanto, en definitiva, determinar con precisión qué es “interés nacional” (arts. 101 y 126), “interés público” (art. 127), “conveniencia nacional” (art. 97), “interés social” (arts. 96 y 105), “función social” (art. 99), “utilidad pública” o “interés general” (art. 99), “beneficio colectivo” (art. 106), es una tarea que corresponde al legislador.

Por tanto, ante todo, un contrato será de “interés nacional” cuando así lo determine el legislador. Sin embargo, no es frecuente que la ley califique expresamente, en los términos del artículo 126 de la Constitución, a un contrato “como de interés nacional”. Por ello, los esfuerzos doctrinales que se han hecho tendientes a determinar su naturaleza, por contraposición a unos contratos que no son de interés nacional.

1. Podría decirse, así, que contrato de interés nacional, es aquel que interesa al ámbito nacional (en contraposición al ámbito estatal o municipal), porque ha sido celebrado por una persona jurídica estatal nacional, de derecho público (la República o un instituto autónomo) o de derecho privado (empresa del Estado). Por tanto, no serían contratos de interés nacional aquellos que son de interés estatal o

municipal, porque sean celebrados por personas jurídicas estatales de los Estados o de los Municipios, incluyendo los Institutos Autónomos y empresas del Estado de esas entidades político-territoriales. Esta parece ser la interpretación más directa respecto a lo que se entiende, en el artículo 126 de la Constitución, por "interés nacional", contrapuesto a "interés estatal" o "interés municipal".

Todos los contratos de interés nacional, estatal o municipal, serían, por supuesto, contratos de "interés público" (art. 127)¹ en el mismo sentido que la noción de Poder Público (Título IV de la Constitución) comprende al Poder Nacional, a los Poderes de los Estados y al "Poder" Municipal.

De acuerdo a este criterio, los contratos celebrados por un Estado miembro de la Federación o sus Institutos Autónomos o empresas del Estado estatales, o por un Municipio o sus Institutos Autónomos o empresas del Estado Municipales, no serían contratos de interés nacional, en los términos del artículo 126 de la Constitución.

En nuestro criterio, en ausencia de una precisión del legislador sobre qué ha de entenderse por "interés nacional", *la única interpretación que admite el texto constitucional* para identificar los "contratos de interés nacional" son los que corresponden al ámbito nacional, por contraposición al estatal o municipal. Por eso, en principio, aquéllos requieren aprobación del Congreso (órgano que ejerce el Poder Legislativo *Nacional*) (Título V) y éstos no lo requieren. Los contratos de interés de los Estados o Municipios, por tanto, son contratos que no serían de interés nacional.

2. En la doctrina nacional se ha querido identificar *cuantitativamente* la noción de contrato de interés nacional, al identificarse con un "tipo especial de contratos, por su importancia, por su magnitud económica, por sus consecuencias". Por ejemplo, Gonzalo Pérez Luciani, señala que "de no existir diferencias cualitativas entre los diversos contratos que pudiere celebrar la Administración para calificar a unos como de "interés nacional" y a otros no, la única posibilidad es que las notas diferenciales sean exclusivamente cuantitativas. De las diversas normas transcritas puede deducirse que la preocupación del Constituyente ha girado en torno a cuestiones como las siguientes: los compromisos económicos o financieros que pudieran resultar a cargo del Estado; al temor a que se malgasten o dilapiden los fondos públicos; la necesidad de conservar los bienes patrimoniales o los recursos naturales del Estado, o que los mismos no sirvan para beneficiar a unos pocos en detrimento de todos; los requerimientos de control, sobre los poderes de la Administración, para evitar abusos, favoritismos, etc. Esas características cuantitativas son las que han movido al Constituyente para considerar a unos contratos como de "interés nacional"². Una interpretación similar la hace José Melich Orsini, al señalar que un contrato de interés público (comprendido los de interés nacional) es el que contiene

1. Cfr. Eloy Lares Martínez, "Contratos de interés nacional" en *Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet*, Tomo I, Caracas 1981, pág. 117.
2. *Dictamen sobre los contratos de interés público, de interés nacional y los contratos de empréstito público*, 1973, citado por Fermín Toro Jiménez, *Manual de Derecho Internacional Público*, Vol. 1, Caracas 1982, pág. 473.

“una gran contratación hecha por la Administración Pública Nacional... que justifique a los fines de control la intervención del Congreso”³.

Este criterio cuantitativo de interpretación sobre qué ha de entenderse por contrato de interés nacional, *por sí sólo*, es inadmisibles para trazar el límite entre los contratos que sean de interés nacional y los que no lo sean, y requeriría, para su vigencia, de una ley que lo determine. El legislador, en efecto, tendría que establecer el límite “cuantitativo” o de “gran contratación”, para que se pudiera exigir, como condición de eficacia contractual, la aprobación del Congreso. Lo cierto es que esa intervención parlamentaria no puede quedar sujeta a interpretaciones o a apreciaciones cuantitativas que, sin precisión legal, serían variables. Por tanto, el criterio cuantitativo no es admisible para determinar los contratos de interés nacional, sino cuando una ley establezca que aquellos de determinada cuantía, importancia o naturaleza lo sean, a los efectos de quedar sujetos a la aprobación del Congreso⁴.

3. Otra posición doctrinal, elaborada bajo el ángulo del derecho internacional, sostiene que por contratos de interés público (comprendidos los de interés nacional) “debe entenderse pura y simplemente aquellos contratos celebrados por el Estado... que puedan dar origen a reclamaciones extranjeras”. Es la posición de Fermín Toro Jiménez, quien agrega que no serían contratos de interés público (incluyendo los de interés nacional) “todos aquellos en que no pueda plantearse la posibilidad de una reclamación extranjera, ni directamente, a través de una reclamación diplomática, ni indirectamente mediante el ejercicio de una acción contra el Estado venezolano ante los tribunales de un Estado extranjero, conforme a la legislación de ese mismo Estado. Estos contratos, serían aquellos celebrados por el Estado venezolano o demás entes públicos con personas naturales o jurídicas venezolanas”⁵.

Esta interpretación tampoco es admisible, no sólo por su visión limitada respecto de los efectos internacionales de los contratos públicos, sino porque el mismo artículo 126 de la Constitución le da una connotación de derecho interno a los contratos de interés nacional, al admitir que una categoría de ellos pueden ser “necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública” aun cuando no se celebren con personas jurídicas extranjeras. Por otra parte, es una interpretación que identifica, en los términos de los artículos 126 y 127, los contratos de “interés público” con los de “interés nacional” lo cual no autoriza la Constitución. No se olvide que los primeros constituyen el género y los segundos una especie.

En todo caso, la interpretación de qué ha de entenderse por contrato de interés nacional, no puede estar basada en la sola posibilidad de reclamaciones extranjeras derivadas contra el Estado del vínculo contractual. La Constitución, en forma alguna, autoriza a esta interpretación, máxime cuando regula con precisión los casos de contratos celebrados por los entes públicos con personas jurídicas extranjeras (art. 126, penúltimo aparte y art. 127).

3. “La Noción de Contrato de Interés Público” en *Revista de Derecho Público*, Nº 7, Caracas 1981, pág. 61.

4. Cfr. Eloy Lares Martínez, *loc. cit.*, pág. 136.

5. *Manual de Derecho Internacional Público*, Tomo 1, Caracas 1982, págs. 481 y 482.

Como conclusión, por tanto, en ausencia de una legislación que determine con precisión qué ha de entenderse por contrato de interés nacional, la única interpretación que autoriza el texto mismo de la Constitución para diferenciar "contratos de interés nacional" de aquellos que no lo son, es la que deriva del principio de la repartición vertical del poder, en nuestro sistema federal o político territorial. Así, contratos de interés nacional son los celebrados por las entidades políticas y administrativas nacionales (República, Institutos Autónomos y otros establecimientos públicos estatales nacionales y empresas del Estado nacionales). En consecuencia, no son contratos de interés nacional los celebrados por los Estados y Municipios, sus institutos autónomos estatales o municipales y sus empresas del Estado estatales o municipales.

En consecuencia, sólo los primeros, los contratos de "interés nacional" están sometidos, como principio, al requisito de aprobación por el Congreso que prevé el artículo 126 de la Constitución en su primera parte; y en cambio, los segundos, es decir, los contratos de interés estatal o municipal, no están sometidos al requisito de aprobación del Congreso para su celebración.

II. LA EXIGENCIA DE APROBACION DEL CONGRESO EN LOS CONTRATOS DE INTERES NACIONAL

De lo señalado anteriormente puede concluirse, como principio general, que todos los contratos de interés nacional, es decir, que sean celebrados por entes públicos o administrativos nacionales (República, institutos autónomos nacionales, otros establecimientos públicos estatales nacionales y empresas del Estado nacionales), están sometidos a la aprobación del Congreso, que, como requisito, se configura como una formalidad posterior a la conclusión del contrato.

Sin embargo, la Constitución establece en el artículo 126 que, en efecto, todos los contratos de interés nacional para ser celebrados requieren de la aprobación del Congreso "salvo los (contratos de interés nacional) que fueren necesarios para el normal desarrollo de la administración pública o los que permita la ley". Esta norma plantea varios problemas interpretativos.

1. Ante todo, el artículo 126 de la Constitución distingue dos categorías de contratos de interés nacional: aquellos que no son necesarios para el normal desarrollo de la administración pública y aquellos que, en cambio, sí son necesarios para el normal desarrollo de la administración pública. Sólo los primeros están sometidos al requisito de aprobación del Congreso.

Sin embargo, necesariamente aquí se nos plantea el problema, de nuevo, de establecer la frontera entre uno y otro contrato; en otras palabras, se plantea el problema de determinar cuándo un contrato de interés nacional es necesario para el normal desarrollo de la administración pública y cuándo no.

Ello exige definir criterios, en primer lugar, sobre lo que es o no "necesario" y en segundo lugar, sobre lo que es o no "normal desarrollo". Estamos aquí, de nuevo, ante conceptos jurídicos imprecisos o indeterminados que sólo el legislador

podría definir con precisión, para lo cual podría optar por variados criterios, incluso el de carácter cuantitativo. Mientras ello no se haga, nada autoriza al intérprete a calificar en forma definitiva un contrato de interés nacional como sujeto o no a la aprobación legislativa. Puede, sin duda, haber apreciaciones, pareceres u opiniones, pero no criterios jurídicos definitivos. Como lo indicamos en otro lugar, “para ello se requiere una normativa legal que lo especifique”⁶. De lo contrario, como lo afirma Eloy Lares Martínez, “dentro de esa primera excepción, pueden considerarse incluidos, si no la totalidad, la inmensa mayoría de los contratos que celebra el Ejecutivo Nacional, cualesquiera fuesen su magnitud, importancia y trascendencia en el desarrollo nacional”⁷.

Ahora bien, siendo una excepción a la regla constitucional, es de interpretación estricta, y la aplicación de la misma, en principio, requeriría de una ley que determine cuáles son los contratos de interés nacional necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública y que, por tanto, no estarían sometidos a la aprobación posterior del Congreso. Mientras esto no ocurra, todos los contratos de interés nacional tendrían que someterse a ese requisito de aprobación parlamentaria. Ello, sin duda, paralizaría y entorpecería el normal funcionamiento y desarrollo de la Administración del Estado, y para evitar eso, la misma Constitución previó otra excepción que, materialmente, convierte la regla misma en excepción.

2. En efecto, el artículo 126 de la Constitución somete a aprobación legislativa los contratos de interés nacional, “salvo... los que permita la Ley”, lo que significa, como lo hemos indicado en otro lugar, “atribuidos por Ley a cualquier autoridad pública sin indicación de la intervención del Poder Legislativo. De ello se desprende que en realidad, en la práctica, la excepción es la regla general, pues la mayoría de los contratos administrativos no requieren la intervención *a posteriori* del Congreso Nacional, por lo cual el requisito de aprobación legislativa es excepcional”⁸.

Con esta apreciación coincide Eloy Lares Martínez al señalar que “la segunda de las excepciones indicadas exime de la aprobación legislativa los contratos «que permite la Ley», esto es, aquellos que, en virtud de disposición legal, pueden celebrarse y ejecutarse sin necesidad de la referida aprobación. Esta excepción procede, no sólo cuando los preceptos legales referentes a determinados contratos los provean en todos sus trámites sin señalarles la necesidad de aprobación legislativa (sería un caso de permisión implícita), o cuando los eximan de manera expresa, de la necesidad de dicha aprobación (aprobación explícita)”⁹. En igual sentido, Luis Henrique Farías Mata señala que “en cuanto a los permitidos por la ley, resulta también lógico que escapen

6. Véase Allan R. Brewer-Carías, “La evolución del concepto de contrato administrativo” en *Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet*, Tomo I, Caracas 1981, pág. 53.

7. *Loc. cit.*, pág. 139.

8. Véase Allan R. Brewer-Carías, “La formación de la voluntad de la Administración Pública Nacional en los Contratos Administrativos” en *Revista de la Facultad de Derecho, U.C.V.*, Nº 28, Caracas 1964, págs. 61 a 112; reproducido en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1975 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. 2, Caracas 1977, pág. 485.

9. *Loc. cit.*, pág. 139.

a la posterior intervención parlamentaria puesto que previamente ha sido autorizada su celebración *in genere* por el propio Poder Legislativo, mediante Ley”¹⁰.

En consecuencia, en realidad, conforme a lo previsto en el artículo 126 de la Constitución, los contratos de interés nacional que en la actualidad deben someterse a la aprobación del Congreso, en ausencia de una ley que determine cuáles son los necesarios para el normal desarrollo de la Administración, son aquellos que no están regulados en modo alguno en leyes. Al contrario, si una ley establece la posibilidad de celebración del contrato, y no prevé la aprobación parlamentaria, significa que ha sido el mismo legislador quien ha “permitido”, por ley, la celebración del contrato sin aquella aprobación. A esta situación conduce la redacción del artículo 126 de la Constitución, en cuanto a las excepciones a la aprobación parlamentaria en los contratos de interés nacional.

Por tanto, la aprobación del Congreso respecto de contratos de interés nacional, en la realidad, es absolutamente excepcional, pues el legislador, en base a lo establecido en la Constitución, ha permitido ampliamente la celebración de dichos contratos, sin prever ni regular la intervención legislativa. En consecuencia, puede afirmarse que cuando en una ley se prevé que un ente público nacional puede realizar determinadas actividades u operaciones, que pueden resultar en la celebración de contratos, y no prevé la aprobación parlamentaria, esta no procede ni podría, en forma alguna, invocarse una supuesta ineficacia del contrato por su omisión (nunca se trataría de invalidez, pues la aprobación del Congreso prevista en el artículo 126 de la Constitución es posterior a la conclusión del contrato).

10. Luis Henrique Farías Mata, *La Teoría del Contrato Administrativo en la Doctrina, Legislación y Jurisprudencia Venezolanas*, Caracas 1968, pág. 54.

ESTUDIO PRELIMINAR SOBRE LA AUTORIZACION PREVENTIVA DE RIESGOS AMBIENTALES

Henrique Meier
Consultor jurídico
MARNR

SUMARIO

INTRODUCCION

- I. LA CONSAGRACION DE LA CATEGORIA JURIDICA "ACTIVIDADES SUSCEPTIBLES DE DEGRADAR EL AMBIENTE", EN TANTO MEDIO DE LEGITIMAR LA INTERVENCION DEL EJECUTIVO NACIONAL.
- II. EL ESTABLECIMIENTO DEL LIMITE PERMISIBLE O TOLERABLE DE MODIFICACION DEL AMBIENTE.

INTRODUCCION

1. Esta novedosa categoría de autorización ambiental (la técnica de las autorizaciones constituye un medio de control de actividades de los particulares que implican riesgos para bienes, valores y elementos tutelados legalmente por la Administración Pública, por integrar el sustrato del interés público, la utilidad pública, o el orden público), difiere de las autorizaciones tradicionales de uso o utilización sectorial de recursos naturales renovables (autorizaciones de aprovechamiento de aguas, de recursos forestales, de fauna), reguladas en leyes y reglamentos especiales, tanto por el objeto, como por la naturaleza y finalidades del acto de autorización en el que se concreta esta especial categoría de régimen autorizatorio.

La categoría de la autorización de uso es una forma o modalidad de reglamentar uno de los atributos del derecho de propiedad (el derecho de uso), cuya base legítimamente en lo concerniente a la potestad de la Administración para imponer por ley ese sistema de control autorizativo, lo constituye el principio de la función social de la propiedad y las limitaciones —que en razón de tal principio— puede legalmente establecer el Estado (art. 99, Constitución Nacional).

El instituto genérico "Fundación Social de la Propiedad" tiene en el estadio actual de evolución del Derecho Público múltiples "concreciones", pues se limita a la propiedad (prohibiciones, restricciones, obligaciones, cargas) por razones urbanísticas; de reforma agraria, de defensa y seguridad del Estado, de protección a la salud pública, de conservación, defensa y mejora ambiental, etc.

Por ello el objeto de este tipo de autorización que constituye un auténtico "título" administrativo a favor del administrado beneficiario del acto, cuando éste no es susceptible de nulidad absoluta al satisfacer los elementos esenciales a la existencia de los Actos Administrativos (competencia, causa o motivo, objeto, finalidad) *es habilitar al propietario, o en su defecto a quien* posea otro título legítimo suficiente (derecho de usufructo, por ejemplo), *para que utilice determinados recursos naturales renovables* dentro de los límites "racionales" que imponen precisamente la conservación, defensa y mejora de estos bienes jurídicamente tutelados.

El derecho al uso de los recursos naturales, que se sustenta en el régimen jurídico venezolano en la propiedad territorial (la propiedad del suelo), no es un derecho absoluto e ilimitado, puesto que asiste al Estado potestad reconocida constitucionalmente, para establecer normas y reglas que impidan el ejercicio abusivo de los derechos privados sobre bienes y recursos, que no obstante estén jurídicamente en la esfera

del derecho de apropiación, están ligados a la satisfacción de necesidades sociales y colectivas. Tal es el caso de los recursos naturales renovables y de la competencia del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, para establecer las normas técnicas (expresadas jurídicamente) que orientan el proceso de utilización racional de los mismos. La técnica de la autorización de uso permite a la Administración Ambiental definir los criterios (normas y especificaciones técnicas) y modalidades, que para cada situación "concreta" deberán orientar (de manera vinculante) las formas de utilización de los recursos naturales renovables.

De esta manera al titular de la autorización se le especifica, entre otras cosas, el límite cuantitativo de su intervención sobre el recurso (si es explotación forestal, por metraje cúbico de madera; si es agua, por volumen o superficie regada; si se trata del recurso fauna, por número de ejemplares, etc.); los métodos o técnicas para su utilización o aprovechamiento; y, en fin, las actividades a realizar para garantizar la restauración del recurso intervenido (por ejemplo, las obras de conservación en materia de urbanismo, o la repoblación forestal en lo que respecta a la explotación de estos recursos).

En todo caso, en la categoría de la autorización de uso, el MARNR interviene como entidad a la que corresponde de manera directa e inmediata el control de todo el proceso de aprovechamiento y, por ende, conservación, defensa y mejoramiento de determinados recursos naturales renovables (bosques, suelos, agua, fauna).

Por supuesto, en la *autorización de uso sectorial*, debe tomarse en cuenta la interdependencia de los recursos y el impacto ambiental de las actividades autorizadas, es decir, los riesgos ambientales que el uso permitido puede ocasionar. (Por ejemplo, la autorización para aprovechamiento de suelos con fines agropecuarios y la necesidad de adaptar los cultivos a la capacidad agrológica de los suelos, el control de biocidas, plaguicidas, etc.).

2. En cambio la novedosa *categoría de autorización preventiva de riesgos ambientales*, no tiene por objeto habilitar a los particulares (podría darse el caso también de organismos públicos, empresas del Estado, etc.) para utilizar o aprovechar determinados recursos naturales sometidos a control, tutela y vigilancia del MARNR, sino única y exclusivamente *controlar determinadas actividades económicas* que implican ostensibles riesgos de daño o deterioro ambiental, debido a la explotación de otros recursos naturales no sometidos a control directo de la Administración Ambiental (los minerales, por ejemplo), o a la realización de complejos procesos urbanísticos o industriales que significan, más que la utilización directa de determinados recursos, la transformación de las condiciones naturales del espacio en razón de su ocupación integral (en el sentido de afectación de los elementos que lo componen: suelos, capa vegetal, cursos de agua, fauna, condiciones atmosféricas, etc.).

En los procesos industriales, por ejemplo, la problemática de la administración del ambiente, no puede circunscribirse al otorgamiento de una autorización para habilitar al promotor de la actividad a que "deforeste y mueva tierra" en terrenos de su propiedad, a fin de instalar la infraestructura industrial. Esto sería un equívoco empleo de la técnica autorizatoria, puesto que lo esencial para la conservación, defensa y mejora ambiental en el control de este tipo de actividad, es medir, evaluar el impacto o efecto sobre los elementos o factores que integran la realidad espacial que será modificada en su estructura originaria, por la realización del complejo industrial (una industria petroquímica, por ejemplo).

No puede ser lo mismo una autorización para *explotar* recursos forestales en terrenos de propiedad privada, por un número determinado de metros cúbicos de determinadas especies madereras, que la autorización para el *funcionamiento* permanente de una determinada industria petroquímica o siderúrgica.

La autorización preventiva de riesgos ambientales pertenece al tipo de las autorizaciones de *funcionamiento* (a diferencia de las autorizaciones por operación deter-

minada: la importación o exportación de un producto, la construcción de un edificio, la realización de la corta de un monte, etc.).

Esta categoría de autorización tiene por objeto controlar actividades que tienden a prolongarse en el tiempo (por ejemplo, la instalación de una industria).

Claro está, no es descartable que se presenten casos de autorizaciones preventivas de riesgos ambientales para actividades limitadas en el tiempo, es decir, para operaciones que se agotan en un plazo determinado. Sin embargo, la regla general es que la autorización preventiva de riesgos ambientales tiene por objeto someter a control de la Administración actividades permanentes, continuas e indefinidas en su extensión temporal, esto es, actividades que "manifiestan una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado, con el fin de proteger en todo caso al interés público frente a las vicisitudes y circunstancias que a lo largo del tiempo puedan surgir más allá del horizonte limitado que es posible avizorar en el momento de otorgar el permiso". (García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Manual de Derecho Administrativo*. Tomo II. Civitas. Madrid 1980, p. 126).

Esta necesidad de disciplinar el futuro califica al problema de una especial complejidad que lamentablemente no tiene satisfactoria solución en el contexto del ordenamiento jurídico vigente, cuyas normas centran exclusivamente su atención en la fase inicial en que se solicita la autorización, con la subsecuente congelación que ello supone de la valoración de los intereses públicos en juego, congelación a la que coadyuva una aplicación indiscriminada del principio de la intangibilidad de los actos declarativos de derechos.

Sin embargo, en materia ambiental los principios rectores consagrados en la Ley Orgánica del Ambiente, ofrecen fundamento suficiente para el desarrollo de una normativa reglamentaria que funcione como la autorización preventiva de riesgos ambientales, en tanto actos condición, es decir, títulos jurídicos que colocan al administrado en una situación impersonal y objetiva, definida abstractamente por las normas en cada caso aplicables y libremente modificables por ella, una situación, en fin, legal y reglamentaria, cuyo contenido, en su doble vertiente, positiva y negativa (derechos y obligaciones) hay que referir en cada momento a la normativa en rigor. La autorización preventiva de riesgos ambientales, en cuanto título de constitución de un *status* complejo, adquiere así un relieve organizativo, tras colocarse en las mismas fronteras que separan el *genus* autorizatorio del esquema concesional propiamente dicho. (García de Enterría).

En efecto, del análisis de los artículos 19, 20, 21, 22 y 23, es posible establecer una Teoría de la Autorización Preventiva de Riesgos Ambientales, sobre la base de la consagración de dos categorías jurídicas fundamentales, a saber: la categoría "actividades susceptibles de degradar el ambiente" y la categoría del "límite permisible o tolerable de modificación del ambiente".

Dado el interés de esta materia en el proceso de mejoramiento de las técnicas y medios jurídico-administrativos de implementación de la política ambiental, exponemos a continuación algunas reflexiones sobre ambos principios.

I. LA CONSAGRACION DE LA CATEGORIA JURIDICA "ACTIVIDADES SUSCEPTIBLES DE DEGRADAR EL AMBIENTE", EN TANTO MEDIO DE LEGITIMAR LA INTERVENCION DEL EJECUTIVO NACIONAL PARA CONTROLAR AQUELLAS ACTIVIDADES ECONOMICAS Y SOCIALES QUE CONLLEVAN RIESGOS AMBIENTALES EN LOS TERMINOS QUE LA ADMINISTRACION AMBIENTAL ESTABLEZCA

Esta categoría jurídica pertenece al instituto de los llamados "conceptos jurídicos indeterminados" que habilitan a la Administración Pública para afectar los derechos e intereses de los particulares, mediante "actos de control" cuyo contenido consiste

en la determinación concreta de los criterios técnico-jurídicos que figuran como elementos genéricos de estos conceptos.

Esta determinación administrativa puede hacerse por vía reglamentaria incorporando al ordenamiento jurídico-administrativo las normas y especificaciones técnicas en que consiste el concepto jurídico indeterminado (por ejemplo, el caso particular de las actividades susceptibles de degradar el ambiente); por medio de acto administrativo de efectos generales de carácter no reglamentario, como sucede con los decretos dictados por el Presidente de la República declarando Areas de Administración Especiales (es el supuesto de los Parques Nacionales, pues en la Ley Forestal de Sueños y de Aguas se les define utilizando un concepto jurídico indeterminado, "aquellas regiones que por su belleza escénica". Para que el decreto tenga causa o motivo es necesario la realización de un estudio técnico-científico que justifique el carácter de una región como "belleza escénica"); o, en definitiva, por acto administrativo de efectos particulares, es decir, por medio de la técnica autorizatoria (en el acto de autorización se determinarán los "criterios específicos" del concepto jurídico indeterminado para cada situación concreta).

La medida concreta para la aplicación en cada caso particular de estos conceptos no lo resuelve con exactitud la propia ley que los ha creado, pues corresponde —precisamente a la Administración Pública— por expresa habilitación del Legislador (remisión de la Ley), dar contenido material, es decir, materializar la categoría genérica (darle contenido al continente).

Es evidente que para llevar a cabo esta actividad de concreción por obra de normas jurídico-administrativas, la Administración requiere de un cierto margen de apreciación, que no debe confundirse con discrecionalidad técnica. Por tal razón, la utilización de esta técnica jurídica está articulada al establecimiento de los criterios técnico-jurídicos previstos por el Legislador y, por supuesto, a la propia racionalidad administrativa*.

* Uno de los caracteres del ordenamiento jurídico-administrativo-ambiental (Derecho Administrativo Ambiental) es el empleo de la técnica jurídica de los llamados "conceptos jurídicos indeterminados". Al respecto es oportuno señalar la diferencia que la doctrina moderna del Derecho Administrativo (en especial la Alemana) pretende establecer entre Discrecionalidad y Conceptos Jurídicos Indeterminados.

Por ser dos categorías que presentan rasgos comunes conviene abundar en sus diferencias. Para ello nos remitiremos a la obra de García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo* (Civitas. Tomo I. Madrid. 1980, págs. 385-391).

Dicen en relación a esta materia los autores mencionados lo siguiente:

"Para determinar con precisión el ámbito de libertad estimativa que comporta la discrecionalidad resulta capital distinguir ésta del supuesto de aplicación de los llamados «conceptos jurídicos indeterminados». La confusión de ambas técnicas ha supuesto en la historia del Derecho Administrativo un gravísimo peso, que sólo recientemente ha comenzado a liberarse. Es un mérito de la doctrina alemana contemporánea del Derecho Público haber llevado esta distinción hasta sus últimas consecuencias.

Por su referencia a la realidad, los conceptos utilizados por las leyes pueden ser determinados o indeterminados. Los conceptos determinados delimitan el ámbito de la realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca. Por ejemplo: la mayoría de edad se produce a los dieciocho años; el plazo para interponer el recurso de alzada es de quince días, la jubilación se declarará al cumplir el funcionario setenta años.

El número de años, o el número de días así precisados, están perfectamente determinados y la aplicación de tales conceptos en los casos concretos se limita a la pura constatación, sin que se suscite (una vez precisado por ley el modo de computación y efectuada la prueba correspondiente) duda alguna en cuanto al ámbito material de tales conceptos. Por el contrario, con la técnica del concepto jurídico indeterminado la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que intenta delimitar un supuesto concreto.

Así, procederá también la jubilación cuando el funcionario padezca incapacidad permanente para el ejercicio de sus funciones; buena fe, falta de probidad. La ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos porque se trata de conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del con-

En el supuesto que nos ocupa, la Ley Orgánica del Ambiente, en su artículo 19, establece que "Las actividades susceptibles de degradar el ambiente quedan sometidas al control del Ejecutivo Nacional por órgano de las autoridades competentes" (en particular, por supuesto, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

cepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación. La ley utiliza conceptos de experiencia (incapacidad para el ejercicio de sus funciones, premeditación, fuerza irresistible) o de valor (buena fe, estándar de conducta del buen padre de familia, justo precio), porque las realidades referidas no admiten otro tipo de determinación más precisa. Pero al estar refiriéndose a supuestos concretos y no a vaguedades imprecisas o contradictorias es claro que la aplicación de tales conceptos a la calificación de las circunstancias concretas no admite más que una solución: o se da, o no se da el concepto; o hay buena fe o no la hay; o el precio es justo o no lo es; o se ha faltado a la probidad o no se ha faltado. *Tertium non datur*. Esto es lo esencial del concepto jurídico indeterminado: la indeterminación del enunciado no se traduce en una indeterminación de las aplicaciones del mismo, las cuales sólo permiten una «unidad de solución justa en cada caso».

Faltó a los autores en el análisis de esta técnica jurídica, el juicio *técnico* o *científico* que tal concepto puede contener, y que requiere ser determinado en sus aplicaciones a las situaciones reales.

Tal es el caso de la administración de los recursos naturales renovables y demás realidades ambientales tuteladas por ley.

En efecto, el ordenamiento jurídico-ambiental contiene numerosas categorías de conceptos jurídicos-indeterminados, pues esta técnica es la más apropiada a los fines de administrar una realidad compleja y dinámica, cuyos componentes no pueden ser determinados apriorísticamente por ley. Así, a manera de ejemplo, para declarar mediante decretos ejecutivos Areas Sometidas a Regímenes Especiales de regulación del suelo y demás recursos naturales renovables, la ley mediante la consagración de conceptos jurídicos indeterminados habilita a la Administración para que mediante estudios técnicos y científicos dé contenido (concreto) a esos conceptos que vienen a funcionar como base legitimante (causa o motivo) del ejercicio de la Potestad Administrativa.

Este es el supuesto de los Parques Nacionales (regiones de belleza escénica), de las Reservas Forestales (Macizos boscosos de importancia para la industria maderera), de las Zonas de Aprovechamiento Agrícola (aquellas regiones cuyos suelos tengan comprobada capacidad agrológica y ecológica). Pero el ámbito de aplicación más importante de esta técnica en el Derecho y Administración Ambiental está constituido por el llamado control de actividades susceptibles de degradar el ambiente.

La Ley Orgánica del Ambiente ha dispuesto que esas actividades quedan sometidas a control del Ejecutivo Nacional, por intermedio de las autoridades competentes (Administración Ambiental). Esta categoría «Actividades susceptibles de degradar el ambiente», constituye un ejemplo riquísimo de los conceptos jurídicos indeterminados. Bástenos citar a manera de ejemplo que el control de esas actividades se expresa en la regulación de la «contaminación del aire y del agua», «la modificación nociva de la topografía y del paisaje, etc.». En cada caso mediante normas reglamentarias deberá la Administración *determinar los criterios técnicos* y científicos que permitan calificar la actividad de que se trate como «contaminación», o «modificación nociva».

Más adelante, profundizando la diferencia entre discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados, los autores ya mencionados apuntan: «... la discrecionalidad es esencialmente una libertad de elección entre dos alternativas igualmente justas, o, si se prefiere, entre indiferentes jurídicos, porque la discreción se fundamenta en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.), no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración. Por el contrario, la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados es un caso de aplicación de la Ley puesto que se trata de subsumir en una categoría legal (configurada, no obstante su imprecisión de límites, con la intención de acotar un supuesto concreto) unas circunstancias reales determinadas; justamente por ello es un proceso reglado, que se agota en el proceso intelectual de comprensión de una realidad en el sentido que el concepto legal indeterminado ha pretendido, proceso en el que no interfiere ninguna decisión de la voluntad del aplicador, como es lo propio de quien ejercita una potestad discrecional.

Las consecuencias de este contraste son capitales. Siendo la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados un caso de aplicación e interpretación de la Ley que ha creado el concepto, el Juez puede fiscalizar sin esfuerzo alguno tal aplicación, valorando si la solución a que con ella se ha llegado es la única solución justa que la Ley permite. Esta valoración parte de una situación de hecho determinada, la que la prueba le ofrece, pero su estimación jurídica la hace desde el concepto legal y es, por tanto, una aplicación de la Ley. En cambio, el Juez no puede fiscalizar la entraña de la decisión discrecional,

Por su parte el artículo 20 *ejusdem* dispone lo siguiente: "Se consideran actividades susceptibles de degradar el ambiente:

1. Las que directa o indirectamente contaminen o deterioren el aire, el agua, los fondos marinos, el suelo o el subsuelo o incidan desfavorablemente sobre la fauna o la flora;
2. Las alteraciones nocivas de la topografía;
3. Las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas;
4. La sedimentación en los cursos y depósitos de aguas;
5. Los cambios nocivos del lecho de las aguas;
6. La introducción y utilización de productos o sustancias no biodegradables;
7. Las que producen ruidos molestos o nocivos;
8. Las que deterioran el paisaje;
9. Las que modifiquen el clima;
10. Las que produzcan radiaciones ionizantes;
11. Las que propenden a la acumulación de residuos, basuras, desechos y desperdicios;
12. Las que propenden a la eutricación de lagos y lagunas;
13. Cualquiera otras actividades capaces de alterar los ecosistemas naturales e incidir negativamente sobre la salud y bienestar del hombre".

Obsérvese la metodología adoptada por el Legislador, la cual se caracteriza por las notas siguientes: a) No definió cuáles son las actividades susceptibles de degradar el ambiente en especie (de manera concreta), pues tal proceder normativo hubiese constituido un "imposible jurídico". No resulta posible "determinar" a priori, las acti-

puesto que, sea ésta del sentido que sea, si se ha producido dentro de los límites de la remisión legal a la apreciación administrativa es necesariamente justa (como lo sería igualmente la decisión contraria)»...

Sin embargo, esa única solución admisible legalmente para el caso de los conceptos jurídicos indeterminados, no es cuestión que pueda ser fácilmente determinable.

Los propios autores así lo admiten al señalar: «... Es claro que abstractamente el concepto indeterminado no admite más que una sola solución justa en su aplicación a un supuesto de hecho determinado, pero es igualmente claro que la concreción de esa única solución no siempre es fácil. En la estructura del concepto indeterminado es identificable un núcleo fijo o Zona de certeza, configurado por datos previos y seguros, una zona intermedia o de incertidumbre o «halo de concepto», más o menos imprecisa, y, finalmente, una «Zona de certeza negativa», también segura en cuanto a la exclusión del concepto. Por ejemplo: la zona de certeza del justo precio de una cosa puede situarse en diez millones de pesetas, precio absolutamente mínimo según las estimaciones comunes; la zona de imprecisión puede estar entre diez y quince; la zona de certeza negativa de quince hacia arriba. Igualmente para el concepto de «trastorno del orden público», el núcleo es claro, el trastorno puede ser más determinado, la zona de certeza negativa es el orden mismo, o con mínimas e irrelevantes alteraciones, etc. Supuesta esa estructura del concepto jurídico indeterminado, la dificultad de precisar la solución justa se concreta en la zona de imprecisión o «halo» conceptual, pero tal dificultad desaparece en las dos zonas de certeza, positiva y negativa, lo cual no es baladí desde un punto de vista de principio.

En una primera formulación la doctrina alemana de los conceptos jurídicos indeterminados reconocía en el halo conceptual "un margen de apreciación" en favor de la Administración (sic). Tal margen de apreciación no da entrada a la libre voluntad de la Administración (si tal fuese se trataría de discrecionalidad) sino de un ámbito puramente cognoscitivo e interpretativo de la Ley en su aplicación de los hechos; supone reconocer la dificultad de acercarse de forma totalmente exacta a la solución justa y, todo lo más, el otorgamiento a la Administración del beneficio de la duda (sic). A través de esta profundización de la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados la idea de la discrecionalidad tiende a reducirse de manera considerable. Sus supuestos tradicionales no son ya identificados con la idea de «exención de control»; han pasado a ser únicamente supuestos de «dificultad de control». Considerando el tema desde la perspectiva procesal de la prueba, por tratarse de supuestos en que normalmente han de integrarse en una sola apreciación conjunta aspectos y valores diversos" (Fin de la cita).

vidades que dentro de la estructura económica de la sociedad son capaces de dañar el ambiente.

Esto sólo puede ser objeto de reglamentación administrativa. Además, es propio (inherente) a la función administrativa del Estado la calificación de las actividades riesgosas o peligrosas para los bienes y valores tutelados y protegidos por la Administración Pública. (Actividad de Policía Administrativa); b) En cambio, el Legislador formalizó la tutela de los elementos que constituyen la estructura de la realidad ambiental desde un enfoque global e integrador.

Serán actividades susceptibles de degradar el ambiente, en esta óptica jurídica, aquellas que reglamentariamente sean así calificadas por presentar riesgos contra determinados elementos de la estructura ambiental previstos en la Ley como objeto de protección.

Es así como los recursos naturales renovables (aguas, suelo, fauna, flora), sus elementos esenciales (fondos marinos, subsuelo, los lechos de las aguas), condiciones naturales del espacio (aire, topografía, clima), los recursos escénicos de la naturaleza o del hábitat social (paisajes), las condiciones básicas de la calidad de la vida de las poblaciones (salud, tranquilidad y bienestar) y, en general, el equilibrio de los ecosistemas naturales integran el objeto de tutela y protección jurídico-ambiental.

Se aprecia en la Ley un claro avance en la evolución de la concepción jurídica del régimen regulador de las relaciones entre los hombres y las cosas. El ambiente, concebido como una estructura compleja y dinámica en la que interviene de manera decidida el hombre, se transforma en un bien o valor social cuya protección es de utilidad pública en resguardo del mantenimiento de la vida, fenómeno único de interrelación entre hombre y naturaleza.

c) La determinación de las actividades capaces de degradar el ambiente por vía administrativa, precisa del establecimiento de *técnicas concretas* para traducir los conceptos jurídicos indeterminados, a medidas especiales de regulación, control y prohibición.

Resulta entonces necesario que en ejercicio de su potestad normativa (reglamentos, resoluciones ministeriales), la Administración especifique jurídicamente el concepto de "contaminación o deterioro del aire", "alteración nociva" del flujo natural de las aguas y de la topografía; "sedimentación" de cursos y depósitos de agua; "productos o sustancias no biodegradables", "ruidos molestos o nocivos"; "modificación del clima"; "radiaciones ionizantes"; "acumulación de residuos, basuras, desechos y desperdicios"; "eutrofización" de lagos y lagunas, etc.

Estas técnicas deben introducirse reglamentariamente y pueden consistir en el *establecimiento de estándares* o niveles máximos de vertidos (niveles de tolerancia), lo cual permite considerar como poluyente o degradante a la actividad (el vertido de sustancias) que infringe el nivel de tolerancia expresado numéricamente; el establecimiento o fijación de niveles máximos de tolerancia de emisión de ruidos; la regulación de las características de las materias primas (prohibición de detergentes no biodegradables, por ejemplo); las llamadas homologaciones, la imposición de niveles tecnológicos, el llamado estudio de impacto o de efectos ambientales y, en fin, la autorización preventiva de riesgos ambientales, a través de la cual se aplican las técnicas anteriores*.

* Véase al respecto, Martín Mateo Ramón, *Derecho Ambiental*. Instituto de Estudios de Administración. Madrid, 1977, págs. 92-96.

El autor en la mencionada obra, respecto de las técnicas preventivas mencionadas *supra* expresa lo siguiente: a) *El establecimiento de estándares*: La fijación de niveles máximos de vertidos aparece ya en los Reglamentos policiales de actividades industriales; ahora bien, el Derecho Ambiental va a expandir el campo de aplicación de estas medidas

II. EL ESTABLECIMIENTO DEL LIMITE PERMISIBLE O TOLERABLE DE MODIFICACION DEL AMBIENTE Y LA AUTORIZACION PREVENTIVA DE RIESGOS AMBIENTALES COMO MEDIO DE EXPRESION DE TAL LIMITE

La técnica del control o regulación de las actividades susceptibles de degradar el ambiente se concreta por medio de la "autorización preventiva de riesgos ambientales", a partir del establecimiento del llamado "límite permisible o tolerable" de actividades que pueden generar riesgos de daños evidentes sobre el ambiente, en cualesquiera de sus componentes físico-naturales o socio-culturales tutelados.

La Ley Orgánica del Ambiente, en su artículo 21, establece lo siguiente, a saber: "Las actividades susceptibles de degradar el ambiente en forma no irreparable y que se consideren necesarias por cuanto reporten beneficios económicos o sociales evidentes, sólo podrán ser autorizadas si se establecen garantías, procedimientos y nor-

flexibilizando su manejo al reclamar actividades aisladas con umbrales generales de permisibilidad, en función de la capacidad de absorción del medio receptor y de los techos de tolerancia establecidos. Aparece así la determinación de límites máximos de vertidos para cada actividad en función de los distintos componentes transmitidos y a la vez el establecimiento de estándares en cuanto a la inmisión resultante de vertidos aislados. La determinación de estos umbrales encaja perfectamente con la comprensión de la licencia como acto-condición que encadena la actividad autorizada al complejo reglamentario dinámico en que se inserta... Una comprensión estática de la autorización otorgadora de derechos inmutables o a lo más sólo episódicamente y excepcionalmente modificables, es incompatible con la propia esencia de los procesos ambientales. b) *Regulación de las características de las materias primas*: así como las estándares afectan en su conjunto a todas las actividades eventuales ocasionadoras de disfunciones ambientales, este tipo de regulación se dirige a los factores empleados en la actividad y concretamente a los materiales utilizados, como es el caso de determinadas materias primas sobre las que opera el proceso de transformación y sobre todo de los combustibles. Quizá los más eficaces resultados obtenidos hasta ahora en la lucha contra la contaminación atmosférica han sido conseguidos precisamente por estas vías indirectas, especificándose los límites admisibles de la presencia de ciertos elementos químicos en los combustibles o prohibiéndose totalmente la utilización de determinados recursos energéticos. Se tratará pues, en algún caso, de revisar las autorizaciones concedidas para la comercialización o utilización de ciertos productos, o simplemente cuando no se requiera autorización previa, caso quizá de los combustibles para uso doméstico, de prohibir *ex-novo* su empleo... c) *Homologaciones*: Una medida ampliamente manejable con fines de defensa ambiental, consiste en la previa comprobación por la administración de las características de ciertos procesos o dispositivos que puede producir emisiones no deseables. Ante la imposibilidad de contrastar caso por caso y unidad por unidad si los equipos en cuestión son admisibles en términos de defensa del medio, se procede por la Administración en primer lugar a la determinación de los requisitos que deben cumplir, y a continuación se comprueba si los prototipos corresponden a los elementos que son objeto de fabricación en serie. Se trata pues de una técnica autorizatoria cuyos efectos se reiteran tácitamente en el tiempo, transmitiéndose a todos los productos fabricados que responden a la reproducción del prototipo homologado. d) *Imposición de niveles tecnológicos*... la administración puede llegar a imponer el que en las actividades por ella controladas se emplee la mejor tecnología existente en el momento para la reducción o eliminación de la contaminación, o incluso de cara al futuro se prevea la revisión de los procesos imponiéndose productos para cuya obtención no se conoce todavía la tecnología adecuada. De esta forma las leyes preceden a las invenciones invirtiéndose los términos de los planteamientos habituales de la política del Derecho. Al proponerse primeramente los objetivos se estimula el desarrollo científico necesario para su cumplimiento, filosofía ésta que por cierto responde a la estrategia ya utilizada para algunos proyectos ambiciosos como los de las exploraciones espaciales (sic). e) *El control de las iniciativas públicas*: Las técnicas interventoras del Derecho Administrativo clásico están formadas para acomodar las conductas de los particulares a los intereses públicos definidos por la Ley. Es la Administración, pues, la que desempeña el papel tutelar controlando y reprimiendo las actuaciones de los ciudadanos.

Sucede sin embargo, que en el campo de la defensa ambiental la Administración puede, aunque parezca paradójico, aparecer como potencialmente agresora del equilibrio ecológico. Esta curiosa situación es fruto de la constatada ampliación de competencias públicas materializadas en proyectos e iniciativas de gran envergadura, de trascendencia para el

mas para su corrección. En el acto de autorización se establecerán las condiciones, limitaciones y restricciones que sean pertinentes”.

Este postulado en términos generales sintetiza la orientación filosófica de la Ley Orgánica del Ambiente, en el sentido apuntado en otros estudios y dictámenes del suscrito **, de la búsqueda de un equilibrio dinámico entre el desarrollo económico (que requiere la utilización y transformación de los recursos y condiciones naturales del espacio) y la conservación, defensa y mejora del ambiente, pues si por una parte esta ley establece el principio del desarrollo integral de la Nación (lo cual implica la reorientación del modelo de crecimiento tradicional); por la otra ha de entenderse que ello se logrará de manera paulatina, es decir, en un proceso histórico con todas las secuelas del mismo (contradicciones, conflictos, avances, retrocesos, etc.).

Por tal razón ha de admitirse por imperativo de la propia realidad (necesidad histórica) que para dar satisfacción a las necesidades económicas y sociales del presente, en un país con graves deficiencias en materia de producción de bienes básicos para la subsistencia social, resulta insoslayable permitir o tolerar un determinado nivel de intervención transformadora sobre la estructura y componente del ambiente, cuando esta intervención no conduzca a daños “irreversibles” o “irreparables” de carácter ambiental, se establezcan garantías, procedimientos y normas para la corrección del daño probable y, en fin, la actividad o actividades en cuestión reporten beneficios económicos y sociales evidentes.

Este principio o postulado de política ambiental ha sido calificado como “el daño permisible”, dando origen a numerosas críticas de parte de sectores representativos de la tendencia ecologicista o ambientalista extrema (maximalistas).

De acuerdo con los partidarios de esta postura (más emotiva que científica) no debería permitirse el desarrollo de actividades susceptibles de degradar el ambiente, con el propósito de lograr así un ambiente absolutamente impoluto (cuestión que constituye un imposible histórico, entre otras razones, por la función económica de subsistencia de los recursos naturales y por la realidad histórica de una naturaleza transformada desde hace siglos. Difícilmente se encuentran en el planeta sitios donde la naturaleza exista en su estado primario, es decir, sin que la intervención humana hubiese producido cambios en la estructura biológica). La aplicación de esta postura conduciría en la práctica a la paralización de las actividades productivas, conminándose a la sociedad a la miseria económica y social y, tal vez, a desequilibrios peligrosos para su propia subsistencia.

La actitud “maximalista” de cualquiera de los extremos del debate ambiental, tratase de los economicistas (desarrollistas) o de los ecologicistas, es insostenible por sus consecuencias prácticas (destrucción irreversible del ambiente o miseria económica y social), y porque en el fondo no ofrece alternativas razonables y viables para una sociedad que urge de un auténtico desarrollo integral.

medio y de la dispersión de responsabilidades en múltiples organismos y entes que propenden a defender celosamente sus funciones y anteponen quizás los intereses que sectorialmente administran a los más amplios y globales que se concitan en la defensa del ambiente. La situación así planteada exige la adopción de mecanismos nuevos que valoren las distintas iniciativas públicas en función de su trascendencia para el medio. A esta filosofía responde el dispositivo montado por la Ley Americana de 1969 que obliga a presentar un informe detallado sobre cualquier recomendación, propuesta legislativa u otra actuación federal importante, que puedan afectar significativamente el ambiente humano. El informe es objeto de consideración y ponderación por el Consejo de Calidad Ambiental y en su nombre por la Agencia de Protección Ambiental, debiendo versar sobre: El impacto que sobre el medio pueda tener la acción propuesta, cualesquiera efectos adversos que se puedan producir, las posibles alternativas de la actuación propuesta; las relaciones entre la utilización local a corto plazo del medio y el mantenimiento y fomento a largo plazo de su potencialidad —cualquier asignación irreversible e irreparable de recursos que pueda estar implicada en la acción propuesta y en su implementación.

** Véase al respecto el ensayo del suscrito, “Las Orientaciones Filosóficas de la Ley Orgánica del Ambiente”. Consultoría Jurídica MARNR. 1980.

La Ley Orgánica del Ambiente consagra un enfoque realista de las relaciones sociedad-naturaleza y de los problemas de carácter ambiental que se generan de acuerdo con el nivel de desarrollo y el modo de producción dominante en la formación social y económica venezolana.

Sería contrario a la propia subsistencia de nuestra nación como comunidad histórica, negar las posibilidades de su desarrollo económico y social.

Por esa razón la tesis del llamado "daño tolerable o permisible", que más bien podría denominarse *grado de modificación de la estructura ambiental admisible*, constituye un principio de política ambiental, que aplicado en la forma prevista en la Ley, puede coadyuvar al establecimiento progresivo de un sistema económico basado en la idea del Ecodesarrollo, en otros términos, un modelo de desarrollo que incorpore a sus cálculos, análisis, proyecciones y objetivos, los valores biológicos, científicos, estéticos, económicos de la conservación, defensa y mejora del ambiente.

A tenor de lo establecido en el citado artículo 21 de la Ley Orgánica del Ambiente esta novedosa categoría jurídica (instrumento de política ambiental) está integrada por los elementos siguientes:

a) *Debe tratarse de actividades susceptibles de degradar el ambiente de forma no irreparable, es decir, se descarta (formalmente) cualquier actividad que signifique daño irreversible o irreparable.*

De nuevo utiliza el Legislador un concepto jurídico indeterminado (degradación no irreparable), es decir, se regula una esfera de la realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que intenta delimitar un supuesto concreto.

En ese sentido para que la actividad propuesta sea *autorizada* por el Ejecutivo nacional a través de las autoridades competentes (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables), debe quedar fehacientemente demostrado que los efectos nocivos sobre el ambiente pueden ser objeto de medidas correctivas. En caso contrario, la actividad debe ser prohibida, por interpretación "contrario sensu" del encabezamiento del artículo 21 de la Ley Orgánica del Ambiente, pues la calidad ambiental en tanto valor tutelado por la Ley, es superior a cualquier otro valor de carácter económico y social.

Los daños irreversibles o irreparables que una actividad productiva podría ocasionar al ambiente, no se legitimarían por los presuntos provechos económicos o sociales que esa actividad podría generar, con lo cual se tiende a resguardar el ambiente como objeto de conservación, defensa y mejora.

Para determinar en cada caso el límite jurídico admisible para la actividad propuesta, en consideración al riesgo de los daños que la misma puede desencadenar sobre el ambiente, es menester recurrir a los llamados "estudios de impacto" o de "efectos ambientales" los cuales funcionan como técnicas para darle contenido al concepto jurídico-indeterminado del "daño reversible o corregible" y del daño "irreversible o irreparable" *.

* El estudio de impacto es una técnica totalmente novedosa y propia del Derecho y la Administración del Ambiente, que ha modificado en parte los criterios jurídico-administrativos de los procedimientos autorizatorios en materia de ocupación del espacio y del aprovechamiento de los recursos naturales renovables. El análisis de la experiencia en el empleo de esta técnica en países como Estados Unidos y Francia plantea una serie de interrogantes e inquietudes.

En primer lugar, debe enfatizarse el carácter experimental de este novedoso medio de control presentado. Existe el peligro de una rápida mitificación del estudio de impacto; en otras palabras, que los funcionarios técnicos de la Administración del Ambiente, lo erijan en "panacea", en medio "mágico" para evaluar las decisiones de política ambiental. En este sentido es indispensable alertar sobre este riesgo, pues en el estadio actual de las investigaciones científicas en torno a la naturaleza y sus componentes y a las relaciones de ésta con la sociedad, es difícil prever con exactitud los posibles efectos que una determinada actividad puede desencadenar sobre el entorno. La relatividad de las afirmaciones técnicas

b) Tales actividades deben considerarse necesarias por reportar beneficios económicos o sociales evidentes, es decir, impliquen bienestar económico y social para la colectividad nacional o para las colectividades regionales y locales. La justificación del deterioro ambiental controlado y factible de corrección, por no conformar daño irreparable, está precisamente en la necesidad de permitir la realización de determinadas actividades que son indispensables para dar satisfacción a necesidades económicas y sociales de la población en el proceso de desarrollo del país.

Este principio de utilidad social se compagina con el criterio general de utilidad pública que debe guiar todas las actividades de conservación, defensa y mejora ambiental (Art. 2º, Ley Orgánica del Ambiente).

La intervención sobre áreas naturales que lleve consigo riesgos para el equilibrio de determinados ecosistemas, no obstante aunque tales riesgos puedan ser objeto de control, difícilmente puede legitimarse a la luz de este principio, si esa intervención carece de justificada utilidad económica y social para la colectividad.

A la luz de este principio difícilmente puede admitirse la intervención sobre áreas naturales, no obstante tal intervención no implique daños irreparables, cuando tampoco conduce a beneficios para la colectividad.

c) Esas actividades sólo deben ser *autorizadas si se establecen garantías*, procedimientos y normas para la corrección de los efectos degradantes sobre el ambiente.

El fundamento o base de la "autorización preventiva de riesgos ambientales" es precisamente la determinación técnico-científica de que la intervención sobre el ambiente en alguno de sus componentes físico-naturales, no dará lugar a degradación o daño "irreversible" sobre tales componentes y que, por el contrario, se está en capacidad de aplicar dispositivos técnicos para la corrección de los posibles efectos degradantes y, por ende, para la restauración ambiental. (Ha de entenderse una restauración o reversión relativa, puesto que la alteración de la estructura y función del am-

y científicas en el campo de la ecología, de la ingeniería, de la química y demás ciencias de contenido ambiental, no permite definir parámetros exactos para evaluar los posibles riesgos de una actividad sobre la calidad ambiental. Por otra parte, esa relatividad y la manipulación de cifras, datos y estadísticas puede servir para la presentación de estudios de impacto con finalidades extrañas a sus propios objetivos. Me refiero al caso de legislaciones (Francia, por ejemplo), que han adoptado el régimen de la presentación obligatoria del estudio de impacto, por parte del proponente de la actividad. Comienza a desarrollarse en este sentido, una nueva rama de servicios profesionales: la ingeniería consultora ambiental, esto es, profesionales que se dedican a preparar estudios de impacto para empresas industriales. Estos estudios, muchas veces, constituyen la justificación técnico-legal de la actividad, aun cuando la obra a emprender realmente puede ocasionar graves perjuicios ambientales. Por otra parte, la Administración Ambiental, y más, en el caso de Venezuela, no cuenta con el número suficiente de funcionarios idóneos desde el punto de vista técnico, para el análisis de los estudios de impacto y para la fijación de los criterios técnicos, condiciones y modalidades que tales estudios deben seguir.

En segundo lugar, y por obra del mismo carácter experimental y novedoso del estudio de impacto, es necesario revisar el régimen tradicional de las autorizaciones administrativas en materia de aprovechamiento de recursos naturales renovables y de ocupación del espacio. El estudio de impacto, en tanto técnica del control preventivo de las actividades susceptibles de degradar el ambiente, viene a modificar los procedimientos constitutivos autorizatorios, ya que este estudio sintetiza todos los posibles recaudos o exigencias técnicas que tradicionalmente se han exigido a quienes solicitan permisos o autorizaciones por ante la Administración Ambiental. En este aspecto, el estudio de impacto puede permitir una mejor sistematización de los recaudos y datos exigidos a los proponentes de actividades, pues una de las prácticas administrativas irracionales de nuestra Administración Pública, es la exigencia de requisitos que poca relación tienen con el género de actividades de los administrados, controladas y reguladas administrativamente.

En lo que respecta a su valor jurídico en esta etapa del desarrollo de las ciencias ambientales y de la política ambiental, no conviene que el estudio de impacto sea considerado como vinculante para la Administración decisoria. Su valor debe ser marco de referencia, instrumento de apoyo, que permita una visión más clara para el administrador en relación a los riesgos para la calidad ambiental, del proyecto de obra o de actividad a realizar.

biente intervenido y modificado, implica su transformación y, por ende, la imposibilidad de volver a su estado original).

El estudio de impacto o de efectos ambientales es la técnica más idónea en la etapa actual de evolución del Derecho, la Administración y las ciencias ambientales, para establecer en cada caso si la actividad propuesta puede ser autorizada, de acuerdo con el criterio del control de los riesgos y daños probables sobre la estructura ambiental.

Al margen de la controversia que se plantea sobre la efectividad de esta técnica, es recomendable señalar los aspectos más importantes que el estudio de impacto debe abarcar.

En ese sentido, del análisis comparado de las legislaciones nacionales de países tales como Estados Unidos de Norteamérica, Francia y Bélgica, surgen tres elementos fundamentales que todo estudio de impacto debe contener, a saber:

a) Un análisis del estado inicial del sitio a ser intervenido y de su entorno y, en especial, de las riquezas y recursos naturales renovables y de los espacios agrícolas, forestales, marítimos (costeros) y de recreación, que pudieran ser afectados por la ejecución del proyecto propuesto.

b) Un análisis de los efectos sobre el ambiente y, en particular, sobre los paisajes y bellezas escénicas, la flora y la fauna, los ecosistemas frágiles y en lo posible las condiciones de calidad de vida de la población (ruido, malos olores, salud pública).

c) Las medidas (garantías y procedimientos) previstas para suprimir, reducir y, en lo posible, compensar las consecuencias degradantes de la ejecución de la actividad sobre el ambiente, y el costo aproximado de las mismas.

El estudio de impacto debe formar parte de la "autorización preventiva de riesgos ambientales", en tanto fundamento, causa o motivo de este acto administrativo*.

Esta categoría de autorización, de acuerdo con lo previsto en los artículos 21, 22 y 23 de la Ley Orgánica del Ambiente, debe contener los siguientes elementos, a saber:

(1) Señalamiento de las condiciones, limitaciones y restricciones para el ejercicio de la actividad autorizada; (2) Establecimiento de las garantías, procedimientos y normas para la corrección del daño; (3) Adecuación de la actividad autorizada a los objetivos del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental (relación entre la técnica autorizatoria y la técnica de la planificación); (4) Señalamiento de los equipos y personal técnico apropiado para el control de la contaminación, lo cual dependerá de la magnitud del establecimiento y del riesgo que ocasione.

Con respecto al primer elemento puede decirse que se refiere al establecimiento en la autorización, de las circunstancias y modalidades especiales bajo las cuales se deberá llevar a cabo la actividad, así como los límites temporales, espaciales y materiales dentro de los cuales debe enmarcarse el desarrollo de la misma. Se trata de ceñir, es decir, restringir la actividad al cumplimiento de determinados parámetros técnicos.

El segundo elemento, tiene por objeto precisar los medios o instrumentos necesarios para asegurar y proteger (garantizar) el objeto ambiental intervenido contra los riesgos de deterioro o daño producto de la actividad autorizada (estas garantías pueden referirse a aspectos financieros, es decir, fianzas, como a cuestiones de índole técnica), así como los métodos y reglas que se deben seguir en la ejecución

* La causa o motivo del acto administrativo son los fundamentos de hecho y de Derecho que justifican o legitiman la expedición del acto, por parte de la autoridad administrativa competente.

de las operaciones necesarias para la corrección del daño ambiental probable (obras de conservación y recuperación ambiental).

El tercer elemento introduce un factor de *política ambiental* en el procedimiento de la autorización preventiva de riesgos ambientales.

En efecto, la Ley Orgánica del Ambiente (art. 22) introduce una nueva modalidad inexistente hasta entonces en el ordenamiento jurídico-administrativo venezolano, pues se obliga a la Administración (deber legal) a otorgar la autorización preventiva de riesgos ambientales "en atención a los objetivos, criterios y normas establecidas por el Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental".

De esta manera se consagra la articulación jurídica entre la técnica de la autorización y la técnica de la planificación; de modo que la primera sea un instrumento de ejecución o desarrollo de la segunda y evitar así una frecuente práctica administrativa observada en el funcionamiento de nuestra Administración Pública, cual es el otorgamiento de autorizaciones de manera puntual y sectorial, sin la visión global e integral indispensable para que las actividades autorizadas se inscriban en objetivos y criterios de mediano y largo plazo. La estructura de la realidad ambiental requiere de una gestión integrada e integral de sus elementos y componentes; por tal razón, el régimen de las autorizaciones ambientales no debe ser independiente del régimen de la planificación, ya que de lo contrario la Administración puede incurrir en el error de autorizar actividades que sean incompatibles con las previsiones del sistema de planificación ambiental.

La Ley Orgánica del Ambiente supera la concepción tradicional de la autorización, heredada de la ideología política y del Derecho Administrativo del Estado Liberal-Burgués de Derecho: simple remoción de obstáculos administrativos para perfeccionar un derecho preexistente.

Esta teoría individualista de la autorización se estructura en consideración al régimen clásico de la propiedad privada sin función social. El propietario, por el hecho de serlo, tiene derecho a utilizar y modificar el suelo y demás factores naturales que lo integran.

Cuando por ley el propietario debe recibir autorización de la administración para ejecutar determinadas actividades en terrenos de su propiedad, mantiene la doctrina clásica de que el acto mediante el cual la Administración lo habilita para llevar a cabo las actividades solicitadas, no constituye la creación de un derecho, sino simplemente el perfeccionamiento de uno preexistente (el derecho de uso como atributo inherente a la propiedad).

En cambio para el Derecho Ambiental cuyas instituciones están en etapa de consolidación, la autorización ambiental es un título administrativo que otorga la administración para intervenir un medio frágil, sometido a su protección y tutela. El particular propietario no ostenta un derecho ilimitado para modificar el suelo y demás recursos naturales sometidos a su dominio. La función social de la propiedad faculta al Estado para establecer limitaciones, prohibiciones y restricciones al uso del espacio, por razones de conservación, defensa y mejora ambiental. *La autorización por tanto no es simple remoción de obstáculos administrativos, es creación de un derecho que antes no existía, por cuanto la utilización de los recursos naturales y el control de los efectos que sobre la calidad ambiental pueden generar las actividades económicas es un cometido fundamental del Estado* (art. 106 de la Constitución Nacional). Es obligación del Estado velar por la defensa y conservación de los recursos naturales del territorio nacional y asegurar que su explotación sea para beneficio colectivo. Por tanto, la Administración está en la obligación de conciliar el interés del particular que solicita autorización para realizar actividades susceptibles de degradar el ambiente, con los intereses públicos que ella tutela, es decir, la protección del ambiente.

En esta materia, el equilibrio entre el interés privado y el interés público o colectivo puede garantizarse mediante la obligación de armonizar la autorización con los objetivos, criterios y normas establecidos por el Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental. Este Plan, según dispone el artículo 7º de la Ley Orgánica del Ambiente, debe contener: 1º. La ordenación del territorio nacional, según los mejores usos de los espacios, de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas; 2º. El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de protección, conservación o mejoramiento; 3º. El establecimiento de criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización; desconcentración económica y poblamiento en función de los objetivos de la presente Ley; 4º. Las normas para el aprovechamiento de los recursos naturales basados en el principio del uso racional de los recursos, en función de los objetivos de la presente Ley; 5º. Los programas en materia de investigación ecológica; 6º. Los objetivos y medidas de instrumentación que se consideren favorables a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente”.

“Los organismos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios; las instituciones, corporaciones o entidades de carácter público y aquellas de carácter privado en las cuales el Estado, directa o indirectamente participe con el 50% o más de su capital social, deberán programar y ejecutar sus actividades de acuerdo con las previsiones del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente”, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley mencionada.

Por su parte, en el artículo 5º de esta Ley se consagra la integración de la planificación ambiental con la planificación del desarrollo nacional, regional o local.

La Administración Ambiental, entendida desde un punto de vista orgánico (conjunto de organismos que disponen de competencia formal y material para dictar actos de administración de los recursos naturales renovables y de la realidad ambiental) y funcional (la realización de las actividades de conservación, defensa y mejora ambiental), ejecuta sus programas y políticas a través de instrumentos o medios jurídico-administrativos, entre los cuales se encuentran las autorizaciones, las concesiones, los planes de manejo de áreas protegidas, las normas sancionatorias, los actos de inspección, vigilancia, etc.

Los actos de autorización constituyen la categoría fundamental en el proceso de asignación de uso de recursos naturales a los particulares, y control de actividades susceptibles de degradar el ambiente.

Por ello la articulación jurídica de la técnica autorizatoria a la técnica de la planificación, puede garantizar que la actividad de gestión se sustente sobre planes, es decir, documentos rectores de la política ambiental concebidos no en función de demandas sectoriales, inmediatistas e individuales de utilización de recursos, sino de conformidad con objetivos y estrategias integrales que partan de la consideración del ambiente como sustrato material de la existencia y progreso de la colectividad nacional.

Por consiguiente, la autorización preventiva de riesgos ambientales debe otorgarse en armonía con la política de ordenación del territorio, expresada en planes y esquemas regionales (o de otra naturaleza) que formen parte del Plan Nacional del Ambiente.

Asimismo esa autorización debe expedirse de conformidad con los distintos regímenes especiales de las áreas o espacios sometidos a sistemas de protección, conservación o mejoramiento.

Esto significa que, por ejemplo, en áreas donde esté prohibido realizar actividades urbanísticas o industriales, no deben otorgarse autorizaciones para estos fines (Parques Nacionales, Reservas Forestales, etc.).

Por otra parte, las autorizaciones deben incorporar las normas y restricciones de carácter general que se aplican en las áreas especiales por medio de los reglamentos especiales de conservación, defensa y mejora ambiental. Esto puede presentarse en el supuesto de las Zonas de Aprovechamiento Agrícola, o en las Zonas de Interés Turístico, en uno y otro caso, la autorización para utilizar los suelos con fines agropecuarios o para urbanizar con fines turísticos, respectivamente, deben ajustarse a las normas técnicas, procedimientos y planes de manejo o de ocupación del suelo que se hayan dictado para administrar el área en cuestión.

Así puede institucionalizarse una administración planificada del ambiente y de los recursos naturales, es decir, que los procesos técnicos de administración y planificación dejen de ser independientes y hasta contradictorios, de manera tal que la gestión administrativa en materia ambiental tenga como documento rector de decisiones cotidianas al Plan Nacional del Ambiente y a los planes y programas que lo desarrollen.

Por último, el cuarto elemento se refiere a la obligación de quienes sean autorizados para realizar actividades susceptibles de degradar el ambiente, en los términos de las exigencias previstas anteriormente, de contar con los equipos y personal técnico apropiado para el control de la contaminación.

Es evidente que esta obligación legal forma parte de la autorización preventiva de riesgos ambientales y su aplicación se restringe a aquellas actividades económicas susceptibles de contaminar (forma de degradar) el ambiente, en particular a las aguas y a la atmósfera. Trátase principalmente de las actividades industriales y agrícolas, pues en ambas se utilizan, en el proceso productivo, elementos químicos y productos de alta toxicidad, que deben ser sometidos a control permanente. Este control exige tanto de personal técnico (ingenieros, químicos, etc.) como de equipos (tecnología), acordes con la magnitud del establecimiento y del riesgo que ocasionen.

LEGISLACION

Información Legislativa

LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL TERCER TRIMESTRE DE 1982

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

SUMARIO

- I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA
 1. *Administración Central*. A. Organismos de la Presidencia de la República. B. Organización Ministerial. a. Ministerio de Hacienda. b. Ministerio de Justicia. c. Educación. d. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. e. Ministerio de Transporte y Comunicaciones. 2. *Organismos con autonomía funcional: Contraloría General de la República.*
- II. ADMINISTRACION GENERAL
 1. *Sistema financiero: Crédito Público.* 2. *Sistema Presupuestario.* A. Régimen de Ejecución Presupuestaria. B. Normas sobre elaboración de Proyectos de Presupuesto para 1983. 3. *Sistema de Estadística e Informática.* 4. *Sistema de Procedimientos Administrativos.* 5. *Sistema de personal.* 6. *Sistema de obras e instalaciones públicas.* 7. *Sistema de Bibliotecas.*
- III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA
 1. *Política de Relaciones Exteriores: Tratados, Acuerdos y Convenios.* 2. *Política de Relaciones Interiores: Régimen Electoral.* 3. *Justicia.* A. Legislación Civil. B. Tribunales y Procedimientos Agrarios. C. Sistema Penitenciario.
- IV. DESARROLLO ECONOMICO
 1. *Régimen Impositivo.* A. Impuesto sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos. B. Timbre Fiscal. C. Régimen de Aduanas. 2. *Régimen de las Finanzas.* A. Regulación de operaciones bancarias y crediticias. a. Regulación de tasas de interés y comisiones. b. Regulación sobre créditos. B. Normas sobre Arrendamiento Financiero de Bienes. 3. *Régimen de la Industria.* 4. *Régimen del Comercio Interno.* A. Comercialización de Obras Cinematográficas. B. Regulación de precios de artículos y de servicios de primera necesidad. a. Regulación de Precios. b. Regulación de servicios. 5. *Régimen de Comercio Exterior.* 6. *Régimen de Energía y Minas.* 7. *Régimen de Desarrollo Agropecuario.*
- V. DESARROLLO SOCIAL
 1. *Educación.* 2. *Salud.* 3. *Relaciones Laborales.*
- VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO
 1. *Urbanismo.* 2. *Régimen de Protección del Ambiente y de los Recursos Naturales.* 3. *Régimen de Transporte y Tránsito.* A. Régimen de Transporte Terrestre. B. Régimen de Transporte y Tránsito Aéreo.

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*

A. *Organismos de la Presidencia de la República*

—Decreto Nº 1549 de 14-7-1982 mediante el cual se crea una comisión con carácter ad-honorem con la finalidad de asesorar al gobierno nacional en todas las cuestiones relacionadas con la reclamación nacional sobre el territorio esequibo. G.O. Nº 32.515 de 14-7-1982.

B. *Organización Ministerial*

a. *Ministerio de Hacienda*

—Resolución Nº 973 del Ministerio de Hacienda de 10-5-1982, mediante la cual se dicta el Reglamento Interno de la Dirección General Sectorial de Inspección y Fiscalización. *G.O.* Nº 2.996 Extraordinario de 9-8-1982.

b. *Ministerio de Justicia*

—Resolución Nº 1.535 del Ministerio de Justicia de 1-7-1982 mediante la cual se crea una unidad administrativa que se denominará Unidad Coordinadora de Programa de Libertad Condicional, adscrita a la Coordinación Nacional de Tratamiento no Institucional. *G.O.* Nº 32.515 de 14-7-1982.

c. *Educación*

—Resolución Nº 239 del Ministerio de Educación de 20-7-1982, mediante la cual se designa una Comisión Asesora de la Universidad Nacional Experimental de Guayana. *G.O.* Nº 32.520 de 21-7-1982.

d. *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*

—Resolución Nº 285 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 5-8-1982, mediante la cual se dicta el Reglamento de la Distritalización Sanitaria. *G.O.* Nº 32.533 de 9-8-1982.

e. *Ministerio de Transporte y Comunicaciones*

—Resolución Nº 505 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 7-9-1982, mediante la cual se crea la Comisión Permanente de Trabajo para la Coordinación de los Congresos Panamericanos de Carreteras. *G.O.* Nº 32.556 de 9-9-1982.

2. *Administración Descentralizada*

—Decreto Nº 1.614 de 4-9-1982, mediante el cual se dicta el Reglamento de la Ley del Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario y del Crédito Agrícola a Pequeños Productores. *G.O.* Nº 32.558 de 13-9-1982.

3. *Organismos con autonomía funcional: Contraloría General de la República*

—Reglamento Interno de la Contraloría General de la República. *G.O.* Nº 3.001 Extraordinario de 19-8-1982.

—Resolución Organizativa Nº 1 de la Contraloría General de la República relativa a la Organización y Funcionamiento de los Organos y Dependencias adscritas al Despacho del Contralor y a la Dirección General de la Contraloría. *G.O.* Nº 3.001 Extraordinario de 19-8-1982.

—Resolución Organizativa Nº 2 de la Contraloría General de la República relativa a la Organización y Financiamiento de la Dirección General Técnica. *G.O.* Nº 3.001 Extraordinario de 19-8-1982.

—Resolución Organizativa Nº 3 de la Contraloría General de la República relativa a la Organización y Funcionamiento de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. *G.O.* Nº 3.001 Extraordinario de 19-8-1982.

—Resolución Organizativa Nº 4 de la Contraloría General de la República relativa a la Organización y Funcionamiento de la Dirección General de Control de la Administración Central. *G.O.* Nº 3.001 Extraordinario de 19-8-1982.

—Resolución Organizativa Nº 5 de la Contraloría General de la República relativa a la Organización y Funcionamiento de la Dirección General de Control de la Administración Descentralizada. *G.O.* Nº 3.001 Extraordinario de 19-8-1982.

—Resolución Organizativa Nº 6 de la Contraloría General de la República, relativa a la Organización y Funcionamiento de la Dirección General de Control de Estados y Municipios. *G.O.* Nº 3.001 Extraordinario de 19-8-1982.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Financiero: Crédito Público*

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar operaciones de Crédito Público hasta por la cantidad de seiscientos cincuenta millones de bolívares, destinados a financiar la primera etapa del programa de obras, servicios y dotaciones del Foro Libertador a cargo del Ministerio de Desarrollo Urbano, durante el período 1982-1984. *G.O.* Nº 32.538 de 16-8-1982.

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar operaciones de Crédito Público, destinadas al programa de Desarrollo de la Planta Física de Educación, hasta por la cantidad de dos mil setecientos veinticinco millones cuatrocientos mil bolívares (2.725.400.000) durante el período 1983-1987. *G.O.* Nº 32.540 de 18-8-1982.

—Ley que autoriza al Instituto de Previsión Social de los Fuerzas Armadas (IPSFA), para realizar operaciones de crédito público durante los cinco (5) años siguientes a la promulgación de esta Ley, hasta por la cantidad de ciento treinta y tres millones de bolívares destinados a ser transferidos a Viviendas de Guarnición C.A., para financiar parcialmente el desarrollo habitacional "Conjunto Residencial Jardines de Morrocoy". *G.O.* Nº 32.525 de 28-7-1982.

—Decreto Nº 1.583, de 10-9-1982, mediante el cual se procede a la colocación de títulos de Deuda Pública en el mercado bancario internacional hasta por la cantidad de doscientos millones de dólares de los Estados Unidos de América. *G.O.* Nº 32.535 de 11-8-1982.

—Decreto Nº 1.543 de 9-7-1982, mediante el cual se procede a la emisión de bonos de la Deuda Pública, hasta por la cantidad de treinta mil millones de yenes. *G.O.* Nº 32.512 de 9-7-1982.

2. *Sistema Presupuestario*

A. *Régimen de Ejecución Presupuestaria*

—Resolución Nº 248 de la Oficina Central de Presupuesto de 10-8-1982, mediante la cual se dicta el Instructivo para la Ejecución del Presupuesto en los entes descentralizados con fines empresariales y el Instructivo para la Ejecución del Presupuesto en los entes descentralizados sin fines empresariales. *G.O.* Nº 32.535 de 11-8-1982.

—Resolución de la Oficina Central de Presupuesto, mediante la cual se dicta el Instructivo del Sistema de Información de la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos para las entidades municipales. *G.O.* Nº 3.019 Extraordinario de 20-9-1982.

B. Normas sobre elaboración de Proyectos de Presupuesto para 1983

—Resolución Nº 272 de la Oficina Central de Presupuesto de 24-8-1982, mediante la cual se dictan las normas para la elaboración del Proyecto de Presupuesto por parte de los organismos mencionados en los numerales 4 y 5 del artículo 1º de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, para el ejercicio fiscal de 1983. *G.O.* Nº 32.546 de 25-8-1982.

—Resolución Nº 273 de la Oficina Central de Presupuesto de 24-8-82, mediante la cual se dictan las normas para la elaboración del Proyecto de Presupuesto por parte de los organismos mencionados en los numerales 3 y 6 del artículo 1º de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, para el ejercicio fiscal de 1983. *G.O.* Nº 32.546 de 25-8-1982.

3. Sistema de Estadística e Informática

—Resolución Nº 80, de la Oficina Central de Estadística e Informática de 19-7-1982, mediante la cual se determina publicar en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, la Encuesta de Hogares por Muestreo del Area Metropolitana de Caracas correspondiente al Primer Semestre de 1981. *G.O.* Nº 32.518 de 19-7-1982.

—Resolución Nº 81 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 19-7-1982, mediante la cual se determina publicar en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, la Encuesta de Hogares por Muestreo a nivel Regional correspondiente al Primer Semestre de 1981. *G.O.* Nº 32.518 de 19-7-1982.

—Resolución Nº 83 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 30-8-1982, mediante la cual se ordena la publicación, en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, del Boletín de Indicadores de Coyuntura Nº 13, correspondiente al Segundo Trimestre de 1982. *G.O.* Nº 32.545 de 25-8-1982.

4. Sistema de Procedimientos Administrativos

—Resolución Nº 1.256 del Ministerio de Hacienda de 2-8-82, mediante la cual se utilizarán medios de producción en serie, a través de procedimientos electrónicos que ofrezcan garantía de seguridad para la emisión de los certificados de solvencias relativas a impuestos, tasas o contribuciones nacionales. *G.O.* Nº 32.532 de 6-8-1982.

—Decreto Nº 1.573 de 5-8-1982, mediante el cual se estampará por medio de troquel o cualquier otro instrumento mecánico o electrónico que permita su emisión en serie, la firma de los funcionarios que emitan actos administrativos contentivos de resoluciones relativas a liquidaciones de impuestos, tasas, multas, intereses, costas procesales, y cualesquiera otras rentas cuya administración corresponda al Ministerio de Hacienda. *G.O.* Nº 32.531 de 5-8-1982.

5. Sistema de personal: homologación de sueldos al Personal Docente y de Investigación de las Universidades Nacionales

—Resolución s/n del Consejo Nacional de Universidades de 25-7-1982, mediante la cual se dictan las normas sobre Homologación de Sueldos y Beneficios adicionales de los miembros del Personal Docente y de Investigación de las Universidades Nacionales. *G.O.* Nº 32.539 de 17-8-1982.

6. *Sistemas de obras e instalaciones públicas*

—Instructivo N° 4 de 12-7-1982, sobre las medidas necesarias para conservar y mantener las obras e instalaciones públicas racionalizando sus costos de conservación y mantenimiento para prolongar su vida útil y evitar erogaciones innecesarias. *G.O.* N° 32.513 de 12-7-1982.

—Resolución N° 6.271 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 15-7-1982, mediante la cual se crea la Comisión de Licitaciones que tendrá a su cargo la realización de concursos privados y licitaciones públicas necesarias para la adquisición de juguetes por parte del Despacho. *G.O.* N° 32.517 del 16-7-1982.

7. *Sistema de Bibliotecas*

—Decreto N° 1.613 de 4-9-1982, mediante el cual se dispone que los Ministros del Despacho tomaran las medidas necesarias a fin de que se remitan al Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y de Servicios de Bibliotecas, por lo menos el veinticinco por ciento de cada una de las obras que publiquen los ministerios. *G.O.* N° 32.554 de 7-9-1982.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores: Tratados, Acuerdos y Convenios*

—Ley Aprobatoria del Acuerdo entre el Gobierno de Venezuela y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), relativo al Centro Internacional de Cooperación Científica. *G.O.* N° 2.976 Extraordinario de 2-7-1982.

—Ley Aprobatoria del Acuerdo Cinematográfico entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Venezuela. *G.O.* N° 2.974 Extraordinario de 2-7-1982.

—Ley Aprobatoria del Protocolo de Reforma al Convenio de Intercambio Cultural entre la República de Venezuela y la República de Costa Rica. *G.O.* N° 2.973 Extraordinario de 2-7-1982.

—Ley Aprobatoria del Convenio de Tokio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves. *G.O.* N° 2.975 Extraordinario de 2-7-1982.

—Ley Aprobatoria del Convenio sobre el Reglamento Internacional para Prevenir los Abordajes. *G.O.* N° 2.979 Extraordinario de 6-7-1892.

—Ley Aprobatoria del Convenio Internacional sobre Arqueo de Buques. *G.O.* N° 2.980 Extraordinario de 6-7-1982.

—Ley Aprobatoria del Tratado de delimitación entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República Francesa. *G.O.* N° 32.544 de 24-8-1982.

—Ley Aprobatoria del Convenio N° 87 relativo a la "Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicalización". *G.O.* N° 3.011 Extraordinario de 3-9-1982.

—Ley Aprobatoria de la Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. *G.O.* N° 32.560 de 15-9-1982.

—Resolución del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la cual se ordena publicar en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, el texto de la "Convención sobre los derechos políticos de la mujer" con reserva expresa de lo dispuesto en el artículo IX. *G.O.* N° 3.008 Extraordinario de 31-8-1982.

—Resolución del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la cual se ordena publicar en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, el texto de la "Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada", con reserva expresa de lo dispuesto en el artículo X. *G.O.* Nº 3.008 Extraordinario de 31-8-1982.

—Resolución del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la cual se ordena la publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, del texto del instrumento denominado "Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios", con reserva expresa de lo dispuesto en el artículo VIII. *G.O.* Nº 3.008 Extraordinario de 31-8-1982.

—Resolución Nº 17 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 23-8-1982, mediante la cual se ordena la publicación del convenio para Establecer el Consejo Consultivo de Directores de Servicios Geológicos de Latinoamérica. *G.O.* Nº 32.557 de 10-9-1982.

2. *Política de Relaciones Interiores: Régimen Electoral*

—Normas sobre Actividad y Propaganda de los Candidatos Presidenciales. *G.O.* Nº 32.525 de 28-7-1982.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 9-8-1982, mediante la cual se modifica, en los términos que en ella se expresa, el artículo 2 de las Normas sobre Actividad y Propaganda de los Candidatos Presidenciales, dictadas por este cuerpo con fecha 26 de julio del corriente año. *G.O.* Nº 32.551 de 2-9-1982.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 26-7-1982, mediante la cual se designa una Comisión Especial con el objeto de vigilar y hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de propaganda electoral. *G.O.* Nº 32.525 de 28-7-1982.

3. *Justicia*

A. *Legislación Civil*

—Ley de Reforma Parcial del Código Civil. *G.O.* Nº 2.990 Extraordinario de 26-7-1982.

B. *Tribunales y Procedimientos Agrarios*

—Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios. *G.O.* Nº 3.015 Extraordinario de 13-9-1982.

C. *Sistema Penitenciario*

—Resolución Nº 1.803 del Ministerio de Justicia de 26-8-1982, mediante la cual se crea un establecimiento penitenciario especial que se denominará "Liceo Múltiple Penitenciario" con sede en la población de Oritupano, Distrito Maturín del Estado Monagas. *G.O.* Nº 32.557 de 10-9-1982.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen Impositivo*

A. *Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás ramas conexas*

—Ley de Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás ramos conexos. *G.O.* Nº 3.007 Extraordinario de 31-8-1982.

B. *Timbre Fiscal*

—Ley de Reforma Parcial de la Ley de Timbre Fiscal. *G.O.* N° 32.562 de 17-9-1982.

C. *Régimen de Aduanas*

—Resolución N° 1.320 del Ministerio de Hacienda de 24-8-1982, mediante la cual se dispone que la Dirección General Sectorial de Aduanas del Ministerio de Hacienda condicionará el goce de los beneficios de liberación de gravámenes, en los documentos por los cuales estos se concedan, a la obligación de transportar las mercancías, objeto de estos beneficios, conforme a lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Protección y Desarrollo de la Marina Mercante Nacional, en los buques de propiedad del Estado, o en los que sean propiedad de empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, en los buques arrendados por éstos y en los buques de líneas asociadas conforme a lo establecido en el artículo 14 *ejusdem*. *G.O.* N° 32.545 de 25-8-1982.

—Resolución mediante la cual se dispone que la introducción de mercancías que formen parte del equipaje acompañado de pasajeros mayores de 14 años de edad, que vayan a ingresar al territorio aduanero nacional procedente del Puerto Libre de la Isla de Margarita, se regirá por las disposiciones previstas en esta resolución. *G.O.* N° 3.020 Extraordinario de 20-9-1982.

—Resolución N° 1.283 del Ministerio de Hacienda de 9-8-1982, mediante la cual no se aplicará el régimen legal (2) a los ítem que en ella se mencionan, para mercancías que ingresen al Puerto Libre de la Isla de Margarita. *G.O.* N° 32.533 de 9-8-1982.

—Resolución N° 1.177 del Ministerio de Hacienda de 23-7-1982, mediante la cual se dispone la correcta aplicación del Decreto N° 1.384 del 15-1-1982, publicado en la *G.O.* N° 2.965 Extraordinario del 11-6-1982, a través del cual se dictó el Arancel de Aduanas. *G.O.* N° 32.523 de 26-7-1982.

—Resolución N° 1.280 del Ministerio de Hacienda de 6-8-1982, por la cual se modifica el Arancel de Aduanas de determinadas mercancías, dictado mediante Decreto N° 1.384 del 15-1-1982, de la forma indicada en el artículo 1° de dicha resolución. *G.O.* N° 32.532 de 6-8-1982.

2. *Régimen de las Finanzas*

A. *Regulación de operaciones bancarias; tasas de interés y comisiones*

—Resolución N° 82.09.07 del Banco Central de Venezuela de 7-9-1982, mediante la cual se modifica el texto del Artículo 1 de la Resolución N° 81.08.01, publicada en la Gaceta Oficial N° 32.299 del 26-8-1981, el cual queda redactado de la forma siguiente: "Artículo 1° se fija en trece por ciento (13%) la tasa de interés anual a cobrar por el Banco Central de Venezuela en sus operaciones de descuento, redescuento y anticipo". *G.O.* N° 32.556 de 9-9-1982.

—Resolución s/n del Banco Central de Venezuela de 14-9-1982, mediante la cual se fija en trece por ciento la tasa de interés anual a cobrar por el Banco Central de Venezuela en sus operaciones de descuento, redescuento y anticipo (reimpresión por error de copia). *G.O.* N° 32.559 de 14-9-1982.

B. *Normas sobre Arrendamiento Financiero de Bienes*

—Decreto N° 1.611 de 4-9-1982, mediante el cual se dictan las normas sobre Arrendamiento Financiero de Bienes. *G.O.* 32.554 de 7-9-1982.

3. Régimen de la Industria

—Resolución conjunta Nos. 3.616 y 510 de los Ministerios de Fomento y de Transporte y Comunicaciones de 10-9-1982, mediante la cual se dispone que el servicio público de transporte terrestre de personal deberá ser prestado en vehículos que cumplan las especificaciones contenidas en la Norma Venezolana COVENIN obligatoria Nº 51-82, relativa a la "Clasificación y tipología de las unidades de transporte para pasajeros". *G.O.* Nº 32.558 de 13-9-1982.

—Resolución Nº 3.615 del Ministerio de Fomento de 10-9-1982, mediante la cual se declara Norma Venezolana CONVENIN de obligatorio cumplimiento, relativa a la clasificación y tipología de las unidades de transporte para pasajeros. *G.O.* Nº 32.558 de 13-9-1982.

4. Régimen de Comercio Interno

A. Comercialización de obras cinematográficas

—Decreto Nº 1.612 de 15-9-1982, mediante el cual se dictan las Normas para la Comercialización de Obras Cinematográficas. *G.O.* Nº 3.017 Extraordinario de 15-9-1982.

B. Regulación de precios de artículos y de servicios de primera necesidad

—Resolución Nº 1.365 del Ministerio de Hacienda de 16-9-1982, mediante la cual se fija el precio de venta para los fósforos de producción nacional de los tipos Laboral Nº 4, "Popular" y Laboral Nº 5 "Lujo". *G.O.* Nº 32.561 de 16-9-1982.

—Resolución Nº 3.528 del Ministerio de Fomento de 20-8-1982, mediante la cual se establecen en todo el territorio nacional los precios máximos de venta al público de las urnas y de los servicios funerarios. *G.O.* Nº 32.543 de 23-8-1982.

—Resolución Nº 3.234 del Ministerio de Fomento de 3-8-1982, por la cual se resuelve que el servicio de restaurantes, luncherías, fuentes de soda y demás servicios que contemplen el expendio de comidas a través de carta o "menú", queden sometidos al control de este Ministerio. *G.O.* Nº 32.532 de 6-8-1982.

5. Régimen de Comercio Exterior

—Resolución Conjunta Nos. 1.285 y 3.309 de los Ministerios de Hacienda y Fomento de 9-8-1982, mediante la cual se elimina el requisito de licencia previa de exportación, para las mercancías cuya descripción y correspondiente ubicación arancelaria allí se especifican. *G.O.* Nº 32.533 de 9-8-1982.

6. Régimen de Energía y Minas

—Resolución Nº 858 del Ministerio de Energía y Minas de 27-7-1982, mediante la cual se fijan los precios de venta para los productos solvente nafténico Nº 37 y solvente especial Nº 2 que Lagovén, S.A., entregue a la empresa PURAMIN, C.A., en la Refinería de Amuay, Estado Falcón. *G.O.* Nº 32.527 de 30-7-1982.

7. Régimen de Desarrollo Agropecuario

—Resolución Conjunta Nos. 3.300 y OPSA-421 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 6-8-1982, mediante la cual se fijan en todo el territorio nacional

los precios mínimos a ser pagados al productor, en los sitios habituales de entrega, para cosecha de arroz que a partir del ciclo de invierno de 1982 sean entregadas con posterioridad al 1º de julio del corriente año. *G.O.* Nº 32.532 de 6-8-1982.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. Educación

—Decreto Nº 1.585 de 12-8-1982, mediante el cual se autoriza la creación y funcionamiento del Instituto Universitario "Jesús Enrique Lossada" con sede en Mara-caibo, Estado Zulia. *G.O.* Nº 32.536 de 12-8-1982.

—Resolución Nº 231 del Ministerio de Educación de 13-7-1982, mediante la cual se establecen las atribuciones de las autoridades interinas de la Universidad Nacional Experimental de Guayana. *G.O.* Nº 32.516 de 15-7-1982.

—Resolución Nº 230 del Ministerio de Educación de 13-7-1982, mediante la cual se establecen las atribuciones de las autoridades interinas de la Universidad Nacional Experimental "Rafael María Baralt". *G.O.* Nº 32.516 de 15-7-1982.

—Resolución Nº 276 del Ministerio de Educación de 11-8-1982, mediante la cual se designan a los Liceos del Area Metropolitana, Centros Pilotos para el proceso de inscripción y realización de pruebas de libre escolaridad, equivalencias, asignatura pendiente de cursantes, promoción extraordinaria, en la modalidad de educación de adultos. *G.O.* Nº 32.537 de 13-8-1982.

—Resolución Nº 278 del Ministerio de Educación de 12-8-1982, mediante la cual se dictan las Normas para la Evaluación de los Recursos para el Aprendizaje. *G.O.* Nº 32.543 de 23-8-1982.

2. Salud

—Resolución Nº 5 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 16-7-1982, relativa a los requisitos que deben cumplir las fórmulas alimenticias para niños de pecho, acorde a las disposiciones legales vigentes sobre la materia y las que en el futuro dictaren el Ministerio. *G.O.* Nº 32.521 de 22-7-1982.

3. Relaciones laborales

—Ley de Ejercicio de la Medicina. *G.O.* Nº 3.002 Extraordinario de 23-8-1982.

—Resolución Nº 6 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 10-8-1982, mediante la cual es de obligatorio cumplimiento para los profesionales de la medicina que, al prescribir reposos, ordenamientos de exámenes de laboratorio, certificados de exámenes y cualquier otro hecho que implique un acto médico, anotar debajo de su firma el número de matrícula de inscripción del título llevado ante el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. *G.O.* Nº 32.541 de 19-8-1982.

—Ley de Ejercicio de la Profesión de Licenciado en Administración. *G.O.* Nº 3.004 Extraordinario de 26-8-1982.

4. Promoción Social

—Decreto Nº 1.561 de 22-7-1982, mediante el cual se dicta el Reglamento Nº 1 de la Ley de Deporte. *G.O.* Nº 32.524 de 27-7-1982.

—Resolución Nº 407 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 27-9-1982, mediante la cual se dispone que las estaciones de radiodifusión sonora que operan en el país, como expresión regionalista de respeto a los símbolos de las diferentes Entidades Federales que integran la República, deberán transmitir el Himno del respectivo Estado de la siguiente manera: el coro y la primera estrofa a las 12 del día, inmediatamente después de haber transmitido el texto íntegro del Himno Nacional y a las 6 de la tarde el texto íntegro del Himno del respectivo Estado, inmediatamente después de haber transmitido el coro y la primera estrofa del Himno Nacional. *G.O.* Nº 32.525 de 28-7-1982.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Urbanismo*

—Resolución del Ministerio de Desarrollo Urbano mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para la ciudad de Chivacoa, Distrito Bruzual, Estado Yaracuy. *G.O.* Nº 2.986 Extraordinario de 13-7-1982.

—Resolución del Ministerio de Desarrollo Urbano, mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para el centro poblado de Aroa, Distrito Bolívar, Estado Yaracuy. *G.O.* Nº 2.985 Extraordinario de 13-7-1982.

—Resolución del Ministerio de Desarrollo Urbano, mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para la ciudad de San Felipe-Cocorote, Distrito San Felipe del Estado Yaracuy. *G.O.* Nº 2.988 Extraordinario de 14-7-1982.

—Resolución del Ministerio de Desarrollo Urbano, mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para la ciudad de Yaritagua, Distrito Yaritagua, del Estado Yaracuy. *G.O.* Nº 2.987 Extraordinario de 14-7-1982.

—Resolución del Ministerio de Desarrollo Urbano, mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para la ciudad de Valle de la Pascua, Distrito Infante del Estado Guárico. *G.O.* Nº 2.999 Extraordinario de 10-8-1982.

—Resolución Nº 112 del Ministerio de Desarrollo Urbano de 21-5-1982, mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para el centro poblado de Agua Blanca, Distrito Araure, Estado Portuguesa. *G.O.* Nº 3.012 Extraordinario de 6-9-1982.

—Resolución mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano de San Antonio-Ureña-Aguas Calientes, Distritos Bolívar y Pedro María Ureña del Estado Táchira. *G.O.* Nº 3.013 Extraordinario de 10-9-1982.

2. *Régimen de Protección del Ambiente y de los Recursos Naturales*

—Resolución Nº 413 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de 2-9-1982, mediante la cual se dispone las condiciones a que deben ceñirse los interesados en realizar la quema de la caña de azúcar y sus residuos con el fin de facultar la cosecha de aquélla. *G.O.* Nº 32.552 de 3-9-1982.

—Decreto Nº 1.511 de 1-7-1982, mediante el cual se inicia progresivamente el catastro rural en los Municipios de los Estados Táchira, Barinas y Apure, que en él se indican (reimpresión por error de copia). *G.O.* Nº 32.507 de 1-7-1982.

3. Régimen de Transporte y Tránsito

A. Régimen del Transporte Terrestre

—Decreto Nº 1.563 de 22-7-1982, mediante el cual se dictan las Normas sobre Parabrisas y Vidrios Laterales de Vehículos. *G.O.* Nº 32.521 de 22-7-1982.

B. Régimen del Transporte y Tránsito Aéreo

—Resolución Nº 300 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 22-7-1982, mediante la cual se fijan las tasas que las aeronaves venezolanas y extranjeras deberán pagar por la utilización de los servicios de radioayudas a la navegación aérea (VOR, DME, NDB), ubicadas dentro de Región de Información de Vuelo asignada a Venezolana (FIR MAIQUETIA), en base a los kilómetros volados por las aeronaves dentro de dicha Región, de acuerdo a la relación peso-distancia que en ella se señala. *G.O.* Nº 32.522 de 23-7-1982.

—Resolución Nº 471 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 25-8-1982, mediante la cual se autoriza al Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía para el aumento de la tasa por concepto de salida a las personas que efectúan vuelos internacionales desde el Aeropuerto Internacional "Simón Bolívar" de Maiquetía o, desde el Aeropuerto Internacional "Santiago Mariño", Estado Nueva Esparta. *G.O.* Nº 32.547 de 27-8-1982.

—Resolución Nº 472 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 25-8-1982, mediante la cual se autoriza al Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía para el aumento de la tasa por concepto de salida a las personas que efectúan vuelos nacionales desde el Aeropuerto Internacional "Simón Bolívar" de Maiquetía o, desde el Aeropuerto Internacional "Santiago Mariño", del Estado Nueva Esparta. *G.O.* Nº 32.547 de 27-8-1982.

—Resolución Nº 429 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 18-8-1982, mediante la cual se procede a racionalizar el régimen tarifario del transporte aéreo de pasajeros para las líneas regulares de servicio doméstico, a fin de establecer proporcionalidad entre la distancia y la tarifa de las rutas. *G.O.* Nº 32.544 de 24-8-1982.

—Resolución Nº 514 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 14-9-1982, mediante la cual se establece el régimen para obtener la Licencia de Piloto Comercial con la evaluación que se especifica. *G.O.* Nº 32.560 de 15-9-1982.

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Tercer Trimestre de 1982**

Selección, recopilación y notas por
Mary Ramos Fernández

*Abogado
Secretaria de la Redacción de la Revista*

SUMARIO

- I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO
 1. *Ordenamiento Jurídico: Normas Supletorias.* 2. *Poder Judicial.* A. Carrera Judicial. B. Elección de los jueces. C. Independencia. 3. *Administración Pública.* A. Organización de las Fuerzas Armadas. B. Organos colegiados: Funcionamiento. C. Organos con autonomía funcional: a. Contraloría General de la República: Competencia. b. Consejo Supremo Electoral: Competencia. 4. *Administración Descentralizada: Colegios Profesionales.*
- II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO
 1. *Los Concejos Municipales.* A. Elección de Directivas. B. Quórum. 2. *Ejidos.*
- III. ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
 1. *Impuesto sobre la Renta.* A. Enriquecimientos. B. Reservas. C. Recursos. 2. *Tasas por Servicios Públicos: Servicios portuarios.* 3. *Impuesto de Patente de Industria y Comercio.* A. Hecho imponible. B. Clasificación.
- IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
 1. *Procedimiento administrativo.* A. Representación. B. Actas Fiscales. 2. *Los Actos Administrativos.* A. Clasificación. B. Contenido de la decisión. C. Motivación. D. Vicios: Desviación de Poder. E. Ejecutoriedad.
- V. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD
- VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
 1. *Aspectos Generales.* A. Jurisdicción y competencia. B. Diferencias entre el control de legalidad jurisdiccional y el control de legalidad económico administrativo. 2. *Organos.* A. Corte Suprema de Justicia. a. Nombramiento de suplentes. b. Competencia. B. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. 3. *Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación.* A. Objeto: Actos recurribles. a. Acto definitivo. b. Actos tácitos derivados de silencio administrativo. B. Legitimación. a. Legitimación activa: a' Interesados. b' Legitimación anómala. b. Legitimación pasiva: Actuaciones del Fiscal General y del Procurador General. C. Inadmisibilidad: Cosa juzgada. D. Suspensión de efectos. a. Naturaleza: amparo contra la ejecución. b. Sujeto. c. Objeto. d. Prueba de los perjuicios. e. Incidencia Procesal. E. Pruebas. F. Sentencia. G. Recursos contra la Sentencia. a. Apelación. b. Recurso de hecho. H. Terminación del procedimiento. a. Desistimiento. b. Perención. I. El Procedimiento de Urgencia. 4. *Contencioso inquilinario.*
- VII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION
 1. *Régimen Urbanístico.* 2. *Registro inmobiliario.* 3. *Propiedad Industrial.* 4. *Régimen inquilinario.* 5. *Expropiación.* A. Arreglo amigable. B. Partes. C. Ocupación previa. D. Avenimiento. E. Justiprecio. F. Desistimiento.
- VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

* Esta recopilación comprende las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) dictadas desde el 6-5-82 hasta el 28-8-82 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativa (CPCA) dictadas desde el 2-3-82 hasta el 29-9-82.

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. Ordenamiento jurídico: Normas Supletorias

CPCA

15-3-82

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

La norma supletoria tiene prevista su aplicación, en todo aquello que sea necesario suplir el olvido o imprecisión del texto legal, siendo innecesario e improcedente aplicarla para regir o resolver situaciones que el propio texto legal contempla.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, las pruebas que las partes quieran hacer valer en segunda instancia deberán ser promovidas dentro de las cinco (5) audiencias siguientes al vencimiento del lapso señalado por el artículo 162 *ejusdem*, para la contestación de la apelación. Es pues, la oportunidad precisa y determinada prevista por la indicada Ley Orgánica para la promoción de pruebas en dicha instancia y por ello, luce innecesario e improcedente pretender la aplicación de normas supletorias para regir o resolver situaciones que el propio texto legal contempla en forma precisa; pues la norma supletoria tiene prevista su aplicabilidad, como lo indica su nombre, en todo aquello que sea necesario suplir el olvido o imprecisión del texto legal.

2. Poder Judicial

A. Carrera Judicial

CSJ-SPA (113)

7-6-82

Presidente Ponente: René De Sola

La Carrera Judicial es una realidad constitucional.

Ha alegado en primer término el recurrente la violación del artículo 207 de la Constitución, que consagra los principios relativos a la carrera judicial y a la estabilidad e independencia de los Jueces, a lo que ha respondido el Consejo de la Judicatura que la norma en referencia es meramente programática y que mientras no había sido promulgada la Ley de Carrera Judicial, nadie podía invocar los beneficios de dicha institución.

La disposición constitucional objeto de la denuncia dice textualmente:

“Artículo 207. La Ley proveerá lo conducente para el establecimiento de la carrera judicial y para asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces, y establecerá las normas relativas a la competencia, organización y funcionamiento de los Tribunales en cuanto no esté previsto en esta Constitución”.

Aparece del texto transcrito que, no obstante dejarse a la ley la tarea reglamentaria —mandato de cumplimiento ineludible para el legislador ordinario— allí quedó consagrada la carrera judicial como una institución con prosapia constitucional, así como los principios de idoneidad, estabilidad e independencia de los Jueces, sin los cuales éstos no podrían realizar cabalmente las delicadas funciones que la sociedad les ha confiado.

La norma tiene el amplio contenido señalado. Negar, por tanto, la existencia de la carrera judicial, sería tanto como negar la vigencia de los principios de idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces, igualmente consagrados en la misma disposición.

Si bien es cierto que no se quiso dictar una norma preceptiva en consideración a todos los aspectos reglamentarios que una institución de esa naturaleza tiene que contemplar —y por ello se dejó al legislador ordinario la tarea de perfeccionar la institución—, la existencia de la carrera judicial es una realidad jurídica en Venezuela que tiene jerarquía constitucional. Así fue proclamado por los propios constituyentes, según aparece de la correspondiente Exposición de Motivos de la Carta de 1961, donde se dice:

“Al igual que en la Constitución de 1947, el Proyecto *establece la carrera judicial*. Sin embargo, la disposición fue redactada no en términos preceptivos, sino como un “*desiderátum*” hacia el cual debe tender la organización judicial del país. Se pensó que organizar de inmediato la carrera judicial y establecer normas de inamovilidad podría crear ciertos inconvenientes prácticos fáciles de prever”.

Con la elaboración de dicha norma, el constituyente de 1961 le dio configuración definitiva a un viejo anhelo no oculto, pero quizá embrionariamente expresado, desde los días genéticos de nuestra nacionalidad.

En efecto, la Constitución de 1811 ya establecía en su artículo 113 que los Ministros de las Cortes de Justicia conservarían sus empleos “por el tiempo que no se hagan incapaces de continuar en ellos por su mala conducta”, y preceptos más o menos semejantes, tendientes a garantizar la estabilidad e independencia de los jueces, se reiteran en las Constituciones de 1830 (artículo 153), en la de 1857 (artículo 34), en la de 1858 (artículo 118), y así sucesivamente hasta llegar a la norma mejor estructurada de la Constitución actualmente vigente.

Pero hay más. Aunque *gratia arguendi* se admitiera el carácter programático que a la norma constitucional le asigna el Consejo de la Judicatura, es un principio reconocido por la más autorizada doctrina que la enunciación del programa deja firme y definitivamente establecido el derecho respectivo, quedando sólo la reglamentación de su ejercicio a cargo del legislador ordinario. Las leyes que éste dicte en desarrollo del programa, a diferencia de cualesquiera otras, se favorecen de la ventaja de contar *ab initio* con un respaldo constitucional propio y directo.

En fuerza de lo expuesto, sobre la primera cuestión debatida, concluye la Corte que la existencia de la carrera judicial es una realidad constitucional en Venezuela, y así lo declara.

Para el momento en que se nimbó con el rango constitucional la institución de la carrera judicial, no puede sostenerse que existía en Venezuela un absoluto vacío legislativo sobre la materia.

En realidad para el año de 1961 estaba vigente en Venezuela la Ley Orgánica del Poder Judicial de 30 de junio de 1956, en cuyo articulado se encuentra una serie de normas reguladoras de la carrera judicial. Entre ellas, por su importancia fundamental para la dilucidación del problema, conviene transcribir textualmente la siguiente:

“Artículo 10. *El ejercicio de la función de Juez, cuando éste sea abogado, constituye una carrera*, y las disposiciones de la presente Ley referentes a nombramiento, reelección, sueldos, licencias, jubilación y en general a las condiciones necesarias para el ejercicio del cargo, tiene carácter provisional hasta que se dicte la Ley Especial de la Carrera Judicial conforme a lo previsto en la Constitución Nacional”.

Para la mejor interpretación de este artículo, es del caso recordar lo que esta misma Corte Suprema de Justicia expresó en la sentencia de 12 de setiembre de 1969, mediante la cual declaró la constitucionalidad de la Ley de Reforma Parcial de esta

misma Ley Orgánica del Poder Judicial, que así modificada se encuentra actualmente vigente. Allí se reconocen las amplias facultades que tiene el legislador para elegir la vía que crea más conveniente u oportuna para plasmar en normas los mandatos que haya recibido del constituyente.

Aplicado dicho concepto al problema actualmente planteado, debe concluirse que no es imprescindible promulgar específicamente una Ley de la Carrera Judicial para que la institución adquiera toda su virtualidad jurídica. En una o más leyes conexas con la materia, puede obviamente desarrollarse el precepto constitucional, sin que éste experimente menoscabo alguno.

En consecuencia, la primera parte del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, antes transcrita, que dice que el "ejercicio de la función de Juez, cuando éste sea abogado, constituye una carrera", es sencillamente la ratificación por parte del legislador ordinario de la norma constitucional creadora de dicha institución, que esa misma ley se ocupa de reglamentar, aunque provisionalmente, en muchos de sus aspectos más significativos, como son el nombramiento, elección, sueldos, licencias, jubilación y en general las condiciones necesarias para el ejercicio del cargo.

Su reconocido carácter provisional no privaba a dicha ley de la integridad de su fuerza imperativa. La declaración que al respecto hizo el propio legislador no constituye sino una manera de expresar su propósito de dictar posteriormente un conjunto de normas de carácter más orgánico y sistemático.

El caso no es excepcional. Son muchas las leyes venezolanas que, por razones de oportunidad o de política legislativa, han regulado materias distintas de las que específicamente constituían su objeto principal. Valga como ejemplo la propia Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que, mediante una serie de disposiciones transitorias, estableció una incipiente organización de la jurisdicción contencioso-administrativa en desarrollo del artículo 206 de la Constitución. No puede pensarse que alguien llegue a sostener que la transitoriedad de ese régimen priva a las normas pertinentes de su fuerza y vigor plenos.

Por otra parte, el artículo 34 de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial —mediante el cual se creó el Consejo de la Judicatura—, corrobora el criterio expresado. En efecto, dicho organismo tiene, entre otras obligaciones, la de "asegurar a los Jueces los beneficios de la *carrera judicial* en las condiciones que establezca la *ley respectiva*". Vale decir que no tiene que ser única y precisamente una Ley Especial de la Carrera Judicial, sino cualquier otra (respectiva) o cualesquiera otras que contengan disposiciones sobre la materia.

Por lo que respecta a la Ley Orgánica del Poder Judicial, no hay duda que participan de ese carácter las disposiciones contenidas en los artículos 10, 11, 12, 13 y 14, que establecen el sistema provisional de la carrera judicial y cuyos beneficios corresponde al Consejo de la Judicatura asegurar a todos los Jueces de la República. Así se declara.

B. Elección de los jueces

CSJ-SPA (113)

7-6-82

Presidente Ponente: René De Sola

El Consejo de la Judicatura no tiene un poder discrecional en la decisión de reelegir o no a los jueces, a lo cual éstos tienen derecho preferente.

Igualmente ha denunciado el recurrente la violación por parte del Consejo de la Judicatura de los artículos 10, 11 y 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial,

que se refieren respectivamente a la carrera judicial, al derecho preferente de reelección y a los requisitos para la suspensión y remoción de los Jueces.

Frente a tales alegatos, el Consejo de la Judicatura ha argumentado que la designación de los jueces constituye uno de los llamados “actos discrecionales técnicos”, en virtud de los cuales el órgano administrativo actúa según su libre criterio y, por tanto sus juicios no son revisables sino desde el punto de vista formal.

La Corte observa:

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, *designar* significa “señalar o destinar una persona o cosa para un determinado fin” y *reelegir*, “volver a elegir”. Se trata, por tanto, de conceptos diferentes, regulados a su vez por disposiciones distintas de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que respectivamente establecen:

“Artículo 121. El Consejo de la Judicatura actuará como Cuerpo Colegiado, tendrá un Presidente y un Vice-Presidente, que serán elegidos anualmente por el propio Consejo, y ejercerá las siguientes atribuciones: a) *Designar, en el mes de septiembre inmediato a la iniciación de cada período constitucional*, los Jueces de los Tribunales Superiores Colegiados, los Jueces Superiores y de Primera Instancia de la jurisdicción ordinaria y especial, de Instrucción, de Distritos y Departamentos, de Parroquia y Municipios. Quedan excluidos los Jueces de la Jurisdicción Militar”.

“Artículo 11. *Los Jueces podrán ser reelegidos en sucesivos períodos constitucionales*, siempre que hayan observado conducta intachable, y demostrado eficiencia en el desempeño del cargo, circunstancias éstas que le dan derecho preferente a ser reelegidos”.

En el caso *sub-judice* no se discute la actuación del Consejo de la Judicatura en relación con la designación o primera elección de un Juez, sino su no reelección para el período constitucional subsiguiente.

Analizados la significación y alcance de los artículos transcritos, resulta fácil determinar que el 121 —que fue adecuadamente aplicado en el año de 1975 cuando el recurrente fue designado Juez Tercero de Instrucción en lo Penal—, no tiene ahora incidencia alguna en la solución del caso de autos, que se refiere concretamente a la cuestión del derecho a la reelección reclamado por ese mismo funcionario.

En cuanto al artículo 10 *ejusdem*, no hay duda que sí está directamente relacionado con el caso de autos, desde el momento que el recurrente es abogado y como tal tiene el derecho de disfrutar de los beneficios del régimen provisional de la carrera judicial en las condiciones establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, y, específicamente, de lo dispuesto en su artículo 11, que será objeto de especial análisis en el párrafo siguiente.

Pero antes queda señalado que el artículo 12 *ejusdem*, cuya violación ha sido igualmente denunciada, tampoco tiene relación con el caso *sub-judice*, porque el mismo sólo garantiza la estabilidad de los Jueces durante el curso de uno cualquiera de los períodos constitucionales.

Es evidente que en el presente caso no se trata de la suspensión o remoción de un funcionario en ejercicio del cargo, sino de su no reelección para el período subsiguiente.

Ya en otro párrafo (*supra* 3) se transcribió íntegramente el texto del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El referido artículo —base fundamental del régimen provisorio de la carrera judicial— no constituye una novedad de la vigencia Ley Orgánica del Poder Judicial. Su origen histórico se encuentra en la proposición formulada por la Comisión de la Cámara de Diputados —de la que por cierto formó parte el Dr. Rafael Rodríguez Méndez, hoy Magistrado de esta Suprema Corte— que estudió el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de 1945, que en definitiva no llegó a ser promulgada. La Comisión recomendó la inclusión en el Proyecto de dos artículos concebidos así:

“Artículo 9. Los Jueces pueden ser reelegidos indefinidamente siempre que hayan observado una conducta intachable y demostrado eficiencia en el desempeño del cargo.

Artículo 10. Los Jueces que hubieran observado conducta intachable y notoria eficiencia en el desempeño del cargo tienen un derecho preferente de ser escogidos para el período siguiente:

Quizá para evitar repeticiones inútiles, quienes elaboraron el Estatuto Orgánico del Poder Judicial —promulgado mediante Decreto de la Junta de Gobierno el 21 de diciembre de 1951—, refundieron en uno solo los dos artículos de la primitiva proposición, en la forma que luego se repite textualmente en la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial, sancionada en 1956 y reformada parcialmente en 16 de setiembre de 1959 y 16 de setiembre de 1974.

Se ha alegado que el término “*podrán*” utilizado por el legislador en la primera parte del artículo 11 de la vigente Ley (“Los Jueces podrán ser reelegidos en sucesivos períodos constitucionales...”), demuestra que no se ha establecido un derecho absoluto a la reelección, y al efecto se invoca lo dispuesto en el artículo 13 del Código de Procedimiento Civil.

No son pocas las interpretaciones que son sólo el producto de la impresión causada por un aparente mimetismo lingüístico. Pero viene al caso observar que no siempre a una misma expresión empleada por el legislador en normas diferentes deba necesariamente corresponder un solo significado. El término *podrá* de una norma de carácter estrictamente procesal, cuando es utilizado como parte de un precepto de derecho material, no admite el mismo sentido de discrecionalidad que le acuerda al artículo 13 del Código de Procedimiento Civil. Es menester, por tanto, hacer un examen detenido del cuestionado artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para fijar su verdadera significación y alcance.

El solo uso por el legislador de la voz pasiva —“los Jueces podrán ser reelegidos”— evidencia inmediatamente que no se trata de una facultad discrecional concedida al órgano elector, sino de un derecho subjetivo establecido en beneficio del Juez que cumpla con determinados requisitos: una conducta intachable y el eficiente desempeño del cargo.

Cualquier otra interpretación dejaría sin sentido el concepto de derecho preferente contenido en la misma norma.

Si, extremando el análisis, se descompone dicha norma en sus dos proposiciones fundamentales, se evidenciará en forma más precisa su verdadero significado. En efecto, en la primera se establece simplemente que no existe prohibición de reelección de los Jueces en sucesivos períodos constitucionales (“Los Jueces podrán ser reelegidos en sucesivos períodos constitucionales...”). Aunque bastaba la inexistencia de una norma prohibitiva en tal sentido, no hay duda que el legislador quiso ser sumamente explícito con el propósito de reafirmar así un principio considerado fundamental en cualquier sistema de carrera judicial.

En la segunda, se consagra un derecho preferente en beneficio del Juez que haya observado conducta intachable y demostrado eficiencia en el desempeño del cargo, derecho que tiene carácter absoluto cuando el titular esté investido de la condición de abogado. ¿Puede entonces hablarse de poder discrecional frente a una actividad del órgano tan precisamente reglada?

Es cierto que la norma contiene algunos de los llamados conceptos jurídicos indeterminados (“conducta intachable”, “eficiencia”), pero ello no significa que no puedan y deban ser precisados en el momento de su aplicación, de modo de llegar a la solución justa perseguida por el legislador.

Una vez precisados los hechos, su apreciación o valoración quedará a juicio de la autoridad competente. Valoración subjetiva sí, pero que en modo alguno puede confundirse con discrecionalidad, desde el momento que ésta admite la posibilidad de varias soluciones justas entre las cuales puede elegir la autoridad, en tanto que

una vez precisado el concepto jurídico indeterminado, es sólo una solución legítima: reelección si los hechos debidamente valorados se conforman con las exigencias legales; no reelección en caso contrario.

Para completar el análisis, cabría preguntarse qué naturaleza tiene el derecho preferente consagrado en la norma: ¿se trata de una preferencia absoluta, o ésta debe ceder ante las mejores credenciales de algún aspirante al cargo?

El derecho subjetivo concedido por la norma no está condicionado por ningún término de comparación con otro sujeto. Atiende exclusivamente a la calidad de los méritos exigidos a quien se encuentre en el ejercicio del cargo en el momento en que finalice cada período constitucional. Si el Juez ha observado una conducta intachable y ha sido eficiente en el desempeño del cargo, tiene un derecho indisputable a la reelección frente a cualesquiera aspirantes, aunque todos o algunos de ellos pudieren exhibir elevadas cualidades morales y las más altas calificaciones intelectuales, científicas y profesionales.

La norma establece un derecho preferencial absoluto y sin otro término de comparación que la propia conducta del Juez, tal como tenía que ser si se quería —como se quiso— sentar las bases de la carrera judicial.

Por otra parte, no existe incompatibilidad alguna entre ese derecho absoluto y la atribución dada al Consejo de la Judicatura para proceder a la designación de los Jueces al comienzo de cada período constitucional. Por lo contrario, la necesidad de un acto de reelección constituía un estímulo a la buena conducta y eficacia de los Jueces, que sabían serían objeto de una reevaluación a fondo por lo menos cada cinco años.

Además, la nueva oportunidad de elección permitía al Consejo de la Judicatura ampliar cada vez más el radio de la carrera judicial mediante la incorporación de abogados a los cargos no servidos hasta el momento por miembros de la profesión.

En fuerza de las razones históricas y jurídicas arriba expuestas, se declara el derecho preferente a su reelección que corresponde a los Jueces que hayan observado una conducta intachable y demostrado eficiencia en el desempeño del cargo, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

C. *Independencia*

CSJ-SPA (169)

10-8-82

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Los Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones.

Como base de la existencia, subsistencia y seguridad de las Instituciones y resguardo de los derechos individuales, la Constitución de la República ha consagrado la independencia de los jueces.

Así lo expresa particularmente en el artículo 205, donde se lee: “En el ejercicio de sus funciones los jueces son autónomos e independientes de los demás órganos del Poder Público”.

Tal disposición obliga, así a los órganos que lo integran, como a las entidades o personas de ellos dependientes, o bajo su dirección, a respetar la autonomía e independencia de los Jueces, en todos los ámbitos de su responsabilidad pública, y señaladamente su autonomía jurisdiccional, intelectual y funcional.

El artículo 207 de la Constitución dispone que “la Ley proveerá lo conducente para el establecimiento de la carrera judicial y para asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces; y establecerá las normas relativas a la competencia, organización y funcionamiento de los Tribunales, en cuanto no esté previsto en esta Constitución”.

Nuevamente en este artículo el Constituyente quiso destacar la independencia del Poder Judicial, para evitar confusiones de interpretación y garantizar que, las disposiciones que se dirijan a asegurar la idoneidad, de ninguna manera pueden menoscabar la independencia Jurisdiccional, intelectual y funcional de los Jueces, de la que ya se hizo referencia.

Confirma y reafirma lo expuesto, el contenido del artículo 210 de la Constitución cuando dispone: "La Ley determinará lo relativo a la Inspección del funcionamiento de los Tribunales, a los medios de atender a sus necesidades funcionales y administrativas y a la organización de los servicios auxiliares de la justicia, TODO ELLO SIN MENOSCABO DE LA AUTONOMIA E INDEPENDENCIA DE LOS JUECES".

Se usó el término "los jueces", para significar que todos, hasta el de la competencia más restringida, son, cuando imparten justicia, órganos de expresión de la voluntad de la República, en cuyo nombre actúan.

Precisamente, para asegurar la independencia de los Jueces en el ejercicio de sus funciones, el ordenamiento jurídico sólo permite, en los casos determinados que contempla, la anulación, reforma o revocatoria de las decisiones Judiciales, únicamente por el Juez Superior jerárquico, y en casos excepcionales, por el propio Juez que las hubiere dictado. Ello se ha instituido de esa manera, porque el Poder Judicial, como unidad, tiene aptitud para proveer y determinar internamente sus propios correctivos y porque para dicho poder, la Independencia es atributo consubstancial, ínsito, primordial, hasta el punto de que no queda necesariamente comprometido el inferior, cuyo fallo le hubiere sido revocado, a seguir aplicando en sus futuras decisiones el criterio de interpretación de la ley expuesto por el Superior en la sentencia revocatoria.

3. Administración Pública

A. Organización de las Fuerzas Armadas

CSJ-SPA

8-7-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La materia, de evidente orden público, obliga a esta Sala a formular un pronunciamiento previo en los términos que de seguidas se exponen:

El solicitante de la nulidad estima, como antes se ha expuesto, que la comunicación que el 25-03-80 le dirigiera el *Director de Personal* de la Comandancia General de las Fuerzas Armadas de Cooperación *agotó en su caso* la vía administrativa y le permitió el acceso, seis meses después, a la jurisdicción cuyo máximo es este Tribunal. Esta Corte, para precisar la procedencia de tal afirmación considera necesario acudir a las fuentes legales que regulan en nuestro sistema la competencia, organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas Nacionales para establecer, acorde con lo dispuesto en los artículos 47, 48, 49, 50, 55, 56, 588, 589 aparte g), y 593 de la Ley Orgánica que las rige que:

1. El Presidente de la República es el *Comandante Supremo* de todas las fuerzas de la Nación y que el mando de las unidades de la fuerza armada lo ejerce por medio de órdenes, instrucciones, resoluciones y reglamentos que serán dictados, previa su disposición, por el *Ministerio de la Defensa*.

2. Que el Ministro de la Defensa como órgano inmediato del Presidente de la República, *es la más alta autoridad en todas las cuestiones de mando, gobierno, organización, instrucciones y administración de las Fuerzas Armadas Nacionales*.

3. Que *dependen directamente del Ministro de la Defensa, los Directores de Planteles de Instrucción Militar o Naval*.

4. Que en tal virtud las Direcciones de Institutos Militares *dependen directamente del Ministerio de la Defensa* y tiene las mismas obligaciones indicadas para los Comandantes de unidad superior, y

5. Que entre otras atribuciones, corresponde a los Directores de los Institutos Militares: proponer al Ministerio de la Defensa, la admisión o *expulsión de alumnos*, según lo requieran las circunstancias, de acuerdo con los Reglamentos requeridos.

B. Organos Colegiados: Funcionamiento

CSJ-SPA (172)

10-8-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La regla fundamental en el funcionamiento de los órganos colegiados es el principio mayoritario que permite identificar la voluntad de dichos órganos.

En el ordenamiento jurídico venezolano, al igual que en el de otros países que han adoptado el régimen democrático, rige como regla fundamental de funcionamiento para los órganos colegiados el llamado "*principio mayoritario*", consistente en identificar la voluntad de dichos órganos con el querer de determinada mayoría de sus componentes. Plantea este principio la necesidad de tomar un patrón aritmético que posibilite su aplicación efectiva. Es por ello que la experiencia ha dado lugar a dos patrones básicos, uno que se contrae a la determinación "*per valorem*" de la mayoría y otro que parte de un criterio de determinación "*pro capite*" de la misma. El criterio "*per valorem*" ha sido utilizado preferentemente en el derecho privado, en atención al carácter patrimonial o pecuniario de los supuestos y relaciones regulados; en cambio, el patrón "*pro capite*" ha sido preferentemente utilizado en el derecho público, en atención al ejercicio de la función pública por parte de individuos.

En la aplicación del método "*per valorem*" no se presentan problemas importantes con el surgimiento de resultados representados en fracciones de unidad, habida cuenta de la divisibilidad intrínseca que caracteriza los conceptos económicos (capital, propiedad, etc.); mientras que en la aplicación del método "*pro capite*" (por cabeza) surgen dificultades cuando se dan resultados representados en fracciones de unidad, en razón de la indivisibilidad de la persona humana a la cual se asigna el derecho de concurrir o de votar para integrar, junto con otras, la voluntad mayoritaria. Por este motivo se ha de recurrir, cuando se aplica este método y surgen resultados con fracciones de unidad, a correctivos que permitan la obtención de la mayoría en números enteros o unidades que puedan coincidir con igual número de personas o de votos. Estos correctivos han de conducir, bien sea a la solución de llevar la fracción de unidad resultante al número entero superior o bien sea a desechar dicha fracción y a tomar como resultado el número entero inferior, a fin de lograr en ambas hipótesis, que la expresión cuantitativa de la mayoría coincida con un número determinado de personas integrantes del cuerpo u órgano colegiado.

En el derecho público nacional no hay uniformidad acerca del correctivo aplicable para dar solución al problema planteado precedentemente, ya que existen algunas disposiciones legales y reglamentarias que implícitamente acogen la fórmula de llevar al número entero superior toda la fracción de unidad resultante del cómputo aritmético de la mayoría, y así también, existen disposiciones legales que establecen la norma que ordena aplicar la fórmula de desechar las fracciones de unidad resultantes del cómputo aritmético y adoptar como mayoría real el número entero inmediatamente inferior. Por esta razón, se deben analizar los diversos supuestos a los que deben ser aplicadas

las fórmulas legales mencionadas y luego buscar la solución al presente caso mediante la utilización de los medios reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico para la interpretación e integración del derecho.

En relación con la aplicación del "principio mayoritario" a la dinámica de los cuerpos u órganos colegiados en general, la doctrina ha elaborado el concepto de "quórum" o "número legal", consistente en la cantidad de miembros requerida para la validez de las reuniones y de las deliberaciones de un determinado órgano colegiado. Dentro de este concepto, se ha distinguido entre el llamado "quórum estructural" y el llamado "quórum funcional", el primero referido a la constitución válida del órgano y el segundo a la capacidad para deliberar. Este requerimiento del "quórum" *en sus diversas formas, configura un requisito de legitimación para actuar con respecto al órgano.*

Tanto en el caso del "quórum" propiamente dicho, como en el de la mayoría necesaria para decidir, el legislador ha exigido diversos tipos de mayorías, según los casos y en atención a razones de diversa índole, tales como la absoluta, la calificada y la simple. En muy pocas hipótesis exige la unanimidad, por ser algo poco realista y practicable. Así también, se presentan diversas alternativas en lo que respecta al total con respecto al cual se establece la mayoría, que puede ser de miembros componentes del órgano, de miembros incorporados o en ejercicio del cargo, de miembros presentes o de miembros votantes.

Lo anterior hace pensar que es difícil establecer reglas uniformes para el cómputo de la mayoría, dada la diversidad de supuestos, objetivos y regulaciones que se presentan en el estudio de los órganos colegiados, razón por la cual es necesario examinar algunas de las diversas normas existentes en nuestro ordenamiento jurídico que permitan sentar un criterio sobre la cuestión sometida a esta Sala.

Pues bien, en numerosos casos referentes al establecimiento concreto del "quórum" o de la cantidad de votos requerida para decidir un cierto órgano, el legislador ha prescrito la adopción de la mayoría absoluta y ha ordenado aplicar, expresa o implícitamente, el método de llevar al número entero superior la fracción resultante de la determinación simplemente aritmética de dicha mayoría. Pero ello es así porque existe una necesidad lógica ineludible de aplicar dicho método, dada la indivisibilidad de la persona humana, para lograr hacer efectiva la mayoría misma. En efecto, por mayoría absoluta podría entenderse cualquier número que superara aunque fuera en una pequeña fracción de unidad a la mitad del total. Esta sería la idea primigenia de mayoría absoluta en una pluralidad. En esta situación específica no cabría otra salida, para hacer coincidir la mayoría aritmética con un número determinado de personas o de votos, que llevar a la unidad la fracción resultante, porque si se desechara la fracción y se llevara la mayoría de individuos al número entero inferior no habría mayoría sino sólo mitad de miembros o de votos, según el caso. Es por ello que se define usualmente a la mayoría absoluta como la *mitad más uno* de los miembros de una pluralidad. Esta situación de necesidad lógica no se plantearía obligadamente si se tratara de establecer una mayoría calificada o una mayoría simple, porque al desechar la fracción se podría obtener un número mayoritario de individuos, que no obstante no coincidir con la expresión exacta y aritmética de la mayoría ideal, podría satisfacer adecuadamente el propósito del legislador.

De acuerdo con lo expuesto, la mayoría absoluta de un total de 5 podría idealmente ser 2,75, porque la mitad aritmética sería 2,50, sin embargo debe ser forzosamente llevada a tres para que sea mayoría y a la vez pueda coincidir con un número de individuos. En cambio, la mayoría calificada de las tres cuartas partes de 10 es aritméticamente 7,5, si se desechara la fracción quedaría en 7, que sería un número mayoritario muy cercano a la intención de la regla.

La mayoría absoluta ha sido adoptada por el artículo 156 de la Constitución, en relación con el "quórum" de las Cámaras del Congreso de la República y también

por el artículo 157 en relación a la mayoría aplicable a las decisiones de las Cámaras en sesión conjunta.

Por su parte, el Reglamento del Congreso, en su artículo 106, establece que cuando en su texto se hable de "mayoría", por ello habrá de entenderse la mayoría absoluta. Seguidamente, define lo que debe entenderse por mayoría absoluta para decidir y el mecanismo para su determinación.

Expresa la mencionada norma reglamentaria del Congreso que la mayoría absoluta será la mitad más uno de los miembros presentes en la sesión cuando el número total sea par y la mitad más uno del número par inferior cuando el número total de asistentes sea impar. Se observa que el modo de computar la mayoría en el caso de total impar, no altera el criterio esencial consistente en llevar al número entero superior inmediato la fracción que supere la mitad aritmética del total impar.

Similar criterio es el aplicable a las decisiones de los Concejos Municipales, según lo previsto en los artículos 142 y 143 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, ya que en estas normas se adopta el criterio de la mayoría absoluta.

En cambio, en relación con el cómputo de la mayoría calificada, en materia de "quórum", encontramos que el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece que el número legal requerido para deliberar en la Corte en Pleno y en cada una de las Salas es de las cuatro quintas partes de los Magistrados que las formen; a lo cual agrega que "cuando por aplicación de esta regla resultare una fracción, ésta no será tomada en cuenta". Se observa claramente que la Ley Orgánica que rige el funcionamiento de este Supremo Tribunal, acoge el criterio de desechar las fracciones resultantes de aplicar la regla de mayoría calificada, teniendo en consideración la indivisibilidad de los miembros de la Corte y de sus Salas y a fin de facilitar el funcionamiento de las mismas.

Mientras que, en su artículo 55, esa misma Ley adopta la mayoría absoluta para la toma de las decisiones del Tribunal, con lo cual implícitamente se adopta el correctivo de llevar al número entero superior la fracción que supere la mitad aritmética.

Interpreta esta Sala que el legislador consideró como situaciones distintas la referente al "quórum" y la relativa a la mayoría para decidir. Con respecto al "quórum", si bien es cierto que quiso asegurar la mayor concurrencia de magistrados a las deliberaciones de la Corte (cuatro quintas partes), atemperó la severidad de esta norma al adoptar el correctivo de desechar la fracción resultante, a fin de evitar que la aplicación de esa regla entorpeciera el funcionamiento mismo del órgano colegiado. Con respecto a la mayoría para decidir, adoptó el criterio de la mayoría absoluta y su correctivo implícito, que en definitiva es una regla de más fácil aplicación que la referente al "quórum" y presupone el cumplimiento previo de este último.

Sobre la base de las reflexiones anteriores, se aprecia que la afirmación del Consejo Supremo Electoral, contenida en la Resolución impugnada, según la cual sería una "costumbre administrativa" o "práctica parlamentaria" la aplicación del correctivo de "...elevar a la unidad toda fracción mayor de cinco décimas (0,5)..." podría ser admisible, pero sólo en relación con el cómputo de la mayoría absoluta y no con respecto a otros tipos de mayoría, porque, tal y como se ha expuesto, únicamente en referencia a tal mayoría se plantea la necesidad lógica de aplicar el correctivo señalado por el Consejo en su Resolución y es la mencionada mayoría la que se ha adoptado con mayor frecuencia en los textos legales y reglamentarios. En lo concerniente al cómputo de otros tipos de mayoría, no cabe sostener la existencia de reglas uniformes, antes bien es necesario establecer, con el auxilio de los medios de interpretación jurídica, cuál sería la solución racional y justa para cada caso.

En relación con el caso concreto planteado a la consideración de esta Sala, se aprecia que el artículo 18 de los Estatutos del Movimiento de Izquierda Revolucionaria exige un "quórum estructural" con mayoría calificada, cuando establece que el Comando Nacional "...Se instalará con las dos terceras partes de sus miembros...".

En efecto, se exige la indicada presencia de las dos terceras partes de los miembros para la instalación, constitución o "reunión inicial" del Comando Nacional, pero no para las sesiones siguientes que representen la continuación de la discusión del temario fijado en la convocatoria para la instalación, con respecto a las cuales bastará la presencia de aquel número de miembros que permitan alcanzar la mayoría absoluta. La anterior es perfectamente congruente con el carácter de órgano de funcionamiento periódico y no permanente que tiene el Comando Nacional del M.I.R., según se desprende del artículo 19 de los Estatutos de ese Partido. Esta interpretación, además, es compartida por el Consejo Supremo Electoral cuando afirma, en el texto de la Resolución impugnada, que "...sin lugar a posibles dudas..." el quórum calificado de las dos terceras partes de sus miembros es exigible para el acto de instalación del Comando Nacional del Partido, ya que se reúna éste en sesiones ordinarias semestrales o sesiones extraordinarias...". A lo cual agrega el Consejo "...De donde se concluye que las reuniones subsiguientes para las respectivas deliberaciones se celebrarán con el quórum común..."

Tratándose pues de un supuesto de "quórum estructural" con mayoría calificada o especial y habida cuenta de que los Estatutos del Partido y las disposiciones legales que rigen el funcionamiento de los partidos políticos no contienen norma alguna que permita resolver la cuestión relativa a la fracción aritmética resultante de aplicar dicha regla al total de miembros componentes del Comando, se debe recurrir al procedimiento de interpretación analógica para dar una solución adecuada al conflicto surgido. Al respecto, considera esta Sala que la hipótesis regulada en el artículo 18 de los Estatutos del M.I.R., en lo concerniente al "quórum", presenta caracteres muy similares a los de la hipótesis regulada en el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que en ambos supuestos se prevé el número legal requerido para que un determinado órgano colegiado pueda actuar y en ambos se establece también que dicho número deberá alcanzar una mayoría calificada o especial. En suma, en ambos supuestos se busca la mayor concurrencia posible de miembros a las reuniones y deliberaciones del órgano colegiado, pero sin que ello signifique entorpecer su funcionamiento.

Dichos supuestos difieren en la proporción de miembros concurrentes exigida, pero esta diferencia no es esencial, pues obedece a la mayor o menor cantidad de miembros componentes del órgano y a la posibilidad real de reunirlos a todos, ya que no es lo mismo reunir una pluralidad integrada por cuarenta personas que otra integrada por quince o por cinco.

Por lo anterior, los problemas surgidos en la aplicación aritmética de las reglas de "quórum" mencionadas deberían ser resueltos de acuerdo con igual o similar criterio, siempre y cuando se obtenga un número mayoritario de miembros que satisfaga el propósito del "quórum". En vista, pues, de que en la segunda parte del artículo 54 de la Ley Orgánica de la Corte está previsto que "...cuando por aplicación de esta regla (cuatro quintas partes del total) resultare una fracción, ésta no será tomada en cuenta", considera esta Sala que esta norma debe ser aplicada por analogía al supuesto de la fracción aritmética resultante de la aplicación de la norma contenida en el artículo 18 de los Estatutos del M.I.R., dado que el mencionado correctivo es una medida aplicable a ambas hipótesis por iguales razones y con el mismo fin.

Por el contrario no se considera adecuado aplicar al "quórum" previsto en el citado artículo 18 estatutario, el correctivo de la mayoría absoluta consistente en llevar al número entero superior la fracción resultante, porque existe una diferencia substancial de supuestos que no podría ser soslayada, tal y como se ha expuesto en estas motivaciones.

Por lo anterior, si de la aplicación del "quórum" calificado previsto en el artículo 18 de los Estatutos del M.I.R. resulta la cifra de 26,66, la fracción de 66 centésimas debe ser desechada y tomarse como número expresivo de la mayoría de las dos terceras partes del Comando Nacional de ese Partido al veintiséis (26) miembros, que

equivale al número entero inferior a la cifra que representa idealmente, pero no realmente, la mayoría calificada mencionada. Así se declara.

C. *Organos con autonomía Funcional*

a. *Contraloría General de la República: Competencia*

CSJ-SPA (157)

29-7-82

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

La Contraloría General de la República no tiene competencia para controlar actos administrativos del Ejecutivo, dictados en base al ejercicio del poder discrecional que le atribuya la Ley.

La Contraloría General de la República, para hacer valer su competencia constitucional en la materia, y excluir de consiguiente, la imputación de usurpación de funciones propias del Ejecutivo Nacional, invoca el artículo 234 de la Constitución, en su encabezamiento que dice: "Corresponde a la Contraloría General de la República el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos".

Pero, este control, vigilancia y fiscalización de esos elementos no son de tal modo ilimitados y absolutos, como parece entenderlo la Contraloría, que so pretexto de ejercicio de esas funciones, llegue a sustituirse a los órganos controlados, vigilados y fiscalizados, esto es, a la Administración Activa, en el ejercicio de las funciones que les son propias. La disposición constitucional, transcrita en parte por la Contraloría, agrega: "La ley determinará la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, y la oportunidad, índole y *alcance* de su intervención". Y así lo determinan, en efecto, tanto la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, vigente para la fecha de la formulación del Reparó impugnado, como la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, actualmente vigente.

Pues bien; el "alcance" de la "intervención" de la Contraloría está determinado en las Leyes, de diversas maneras; pero, la fundamental es el señalamiento o fijación de las diferentes funciones encomendadas, privadamente, o exclusivamente, a los órganos de la Administración Contralora, frente a las atribuidas, también privativamente, o exclusivamente, en razón de su respectiva naturaleza, a los órganos de la Administración Activa.

La Ley de Hidrocarburos, en la letra b), parte *in fine*, del ordinal 2º de su artículo 50, dispone:

"...Se considerará puerto venezolano de exportación el de aguas profundas de más fácil acceso para el respectivo campo de producción y SERA DETERMINADO POR EL EJECUTIVO NACIONAL". (Subrayado y mayúsculas de la Corte).

Y el artículo 68 del Reglamento de la misma Ley establece:

"La deducción establecida en el aparte b), parágrafo 2º del artículo 50 de la Ley, se calculará sobre la longitud del oleoducto existente entre los tanques donde se efectúe la fiscalización, en el campo de producción, y los tanques de almacenamiento situados en la terminal de exportación.

Parágrafo Unico. Cuando no existan oleoductos entre el campo de producción y el puerto de exportación de aguas profundas de más fácil acceso determinado por el Ejecutivo Federal, la deducción a que se refiere este artículo se computará sobre la línea recta entre los tanques donde se efectúe la fiscalización, en

el campo de producción, y el referido puerto, aumentada esa distancia en un 12%. *EL MINISTERIO DE MINAS E HIDROCARBUROS determinará en cada caso el puerto de exportación de aguas profundas*, a los efectos de la ejecución de los convenios a que se refiere el parágrafo 3º del artículo 50 de la Ley” (“a los fines de la determinación del valor mercantil de las sustancias objeto de esta Ley”). (Mayúsculas y subrayado de la Corte).

Ahora bien; es cierto que la determinación del “puerto de exportación de aguas profundas” tiene influencia en la cuantía del llamado impuesto de explotación de hidrocarburos; pues, por la distancia de ese puerto al campo de producción, se autoriza una deducción del valor mercantil del petróleo. Pero también es absolutamente cierto que la determinación de ese “puerto venezolano de exportación”, como dice la Ley, esto es, “el de aguas profundas de más fácil acceso para el respectivo campo de producción”, es función o atribución privativa del Ejecutivo Nacional. Y es razonable que lo sea así, ya que la determinación de ese puerto está legalmente condicionada por dos factores, a saber: sus aguas profundas y el fácil acceso para el respectivo campo de producción; y la apreciación de esos factores supone y reclama conocimientos y aptitudes de carácter técnico. De ahí que, por fuerza de la lógica, deba reconocérsele al Ejecutivo Nacional la necesaria discrecionalidad técnica para hacer la determinación de ese puerto con suficiente conocimiento de causa.

Este es un concepto definitorio de la situación planteada. El acto administrativo de la determinación de aquel puerto es reglado, o vinculante, ciertamente, como lo alega la Contraloría, en cuanto al carácter mismo, imperativo, de la determinación, y en cuanto a las condiciones físicas que ha de cumplir el puerto para su determinación a los fines fiscales. Pero, como quiera que la apreciación de esas condiciones requiere, según se acaba de decir, conocimientos y aptitudes especiales, el acto de la determinación, en este aspecto está dotado de discrecionalidad técnica y, por tanto, como lo tienen establecido la doctrina y la jurisprudencia, no está —salvo en lo relativo a la existencia de errores que hubieren servido de base al ejercicio de esa potestad— sujeto al control jurisdiccional; pues, de estarlo, el Juez se sustituiría a la Administración Activa en la apreciación de aquellas condiciones técnicas, que, por tales, la Ley ha entendido precisamente dejar librada al Administrador.

En el caso de autos no se discute que los Puertos originalmente determinados por el Ejecutivo Nacional, —los Puertos de Amuay y de Las Piedras—, como “puertos de exportación de aguas profundas”, cumplen las condiciones legales para su determinación; por lo cual ésta fue legalmente correcta. El motivo de la discusión estriba en que esta determinación llegó a ser igualmente incorrecta, según el criterio de la Contraloría, porque, también a su juicio, circunstancias sobrevinientes les restaron a aquellos Puertos las condiciones legales para su determinación; y otros Puertos aparecieron dotados de esas condiciones; por lo cual, apreciadas éstas así por la Contraloría, ésta prescindió entonces de los efectos fiscales que los “puertos de exportación de aguas profundas”, originalmente determinados por el Ejecutivo Nacional, debían producir respecto del Fisco y de la concesionaria; y acogió los efectos fiscales que otros puertos podrían igualmente producir, y que han debido ser determinados, según el criterio de la Contraloría, por el Ejecutivo Nacional, pero que no lo fueron; y de ahí que formulara el Reparó cuestionado.

Evidentemente, al proceder de tal modo, la Contraloría se extralimitó en el ejercicio de sus atribuciones y usurpó las del Ejecutivo Nacional. En efecto: so pretexto del control de la legalidad de actos económicos-administrativos relacionados con un ingreso público, como son las liquidaciones fiscales del llamado impuesto de explotación de hidrocarburos, realizó actos de administración activa, como la apreciación técnica de las condiciones físicas de los “puertos de exportación de aguas profundas”; y se substituyó al Poder Administrador, no tanto para desconocer los efectos fiscales de los mencionados puertos originalmente determinados tales por el

Ejecutivo Nacional, sino para sustituirlos por otros, cuya determinación —se repite— correspondía legalmente al Ejecutivo Nacional, y acoger así los efectos de estos otros puertos.

Estos excesos aparecen admitidos y reconocidos expresamente por la propia Contraloría en sus informes ante la Corte, si bien pretendiendo subsumirlos en una desmedida comprensión de las “atribuciones de control posteriori”. Dice, al efecto, que la Contraloría “sustituye o complementa la omisión o el cumplimiento parcial de deberes por parte del administrador, en materia de liquidación de ingresos de origen tributario”, con lo cual confunde el ejercicio del control con la “sustitución” o “complemento” de las atribuciones del Administrador; y si bien pretende justificarlo alegando que “este ejercicio complementario o sustitutivo de atribuciones, por parte de la Contraloría, no puede entenderse como un caso de usurpación de funciones”, porque así “está ejercitando las atribuciones conferidas en el artículo 234 de la Constitución”; con ello desconoce que el mismo dispositivo constitucional prevé que tales “atribuciones” no son de tal modo ilimitadas y absolutas, sino que tienen un “alcance”, fijado legalmente, que es de ineludible acatamiento.

Además, para justificar su proceder no es buena y suficiente razón el alegato de la Contraloría, según el cual “se hizo imperativo para este Organismo, ante la omisión del Ejecutivo, adecuar las circunstancias a la realidad, a través de la formulación del reparo, para resarcir al Fisco de los perjuicios que ese proceder le había ocasionado”. En efecto: la “omisión del Ejecutivo”, por sí sola, no puede ser el motivo determinante de la formulación de un Reparto Fiscal a un particular, a un tercero, que ha procedido, precisamente, con arreglo a decisiones del propio Ejecutivo, adoptadas recta y oportunamente por éste en ejercicio de atribuciones legales cuyas así como tampoco la “formulación del reparo” es la única vía procesal “para resarcir al Fisco de los perjuicios que ese proceder la había ocasionado”; ya en oportunidades anteriores, este Alto Tribunal ha reprochado la fácil ocurrencia al procedimiento expedito del reparo con pretendidos fines resarcitorios, al margen de la legalidad que disciplina la protección de éstos.

De otra parte, el reparo de autos fue formulado y tramitado conforme al procedimiento establecido en el artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, entonces vigente. Este dispositivo establecía que “*los reparos que se hagan a las cuentas de las Oficinas de Administración de Rentas o a funcionarios sujetos a la jurisdicción de la Contraloría...*” por los motivos allí indicados, “se tramitará(n) en la forma” allí también prescrita. De modo que el objeto del reparo son las “cuentas” de las Oficinas o de los funcionarios mencionados; y sólo secundaria o eventualmente, los contribuyentes. Tanto es así, que el ordinal 2º del mismo artículo disponía que, “al ser recibidos los pliegos de reparos por sus destinatarios” cuando éstos no sean los contribuyentes, sino aquellos funcionarios cuentadantes, éstos “procederán a contestar directamente el reparo”; y, más aun, su ordinal 4º prevenía que, “si los reparos fuesen contestados, la contestación será enviada inmediatamente a la Sala de Examen, en pliegos certificados, *con las informaciones y observaciones que la oficina o empleados a quienes fueron dirigidos creyeren conveniente agregar para que la Sala reconsidere el asunto...*”; y el ordinal 7º del mismo artículo precisaba: “Este procedimiento no excluye la responsabilidad por las faltas que en relación con los hechos del reclamo corresponda a las Oficinas de Administración o a otros funcionarios, cuando el reparo haya sido dirigido a particulares. En todo caso, esas oficinas o funcionarios responderán al Fisco, subsidiariamente, por todos los reparos que, habiéndose tramitado administrativamente, no hubieren sido abonados”.

Pues bien; independientemente de que son conceptos material y jurídicamente distintos, pero que la Contraloría confunde, objetar “la legalidad de la liquidación (del impuesto de explotación) efectuada por la Administración”, y “resarcir al Fisco de los perjuicios que ese proceder (omisión en sustituir los puertos de exportación) le había ocasionado”; independientemente de ello, la Contraloría formuló el reparo, con

esa doble motivación, a un particular; pero, tramitado el reparo con arreglo al procedimiento antes señalado, la Oficina, cuyas cuentas eran precisamente las reparadas, esto es, la Oficina Técnica de Hidrocarburos del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, formuló las “informaciones y observaciones” que, de acuerdo con la citada preceptiva procedimental, creyó “conveniente agregar” a la contestación del reparo presentada por la concesionaria reparada. Entre otras cosas, dijo lo siguiente: “. . . el Ejecutivo Nacional, en ejercicio de la facultad otorgada por el Parágrafo Único del artículo 68 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, escogió por órgano de este Ministerio, el puerto de Las Piedras, ubicado en el Distrito Falcón, Estado Falcón, como puerto venezolano de exportación de aguas profundas de más fácil acceso para los petróleos exportados por la Creole Petroleum Corporation en los campos situados en el Lago de Maracaibo y sus alrededores, lo cual quedó establecido en los convenios sobre el Impuesto de Explotación, suscritos el 17 de marzo de 1944 y el 21 de julio del mismo año, de los cuales se anexan copias”. “Posteriormente —agrega— aquella Oficina, con motivo de la construcción de la refinería de Amuay y de su terminal de embarque, el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, mediante el oficio Nº 6.782 del 17 de julio de 1952, copia anexa, fijó el puerto de Amuay, en la Península de Paraguaná, Estado Falcón, como puerto de aguas profundas de más fácil acceso para la exportación de los petróleos explotados en los campos de La Rosa, Tía Juana, Lagunillas, Bachaquero y Mara, continuando Las Piedras como terminal de aguas profundas para los petróleos denominados Lagunillas Pesado y Bachaquero”. Pero “dicha escogencia se tuvo en cuenta la inaccesibilidad de tanqueros de alto tonelaje por la Barra de Maracaibo y al mismo tiempo por considerar la distancia de los puertos del Norte de Venezuela a la Costa Oriental de los Estados Unidos y Europa Occidental, equiparable a la que hay entre los puertos petroleros del Golfo de México y dichas zonas, y por tanto iguales los Fletes”. “Recientemente, motivado a una diferenciación definitiva de los crudos de los campos Lagunillas-Corridor y Motatán y a que físicamente dichos crudos se embarcan en su totalidad por el Puerto de La Salina en el Lago de Maracaibo, el 28 de noviembre de 1972, y el 4 de julio de 1973, respectivamente, se les asignó el mencionado Puerto como el de exportación de aguas profundas de más fácil acceso, pero reconociéndole a la concesionaria, como costo deducible, el pago por el uso del canal de la Barra de Maracaibo, deducción establecida en convenios firmados con otros concesionarios”. Estas “informaciones y observaciones” de la Oficina de Administración de Rentas reparadas, revela, con toda seriedad y objetividad, la discrecionalidad técnica, a que anteriormente se hizo referencia, para el ejercicio, por el Ejecutivo Nacional, de la atribución legal suya de determinar el puerto de exportación de aguas profundas.

Finalmente procede observar que la Contraloría ha atribuido, tanto en la Resolución confirmatoria del Reparó como en sus informes en ambas instancias, una importancia trascendental, al extremo de producirlo como elemento probatorio, al dictamen Nº 21, de fecha 5 de febrero de 1954, de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Minas e Hidrocarburos; pero cuyo contenido, rectamente analizado, desde las pretensiones de la Contraloría. Expresa el referido documento

“Según la letra b) del párrafo 2º del artículo 50 de la Ley de Hidrocarburos el puerto venezolano de exportación es cosa que no tiene nada que ver con la existencia del oleoducto que conduzcan a determinado puerto. La existencia de estos oleoductos está referida en la ley al puerto de aguas profundas que haya sido seleccionado por el Ejecutivo Nacional en razón de ser, en su concepto, el de más fácil acceso para el respectivo campo de producción, de modo que la razón de hecho de haber un determinado puerto los equipos destinados al embarque para el exterior no constituye a dicho sitio como puerto legal de exportación de los hidrocarburos. La única razón que puede influir en la determinación del Ejecutivo respecto de la terminal de exportación es la de que determinado lugar de salida es de más fácil acceso que otro para cierto campo de producción;

todo otro argumento es ineficaz y no debe dársele beligerancia, por resultar ello inconveniente para las atribuciones y libertad de decisión del Ejecutivo Nacional en la materia. El particular puede situar, intencional o accidentalmente, el puerto de exportación de un sitio que no sea el de más fácil acceso para determinado campo, la Administración Pública no tiene por qué sufrir a consecuencia de aquella selección. Por esto, *por vía de ejemplo, el puerto de exportación de los campos del Estado Zulia pasará a estar en las costas del Lago de Maracaibo cuando esté terminada la obra de la canalización de la barra, ello a pesar de que existan puertos ya establecidos en la Península de Paraguaná, pues cuando el hecho ocurra el puerto de más fácil acceso estará en el Lago y el Ejecutivo podrá, entonces, fijarlo en el Lago*".

El dictamen jurídico transcrito contiene sólo una opinión de asesoramiento para el ejercicio, por el Ejecutivo Nacional, de una atribución legal de éste; y la referencia de su texto, —a que “el puerto de exportación de los campos del Estado Zulia pasará a estar en las costas del Lago de Maracaibo cuando esté terminada la obra de la canalización de la barra”—, a más de que está enunciada por vía de ejemplo, constituye sólo una opinión, respetable y autorizada si se quiere, pero en ningún caso jurídicamente obligatoria o vinculante para el Ejecutivo Nacional o para la concesionaria.

Los anteriores razonamientos conducen necesariamente a considerar que la Contraloría General de la República, al formular el Reparó recurrido, usurpó efectivamente las atribuciones propias de la Administración Activa, en concreto, del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, al sustituirse a éste en la determinación del puerto venezolano de exportación de aguas profundas a los fines de la fijación del valor mercantil del petróleo. Así se declara.

b. *Consejo Supremo Electoral: Competencia*

CSJ-SPA (172)

10-8-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La competencia del Consejo Supremo Electoral en materia de control de partidos políticos, no puede llevar a desconocer el carácter asociativo de éstos.

Ha sido criterio de esta Sala que corresponde al Consejo Supremo Electoral, en virtud de sus atribuciones, “velar porque se cumplan las exigencias legales, en cuanto a la constitución y funcionamiento de los partidos”. Así mismo, ha establecido que corresponde al Consejo verificar quiénes son los representantes legítimos de los partidos a fin de “evitar duplicidad de personería” y, en consecuencia, “decidir si quienes se presentan como personeros o representantes de los partidos tienen efectivamente ese carácter por haber sido designados de acuerdo a las normas de los Estatutos”. (Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 30-01-73 y del 28-01-70).

En efecto, de conformidad primordialmente con los artículos 1, 2, 25 y 27 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, es competencia del Consejo Supremo Electoral ejercer vigilancia sobre el funcionamiento de los partidos políticos con el objeto de asegurar que la actividad de éstos se ajuste a las disposiciones de las leyes y estatutos que los rigen y al carácter democrático que debe informar sus fines y su organización. Sin embargo, el ejercicio de esta facultad de vigilancia no debe llevar al desconocimiento del carácter asociativo de los partidos, los cuales tienen el derecho de participar en la vida política del país según la orientación, pro-

gramas y estatutos *libremente* acordados por ellos. Por esta razón, la mencionada facultad de vigilancia no autoriza al Consejo Supremo Electoral para intervenir en los problemas de fondo que se susciten en el interior de las organizaciones partidistas ni para sustituir a los órganos válidamente constituidos de los partidos en el ejercicio de las atribuciones que les confieren los estatutos de cada partido.

En el presente caso, si bien es cierto que correspondía al Consejo Supremo Electoral ordenar a los órganos competentes del Movimiento de Izquierda Revolucionaria la realización de un nuevo proceso electoral interno, a fin de dilucidar la cuestión relativa a quiénes eran los legítimos representantes de ese Partido, ello no autorizaba el cercenamiento de las facultades atribuidas por los Estatutos a los órganos del Partido, ni los privaba del derecho de tomar todas las iniciativas que fueran necesarias para el cumplimiento de las determinaciones del Consejo Supremo Electoral, siempre y cuando ellas fueran compatibles con el contenido y propósito de estas últimas. Por lo anterior, considera esta Sala que el Comando Nacional del M.I.R., no se excedió en sus atribuciones cuando adoptó como objeto de su reunión instalada el día 22 de marzo de 1980 el "conocimiento" e "implementación" de la Resolución del Consejo Supremo Electoral de fecha 11-02-80, así como tampoco cuando tomó varias decisiones tendientes a lograr efectivamente el propósito de reconstituir la Comisión Nacional Electoral y de realizar nuevamente la VIII Conferencia Nacional del M.I.R., ya que estas medidas están comprendidas dentro de las atribuciones del nombrado Comando Nacional, según lo previsto en los artículos 16 y 31 de los Estatutos del Partido, a tenor de los cuales dicho Comando es la máxima autoridad del M.I.R., durante el intervalo entre dos Conferencias Nacionales y es el órgano competente para resolver los problemas atinentes al funcionamiento del Partido en todas sus instancias y que no estén previstos por los Estatutos.

Considera esta Sala que la designación de suplentes a la Comisión Nacional Electoral por parte del Comando Nacional tampoco excede las atribuciones de este órgano partidista ni es contraria al propósito perseguido por la Resolución del Consejo Supremo Electoral de fecha 11-02-80.

Al respecto, se debe tener presente, en primer lugar, que la Comisión Nacional Electoral no es una estructura prevista en los Estatutos del Partido, sino un órgano creado por el Comando Nacional del M.I.R., en el desempeño de sus propias atribuciones, con la finalidad de garantizar la pureza de los procesos electorales internos de ese Partido Político, razón por la cual, los problemas surgidos en su funcionamiento debían ser resueltos por el Comando Nacional, en defecto de la Conferencia Nacional del Partido, y en virtud de lo previsto en los artículos 16 y 31 de los Estatutos, antes citados. Luego, la orden del Consejo Supremo Electoral de "reconstituir la Comisión Nacional Electoral" debía ser cumplida de acuerdo con las pautas de la dinámica interna del Partido y con acatamiento del principio mayoritario que preside el funcionamiento de las organizaciones democráticas.

Ahora bien, está demostrado en autos que el Comando Nacional convocó públicamente a la Comisión Nacional Electoral reconocida por el Consejo, para que se reuniera los días 26, 27 y 28 de abril de 1980, y sólo para el caso de que no atendieran a dicha convocatoria los miembros de la misma, en ninguno de los días señalados, resolvió designar suplentes a los diez integrantes de la Comisión, quienes, a tenor de esta resolución del Comando, debían reunirse después de vencido el plazo otorgado en la convocatoria. Lo anterior no contradice en modo alguno lo establecido en la Resolución del Consejo de fecha 11-02-80 y demuestra la voluntad del Comando Nacional del M.I.R., de "reconstituir la Comisión Nacional Electoral", con los mismos integrantes reconocidos por el Consejo, y de respetar el derecho de las minorías de hacerse presentes en las deliberaciones de dicha Comisión. Por otro lado, el nombramiento de suplentes a los miembros de la Comisión concretó el propósito del Comando Nacional de asegurar el funcionamiento de la Comisión, ante la actitud manifestada por algunos miembros de ella de no participar en sus deliberaciones.

En criterio de esta Sala, el Comando Nacional del M.I.R., obró conforme a lo previsto en los Estatutos del Partido cuando designó a los mencionados suplentes, porque siendo la Comisión Nacional Electoral un órgano creado por el Comando y no habiendo en los Estatutos una solución prevista para resolver el problema confrontado por la imposibilidad de reunir a la mayoría de los miembros originales de la antedicha Comisión, era procedente el ejercicio de la facultad otorgada al Comando Nacional por el artículo 31 de los Estatutos del M.I.R., para resolver el problema de funcionamiento surgido en la Comisión Electoral.

Ha sostenido también el Consejo Supremo Electoral, en la Resolución recurrida por ante esta Sala, que el Comando Nacional del M.I.R. se excedió en sus atribuciones porque seleccionó a los suplentes de esa Comisión de "una sola de las tendencias que se disputan el liderazgo del M.I.R.", lo cual atenta, en criterio del Consejo, contra el carácter "paritario" acordado para la constitución de dicha Comisión. A este respecto se debe tener claro, en primer lugar, que el mencionado carácter "paritario" podría tener valor vinculante para los integrantes de la colectividad política del M.I.R., sólo en la medida que ese carácter sea el producto de una decisión mayoritaria del órgano que la ha constituido, es decir, del Comando Nacional, y no de la imposición del Consejo Supremo Electoral, pues tal imposición es contraria a los Estatutos del Partido y violenta el principio elemental de la formación mayoritaria de la voluntad de los organismos partidistas.

En efecto, las "tendencias" a que hace referencia la decisión del Consejo Supremo Electoral no están previstas en los Estatutos del Partido, sino que deben ser apreciadas como una situación de hecho que sólo podría tener valor formal en la medida que ella sea acogida por una determinada decisión de la mayoría. Si bien es cierto que la voluntad mayoritaria, en un momento determinado, fue admitir la composición "paritaria" por "tendencias" de la referida Comisión, ello no puede convertirse en regla jurídica que condicione todas las demás decisiones de la mayoría del Partido. Por esta razón, no estaba obligado el Comando Nacional a seleccionar los suplentes de la Comisión de las "tendencias" conocidas por el Consejo Supremo Electoral.

Se debe destacar, por otra parte, que la referida integración "paritaria", con atención de grupos o tendencias preconstituidas de militantes del Partido, tiende a hacer estática e inmodificable la formación de la voluntad mayoritaria de los órganos partidistas, la cual, por su naturaleza, debe ser dinámica y condicionada por los cambios de opinión que se presenten en la vida del Partido. Además, la identificación de la voluntad del colectivo partidista con la de ciertos grupos preconstruidos, en desmedro de la participación de otros grupos o de la generalidad de los miembros de la asociación política, no sólo obstaculiza el funcionamiento del principio mayoritario sino que atenta contra el carácter democrático que debe informar la organización de los partidos políticos.

En los hechos, resulta infundada la afirmación del Consejo Supremo Electoral referente a la selección de los suplentes de la Comisión Nacional Electoral, por cuanto no demuestra la Resolución impugnada por qué las personas designadas por el Comando Nacional debían ser tenidas como adscritas a alguna de las "tendencias que se disputan el liderazgo del M.I.R.", habida cuenta de la igual condición jurídica que tienen todos los militantes de ese Partido Político, según las Leyes y Estatutos que lo rigen.

En vista pues. de que el Comando Nacional del M.I.R., no se excedió en el ejercicio de sus atribuciones, como se afirma en la Resolución recurrida, sino que las decisiones adoptadas por ese órgano partidista en su reunión instalada el 22-03-80, tienen fundamento en los Estatutos del Partido y tuvieron por objeto dar cumplimiento a la Resolución del Consejo Supremo Electoral del 11 de febrero de 1980, como ha quedado demostrado precedentemente, esta Sala considera que la declaratoria de nulidad de la referida reunión del Comando Nacional del M.I.R., y de las decisiones en ella adoptadas, contenida en el Capítulo IV de la Resolución del Consejo Supremo

Electoral del 13 de octubre de 1980, infringe los artículos 1, 2, 25, en su ordinal 1º, y 27, en su ordinal d), de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, por desaplicación de los artículos 5, 16 y 31 de los Estatutos del Movimiento de Izquierda Revolucionaria. Así se declara.

4. *Administración descentralizada: Colegios Profesionales*

CPCA

1-6-82

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sanso

La Federación Médica Venezolana es un ente corporativo de naturaleza pública que emana actos administrativos sometidos a control contencioso-administrativo.

En lo que atañe a la primera cuestión planteada, la Federación Médica Venezolana se presenta como un ente corporativo de naturaleza pública, que regula el principio de la colegiación obligatoria establecida en la Ley que rige la materia, al efecto, la Ley del Ejercicio de la Medicina de fecha 23 de julio de 1975. La Federación Médica Venezolana fue creada por el artículo 8 de la antes mencionada Ley, estando constituida por "la asociación de los colegios médicos con fines de la defensa de la moral médica, de los intereses de la colectividad médica y, de la sociedad en cuanto atañe al ejercicio de la medicina". Los fines específicos del organismo son determinados en el artículo 9 *ejusdem* en la siguiente forma:

1. Velar por la solidaridad del gremio; 2. Velar por el decoro en el ejercicio de la profesión médica; 3. Velar por el establecimiento de formas de protección y auxilio mutuo para los médicos; 4. Se le acuerda también carácter de organismo consultivo para los casos de infracción a la ética profesional y para cualquier otro problema de índole médica.

Visto en la forma que antecede el organismo que se analiza es un ente administrativo gremial que puede, dentro de la esfera de su competencia, dictar actos administrativos que afecten la esfera de sus asociados. En consecuencia, tales decisiones están sometidas al control de legitimidad del Estado a través de la jurisdicción contencioso-administrativo.

CPCA

22-6-82

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sanso

La apreciación y alcance de las faltas violatorias de las normas de ética profesional, son de la exclusiva competencia de los Tribunales gremiales, limitándose el control jurisdiccional (Jurisdicción Contencioso-Administrativa) a conocer de la violación de las reglas del derecho del Estado.

Estima el Tribunal que ha de hacer un especial pronunciamiento sobre la naturaleza del objeto del acto impugnado por cuanto el mismo atiende a la esencia misma del organismo que lo dictara. Al efecto, la sanción que aplica el Tribunal Disciplinario de un Colegio profesional está fundado no tanto en la violación de normas jurídicas expresas sino esencialmente en normas de la moralidad que rige el ejercicio de dicha profesión. Desde este punto de vista resulta indudable que la norma ética se transforma en una norma jurídica en vía supletoria y es así como lo califica la doctrina más atendible que expone las fuentes del Derecho Administrativo. En efecto, la

condición o status de la cual queda investido el profesional que es admitido en el gremio o colegio que agrupa a quienes actúan en su esfera implica su sujeción a ciertas reglas que le exigen una conducta específica constituida por el bloque de exigencias de moralidad que constituyen los llamados Códigos de Ética Profesional. El artículo 32 de la Ley de Ejercicio de la Ingeniería, la Arquitectura y Profesiones Afines consagra específicamente la vigencia de estas reglas en el caso de los profesionales a los cuales regula, al indicar que las sanciones disciplinarias a los profesionales colegiados se aplicarán por infracciones a la Ley o su reglamento o por "violaciones a las normas de ética profesional". En lo que atañe a la apreciación de las faltas violatorias de estas últimas reglas, estima esta Corte que su apreciación y alcance pasan a ser de la exclusiva competencia de los tribunales gremiales, limitándose el control jurisdiccional que se ejerce a través de esta jurisdicción contenciosa administrativa a conocer de la violación de las reglas del derecho positivo del Estado. De lo anterior emerge que la calificación de mérito propiamente dicha, contenida en el fallo del organismo profesional por violación de la ética profesional es materia de su competencia exclusiva siendo el mismo el juez definitivo de la conducta del asociado.

Es por las razones anteriores que esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo estima que no le corresponde la revisión del mérito mismo del acto disciplinario en lo que atañe a la materia en el mismo, tratada relativa a la violación de la norma de ética profesional: sin embargo, mantiene su potestad de revisión de las modalidades de aplicación de las sanciones por cuanto las mismas han de estar sometidas a la más absoluta legitimidad.

Hechas las anteriores consideraciones este organismo observa que el Tribunal Disciplinario al aplicar la sanción no atendió a lo dispuesto en el artículo 33 *ejusdem* que señala que a los fines de aplicar la sanción deberá tomar en cuenta no sólo el "grado de la falta", sino también si ha habido "agravantes de reincidencia o indisciplina". La Corte estima al efecto que no sólo las anteriores indicaciones han de moderar o gravar la sanción, sino que en un campo específico como el del ejercicio profesional ha de atenderse al criterio que la comunidad y los entes representativos de ella tengan del sancionado. En el caso de autos, un informe de una comisión especial del Colegio de Arquitectos de Venezuela al cual se aludiera precedentemente concluye solicitando del Tribunal Disciplinario "la no aplicación de sanciones tan severas para los profesionales involucrados" a quienes califica como "de reconocida capacidad profesional y de distinguida actuación personal". Tales calificaciones no desvirtuadas en los autos, sino que resaltan por el contrario en el caso específico del recurrente, recomiendan la modificación parcial de la sanción impuesta en el sentido de que se dé por cumplida la suspensión del ejercicio por el lapso en que la misma tuvo vigencia, esto es, hasta que se produjo el pronunciamiento previo de esta Corte que impidiera la continuación de sus efectos. En relación a lo anterior se recuerda que el acto que quedara firme una vez efectuada su revisión, en fecha 19 de noviembre de 1979 estableció la "suspensión del ejercicio profesional por doce meses al arquitecto Federico Guillermo Beckhoff, venezolano, mayor de edad, titular de la Cédula de Identidad N° 1.723.527 e inscrito en el Colegio de Ingenieros de Venezuela bajo el número 2.412".

En fecha 11 de mayo de 1980 esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencia de la cual fuera ponente le Dr. Antonio J. Angrisano N., declaró que a los efectos de la indicada decisión quedaban suspendidos "hasta tanto se dicte sentencia definitiva en la presente causa". De allí que, la declaratoria de sin lugar del recurso contra la sanción no implica que se reabra el lapso de los doce meses para la aplicación de la sanción, sino que la misma se da por consumada. Cabe en relación con lo antes dispuesto señalar, que, dada la especial naturaleza de la materia objeto del presente fallo que, como se indicó toca los puntos neurálgicos de principios superiores del ejercicio profesional como lo son los de la ética y versan sobre cuestiones en la cual los intereses que se ponderan se encuentran en la esfera de los delicados conceptos de la reputación profesional y del buen nombre de los que la ejercen, la

sanción disciplinaria más grave y severa está en el procedimiento mismo que se incoa contra el sujeto cuya conducta es sometida a un tribunal disciplinario y en la condenatoria, cualquiera que sea el grado de la misma que éste aplique, si a lo anterior se suma la incertidumbre que crea la decisión del recurso jurisdiccional con todas sus incidencias, la pena debe darse por cumplida por el recurrente y es ello lo que se declara en el caso presente.

Por todas las consideraciones que anteceden, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar el recurso de nulidad interpuesto por el ciudadano Federico Guillermo Bockhoff, antes identificado, por haber desechado por improcedentes los motivos de impugnación que el mismo alegara; pero estima que la sanción contenida en el acto impugnado y que fuera objeto de un pronunciamiento previo que acordara su suspensión, debe darse por cumplida en todas sus partes y así lo declara.

II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

1. *Los Concejos Municipales*

A. *Elección de Directivas*

CPCA-SPA (167)

9-8-82

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Es determinante de la legalidad de la elección de las directivas de los Concejos Municipales, el respeto del quórum de instalación de principales.

1º) Existe constancia en autos de una situación de conflicto de las previstas en el artículo 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal como supeusto de hecho para la aplicación de la norma.

2º) Ha acreditado el recurrente su legitimación para actuar al alegar e igualmente demostrar su condición de concejal, electo posteriormente presidente del Cuerpo por la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara.

3º) La expresión empleada por el artículo 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal "de que bastarán", para producir la decisión de la Corte, los recaudos acompañados, no impide en modo alguno la admisión también de los apartados por el oponente dentro del lapso legal.

4º) El artículo 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal fija las líneas generales del procedimiento sumario que allí se instituye a los fines de que esta Corte, en Sala Político-Administrativa, determine cuáles son las autoridades municipales cuya legitimidad haya sido puesta en duda en caso de conflicto que llegare a amenazar la normalidad institucional del municipio; mas, la complementación de ese procedimiento queda librada a la Corte conforme al artículo 102 de su Ley Orgánica, teniendo carácter supletorio de las propias normas de ésta —convenientemente aplicadas de acuerdo con la naturaleza del caso— en esa complementación, las del Código de Procedimiento Civil.

5º) Se trata, en casos como el presente, como muy bien ha sostenido la Corte con anterioridad (S. de 5-4-76) "de resolver, más que dos recursos de nulidad una situación de hecho la cual, en sí misma, es contraria al orden institucional, y que, por sus implicaciones para la colectividad y para los individuos que la integran, compromete el orden público y exige un tratamiento menos lento y formal" que los ordinarios.

6º) Nos encontramos, en caso como el de autos, frente a una situación extraordinaria de conflicto donde la intervención del Juez tiene como finalidad suprema

restablecer la legalidad ordinaria violada; situación en cierta forma asimilable a la que a nivel constitucional regularía el artículo 250 de nuestra Ley Suprema.

7º) En principio, y en general, las actas son de vital importancia como elementos probatorios a los fines de determinar cuáles son las autoridades legítimas; y el especial relieve de las mismas se encuentra reconocido en el artículo 141 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal al conferirles ese texto carácter de documento público; así como por el Reglamento Interior y de Debates del Cuerpo que si bien, en gran parte, reproduce las disposiciones de la Ley actúa como supletorio a tenor de lo dispuesto en el propio artículo 34.

8º) Mas, no puede olvidarse que la propia Ley (Art. 144) —y el Reglamento Interior así lo recoge también— establece como decisivo de la legitimidad de la elección el quórum de instalación de “principales” regulando ambos textos muy rigurosamente la constitución de ese quórum, sobre todo a falta de los principales, y rodeando la convocatoria de suplentes de formalidades cuyo cumplimiento no fué acreditado en autos. Principios que cobran primacía en el caso de autos donde se ha comprobado la existencia de dos directivas mediante la presentación de diferentes instrumentos de carácter público que dejan indubitable fe de sus respectivos contenidos.

9º) Nuestra jurisprudencia ha venido, en efecto, destacando (S. de 14-11-62) la preponderancia del elemento formal en la constitución de la voluntad de los órganos colegiados de carácter público representativos de la voluntad popular y, especialmente, en su aspecto de quórum de instalación (distinto del quórum de decisión), de carácter constitutivo; principios que la Ley Orgánica de Régimen Municipal recoge en su articulado sobre la materia y especialmente en el 144.

10º) Habiendo surgido la elección del recurrente en una reunión celebrada en la sede del Cuerpo con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros principales, la Directiva allí elegida —como por argumento a contrario se desprende del artículo 144 (parágrafo 3º) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal— es legítima, y así lo declara la Corte.

11º) Tratándose de requisitos de carácter constitutivo de la actuación, (S. de 9-7-81, citada) la violación de los mismos es penada con nulidad absoluta, conforme a la tradicional jurisprudencia de la Corte (S. de 14-11-62 también citada).

En fuerza de todo lo cual esta Corte Suprema en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por ministerio de la Ley, declara autoridades legítimas del Concejo Municipal del Distrito Pedraza del Estado Barinas a las elegidas por los ediles principales Freddy Díaz Hernández, Eustacio Parada Angarita, Eulogio Fernández Carrillo y Manuel Temístocles Colmenares el día 30 de abril de 1980, a saber: los dos últimos, Presidente y Vicepresidente respectivamente, y Secretaria la señora Elda Margarita Silva de Díaz.

Declara asimismo la nulidad absoluta de la elección surgida de la reunión celebrada —a tenor de lo probado en autos, el mismo día— sin quórum de principales con la presencia de suplente cuya incorporación legalmente realizada no fue demostrada, en la cual fueran elegidos Presidente y Vicepresidente el oponente y el señor Etanislao Rodríguez. Conforme a lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia los efectos de esta anulación se retrotraen al 30 de abril de 1982 fecha de la celebración del acto írrito.

CSJ-SPA (153)

27-7-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La violación de las disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias que establecen o regulan el proceso de elección de los órganos directivos de un Concejo Municipal, causa generalmente la nulidad de la elección.

En sentencia de fecha 9 de julio de 1981 (Exp. 3120), cuyo contenido doctrinal se da enteramente por reproducido en este fallo, con motivo de un conflicto surgido por el ejercicio simultáneo de dos Juntas Directivas municipales, este Supremo Tribunal subrayó el carácter constitutivo y funcional del acto de nombramiento e instalación de la Junta Directiva de un Concejo Municipal, y ello porque los Concejos Municipales, como organismos colegiados, requieren para su organización, funcionamiento interno y mantenimiento de relaciones con el mundo exterior, de órganos unipersonales, sin los cuales no podrían cumplir las funciones que la ley les encomienda, y sólo después que esos órganos han sido elegidos puede decirse que el Concejo Municipal existe, es decir, está constituido para actuar legalmente como órgano del Poder Público.

Por esa razón, ha dicho esta Corte que la elección de los órganos directivos de un Concejo Municipal es la culminación de un proceso constitutivo en el cual participan los Concejales como integrantes de un cuerpo constituyente, que se reúne exclusivamente con ese fin, y que ese proceso se descompone en una serie de actos preparatorios destinados a evitar cualquier duda o sospecha sobre la legitimidad de la elección, mediante el cumplimiento de precisas y rigurosas formalidades y requisitos que aseguran la sinceridad y certeza de aquel acto final.

De allí que las disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias que establecen o regulan tales requisitos o formalidades sean de orden público y, por lo tanto, su violación causa generalmente la nulidad de la elección.

En el caso sub-júdice, las normas que rigen la elección de los órganos directivos del Concejo Municipal del Distrito Ezequiel Zamora del Estado Barinas son, en primer lugar, las comunes a todos los cuerpos deliberantes municipales contenidas en el Título VIII de la Ley Orgánica de Régimen Municipal concernientes al "Régimen Parlamentario", y en segundo término, las disposiciones del Reglamento Interior y de Debates del mencionado Cuerpo, sancionado el 10 de agosto de 1972, en cuanto no colidan con las primeramente citadas.

Respecto a la elección de la Mesa Directiva del Concejo, los artículos 144 y 145 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establecen las siguientes pautas:

"Artículo 144. El Presidente del Concejo será elegido por mayoría absoluta de los integrante del Cuerpo. Si dicha mayoría absoluta no se obtuviere en tres (3) votaciones consecutivas, el anterior titular de la Presidencia continuará en el ejercicio del cargo durante el año siguiente. Los Vicepresidentes serán elegidos por el mismo procedimiento... (Los subrayados son de la Sala, la cual omite la transcripción relativa a la designación de la Directiva en el primer año del período edilicio y cuando no hubiere quórum de principales en la sesión de instalación del Concejo, por no tener relevancia para la presente decisión)".

"Artículo 145. Salvo los casos previstos especialmente en esta Ley, cuando la votación tenga por objeto practicar una elección y no se logre la mayoría absoluta en la primera vuelta, se procederá a una segunda vuelta concretándose la votación a los candidatos que hubieren obtenido mayor número de votos y se proclamará electo el candidato que obtenga mayoría, aunque ésta sea relativa. En caso de empate se decidirá por la suerte, a menos que el cuerpo opte por declararse en Comisión General y en ésta se convenga en la elección de un candidato escogido de común acuerdo, haciendo abstracción, si fuere necesario, de aquellos sobre los cuales se haya concretado la votación".

Estas normas privan sobre las contenidas en el Reglamento Interior y de Debates del Concejo Municipal del Distrito Ezequiel Zamora del Estado Barinas, el cual establece diferente solución para el caso de que en el día señalado para la renovación de la Junta Directiva no se logre el quórum necesario, en cuyo supuesto "la que venía funcionando continuará como tal hasta que se efectúe la elección" (Art. 5, Pgfo. 1).

Ahora bien, la situación prevista en la parte transcrita del artículo 144 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal es la que el Concejal Tobías Barreto aduce haber ocurrido en el Concejo Municipal del Distrito Ezequiel Zamora en el libelo de su solicitud.

En efecto afirma el actor que "el día 30 de abril de 1982 y en cumplimiento de la Ley Orgánica de Régimen Municipal tuvo lugar en la sede del Ayuntamiento la sesión de instalación del Concejo de acuerdo al artículo 34 *ejusdem* y habiéndose cumplido todas las formalidades reglamentarias y en virtud del artículo 144 *ejusdem* resultó prorrogado para el nuevo período 1982-1983 el mandato que como Presidente en ejercicio detentaba para ese momento y sigo detentando". Y agrega: "El proceso de elección que se prolongó más allá del día 30-04-82 supuso (3) tres votaciones y no habiéndose logrado la mayoría absoluta prevista en la Ley disparó el mecanismo contenido en el artículo 144 *ejusdem* lo que consta de copia certificada del Acta correspondiente emanada de la Secretaría del Concejo con fecha 15 de junio de 1982 y que de acuerdo al artículo 61 ordinal 6º le compete plenamente y que acompaño marcada "B" en tres (3) folios útiles".

Ante tales planteamientos, la controversia a resolver se traduce en una cuestión de hecho, que consiste en verificar si de los instrumentos públicos producidos por el actor se derivan las conclusiones y se originan las consecuencias a que arriba el solicitante de la declaración de este Supremo Tribunal.

B. *Quórum*

CSJ-SPA (167)

9-8-82

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

El quórum de instalación de los órganos colegiados es determinante para establecer la legalidad de sus actuaciones.

Tales circunstancias obligan a la Corte a examinar también los requisitos de *quórum*, igualmente trascendentes en su ya descrita línea jurisprudencial, conforme a la cual:

"En cuanto concierne a la cuestión de fondo se observa que los Concejos Municipales son organismos colegiados por lo cual, para su organización o funcionamiento internos así como para el mantenimiento de sus relaciones con el mundo exterior, requieren de concurso de órganos unipersonales sin los cuales no podrían cumplir las funciones que la Ley les encomienda. Sólo después que estos órganos han sido elegidos puede decirse que el Concejo Municipal existe, es decir, está constituido para actuar legalmente como órgano del Poder Público. La elección de los órganos directivos de un Concejo Municipal es la culminación de un proceso constitutivo en el cual participan los concejales como integrantes de un cuerpo constituyente, que se reúne exclusivamente con ese fin. Ese proceso se descompone en una serie de actos preparatorios destinados a evitar cualquier duda o sospecha sobre la legitimidad de la elección mediante el cumplimiento de precisas y rigurosas formalidades y requisitos que aseguran la sinceridad y certeza de aquel acto final. Las disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias que establecen o regulan tales requisitos o formalidades, son de orden público y, por lo tanto, su violación causa generalmente la nulidad de la elección". (S. 5-4-76).

F) *Requisitos de quórum*. La precedentemente transcrita se inscribe dentro de la ya tradicional jurisprudencia de la Corte, con arreglo a la cual:

"La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público y a ellas debe sujetarse su ejercicio, expresa el Artículo 117 de la Constitución Nacional. La

función pública no puede ser ejercida de manera discrecional sino que está limitada por la Constitución y las Leyes y éstas exigen que el ejercicio de las atribuciones se realice conforme a unas formas determinadas o de acuerdo con un procedimiento constitutivo. Este principio general reviste particular importancia en el caso de los organismos deliberantes y dentro de éstos a los depositarios del Poder Público Legislativo, sea nacional, estatal o municipal. Por ser organismo que doctrinaria y tradicionalmente son los representantes más calificados de la voluntad popular y elegidos por ésta, las normas para su elección, organización y funcionamiento han sido objeto de atención cuidadosa por parte del Constituyente o del Legislador, según los casos, orientada a rodear sus deliberaciones y sus decisiones de formas solemnes cuya observancia garantiza la validez extrínseca de sus decisiones constitucionales o legales (actos ceremoniales o solemnes). Por ello, la forma de las decisiones que adopten, el proceso formativo de las mismas, o sea sus deliberaciones, tienen un valor jurídico independientemente de su contenido. Las decisiones adoptadas, *intrínsecamente* pueden no ser inconstitucionales ni ilegales, pero la *inobservancia de los requisitos y formalidades* que el Constituyente o el Legislador establece para la expresión de voluntad de los cuerpos deliberantes, las hieren del *vicio de inconstitucionalidad o de ilegalidad*.

“Estos principios adquieren mayor relevancia cuando se refieren a las normas sobre quórum para sesionar los cuerpos deliberantes, particularmente los Cuerpos Legislativos Nacionales o Estatales, los cuales se establecen en la Constitución Nacional y en las de los Estados.

“En el caso de que los cuerpos Legislativos Nacionales o Estatales sesionaran con un número de miembros inferior al quórum reglamentario, las decisiones adoptadas por los asistentes a la reunión serían *radicalmente nulas*, por aplicación de los Artículos 117 y 119 de la Constitución Nacional, pues constituiría usurpación de las atribuciones que le corresponden exclusivamente al Cuerpo Deliberante legalmente integrado y sería competencia de esta Corte pronunciarse sobre su nulidad, de conformidad con el numeral 4º del Artículo 215 *ejusdem*”. (S. de 14-11-62; subrayado nuestro).

Tres normas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, precedentes al texto base de estas actuaciones, han venido a recoger de manera especial los anteriores principios jurisprudenciales; a saber:

“*Artículo 142.* Los órganos colectivos del Régimen Municipal sólo podrán deliberar con la presencia de la mayoría de sus miembros”;

“*Artículo 143.* Las decisiones de la Cámara quedarán sancionadas por el voto de la mayoría absoluta de los concejales presentes, salvo las excepciones establecidas en esta Ley, las Ordenanzas y los Reglamentos”.

“Se entiende por mayoría absoluta la mitad más uno de los concejales presentes, cuando ese número fuese par, y la mitad más uno del número par inmediato inferior cuando el número de concejales presentes fuese impar”.

“Cuando se produjere empate por tres (3) veces consecutivas en la votación de una decisión, el Presidente del Concejo incluirá la materia para ser considerada en la próxima sesión. Si en esta última oportunidad no se logra la mayoría absoluta, la proposición se considerará rechazada”.

“*Artículo 144.* El Presidente del Concejo será elegido por mayoría absoluta de los integrantes del Cuerpo. Si dicha mayoría absoluta no se obtuviere en tres (3) votaciones consecutivas, el anterior titular de la Presidencia continuará en el ejercicio del cargo durante el año siguiente. Los Vicepresidentes serán elegidos por el mismo procedimiento”.

“Cuando se trate de la designación de la Directiva del Concejo en el primer año del período edilicio, si no se obtuviere la mayoría absoluta en tres (3) votaciones consecutivas, se elegirá como Presidente al primer concejal en la plancha que obtuvo en las elecciones respectivas el mayor número de votos, y como Vicepresidentes a quienes obtuvieron el segundo y el tercer cuociente electorales”.

“Cuando se trate de la sesión de instalación del Concejo Municipal o Metropolitano si no hubiere quórum de principales, los asistentes se constituirán en Comisión Preparatoria y actuará como director de la misma el Concejal presente que hubiere obtenido mayor votación en las elecciones. El Director procederá a tomar las medidas pertinentes para la formación de quórum mediante convocatoria por escrito a los suplentes a quienes corresponda en orden de su elección. Si alguno de los convocados se excusare o no se hiciese presente el día fijado para la nueva reunión, se convocará al suplente siguiente y así hasta agotar la lista respectiva. Las convocatorias para la instalación del cuerpo deberán hacerse con intervalos de cuarenta y ocho (48) horas, por lo menos”.

De los artículos transcritos se desprende el explicable rigor con que legislación y jurisprudencia tratan los requisitos de quórum hasta convertirlos en formalidades colindantes con lo ritual, y dando especial relieve, como lo hace también la doctrina —quizás por el carácter esencialmente “constitutivo” de los mismos— al “quórum de instalación” (artículo 144, transcrito) frente al quórum de decisión” (artículo 143) que presupone un cuerpo ya constituido y en plenitud de funcionamiento.

En efecto resalta de los propios términos del artículo 144 que, en aquel caso, “cuando se trate de la sesión de instalación del Concejo Municipal”, sólo si no hubiere quórum de principales se convocará a los suplentes mediante la adopción de medidas pertinentes, incluso convocatorias por escrito e intervalos de cuarenta y ocho horas entre una y otra.

Cobra por tanto especialísimo relieve, de carácter decisorio en casos como el de autos, la conformación del quórum de instalación, y así se declara.

2. Ejidos

CSJ-SPA (110)

3-6-82

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Las formas de adquisición de ejidos por los Municipios son las contempladas en el Art. 3º de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos. Cualquier otro procedimiento es ilegal.

No puede, en esta forma, tal como lo ha alegado la recurrente, la Resolución impugnada fundamentar la existencia de ejidos en un procedimiento extraño a las prescripciones del artículo 3º de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos que los define: “1º) Los que en concepto de tales *han venido gozando* varios Concejos y poblaciones de la República que arrancan de la época colonial. 2º) Los que hayan sido *adquiridos como ejidos* por los respectivos Municipios de conformidad con las leyes que han regido anteriormente acerca de la materia. 3º) Los resguardos de las extinguidas comunidades indígenas. Respecto a estos terrenos se respetarán los derechos adquiridos individualmente por los poseedores de fracciones determinadas conforme a la Ley de 8 de abril de 1904 y los derechos adquiridos por prescripción. 4º) Los terrenos baldíos y privados que pasen al dominio de los Municipios que los soliciten y los obtengan de conformidad con las disposiciones de la presente Ley” (subrayado nuestro); en ninguna de cuyas formas de adquisición de ejidos se fundamenta la Resolución impugnada. Así se declara.

Siendo, conforme a la Ley de Tierra Baldías y Ejidos, las que acaban de ser descritas las formas de adquisición de ejidos por los municipios, cualquier otro procedimiento resulta ilegal y, eventualmente, atentatorio contra la propiedad privada que, en ordenamientos jurídicos como el nuestro, se encuentra constitucionalmente protegida. Por tanto, el acto administrativo que lo instaurare, como es el caso de autos, se encuen-

tra afectado de nulidad, que la doctrina califica de absoluta cuando el vicio de procedimiento fuere grave, doctrina, por cierto, recogida recientemente en nuestra Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos cuando en su artículo 19, numeral 4, sanciona la "prescendencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido" con nulidad absoluta. Así se declara.

III. ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

1. Impuesto sobre la Renta

A. Enriquecimientos

CSJ-SPA (138)

8-7-82

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Los enriquecimientos obtenidos por las empresas dedicadas a la elaboración de hielo se consideran como beneficios derivados de la elaboración de productos industriales.

El problema sub-júdice se concreta a determinar si los enriquecimientos obtenidos por la contribuyente, empresa dedicada a la fabricación de hielo, pueden considerarse como beneficios derivados de la elaboración de productos industriales, para poder gozar de la rebaja de impuesto prevista en el artículo 67 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966. Es decir, debe determinarse si la contribuyente ejerce una actividad industrial encaminada a la elaboración de un producto, de cuya venta deriva su enriquecimiento, y cuya naturaleza pueda ser catalogada como resultado de una actividad industrial, dentro del concepto establecido por el dispositivo mencionado anteriormente.

Al respecto se observa: una clasificación amplia y universalmente reconocida de la fuerza activa de trabajo y de la economía en general, las divide en tres grandes sectores:

1º) *Sector primario*, que comprende aquellas actividades más en contacto con la naturaleza, puesto que sustraen de ella en su estado natural o primitivo los productos, poniéndolos en circulación en el estado en que se encuentran, tales como la caza, la pesca, la agricultura, la minería.

2º) *Sector secundario*, relativo a las actividades manufactureras, artesanales o fabriles, que transforman o modifican las materias primas que les suministra el sector primario, y al cual pertenecen las que fabrican bienes de producción: maquinarias, herramientas, materias primas artificiales, y las de bienes de consumo: vestido, alimentos, artefactos del hogar.

3º) *Sector terciario*, que incluye todos los servicios y comprende una extensa gama, desde el ejercicio de las profesiones liberales, las funciones de administración pública, hasta los servicios puramente personales de atención doméstica: hoteles, centros de recreo, cine, televisión, así como también los de primera magnitud tales como transporte, comercio, empleo en empresas, institutos bancarios.

La elaboración de productos industriales, como puede evidenciarse de esa clasificación, corresponde al sector secundario y consiste en un conjunto de operaciones materiales y técnicas ejecutadas para la obtención, modificación o transformación de las materias primas del sector primario en productos de inmediata aplicación a las necesidades de la vida económica, útiles al hombre y creadores directos de riqueza. Este concepto se corresponde con el señalado por el Diccionario de la Real Academia Española que distingue con la voz industria: "b) Conjunto de operaciones materiales

ejecutadas para la obtención, transformación o transporte de uno o varios productos generales"; y con el señalado en el *Diccionario de Derecho Usual de Cabanellas*: "Conjunto de operaciones materiales ejecutadas para obtener, transformar, perfeccionar o transportar uno o varios productos naturales o sometidos ya a otro proceso industrial". *La característica principal, pues, de una industria es la actividad modificadora o transformadora de los bienes económicos del sector primario, señalado anteriormente, en productos finales aptos para su utilización o consumo para el hombre.*

En consulta evacuada por la Administración General del Impuesto sobre la Renta, a solicitud de la Cámara Venezolana de la Construcción (oficio N^o HIR-900-270 de fecha 7-11-71) concluye aquella que la calificación (elaboración de productos industriales) no limita la concesión del beneficio (de rebaja impositiva) sólo a "empresas de manufactura o de bienes producidos en serie en plantas industriales", y por el contrario, considera que debe extenderse a contribuyentes que obtengan "enriquecimientos de actividades de producción de materia prima o semielaborada, o de transformación de tales materias para la obtención de bienes finales de consumo, sean éstos durables o no", doctrina citada y recogida en sentencia de 12 de agosto de 1980, en la cual esta Sala, en una situación enteramente semejante a la de autos (actividades de explotación de canteras) ha decidido asimismo: "En el caso a resolver se trata de una empresa dedicada a actividad destinada a convertir en bien económico uno aportado por la naturaleza y el cual sin la necesaria aportación de la técnica no podría ser, como de los autos se desprende, producto utilizable. . . , y lo cual supone realizar una serie de tareas que implican un esfuerzo productivo de conversión que constituye acción creadora desde el punto de vista industrial, ya que demanda para la culminación de la elaboración y fabricación de sus productos intermedios, la utilización de maquinaria especializada y mano de obra calificada".

Si bien, como lo sostiene la Administración del Impuesto sobre la Renta, el beneficio fiscal que otorga el artículo 67 de la Ley de la materia, debe ser interpretado restrictivamente, es también cierto que el objeto del mismo se da en función de dos elementos primordiales: la inversión que pueda hacerse en maquinarias y equipos industriales y tecnológicos, y la producción en masa de artículos de consumo, lo que trae como consecuencia la creación de fuentes de trabajo y el abaratamiento del producto. En el caso de autos, es verdad que no hay transformación de una materia prima que pasa a ser un producto terminado de otra naturaleza, pero indiscutiblemente que existe la modificación del elemento primario (agua en estado líquido) que se somete al proceso de solidificación (hielo) mediante el empleo de máquinas y procedimientos técnicos especializados, que le dan la fisonomía de un producto elaborado, apto para el consumo, no solamente para satisfacción de las necesidades humanas, sino para cubrir los requerimientos industriales de otras actividades, así como para la conservación de alimentos, tales como hortalizas, frutas, carnes, aves, pescado. No puede negarse entonces, que el hielo sea un producto industrial y que las empresas dedicadas a su fabricación, como es la contribuyente, que cuentan con grandes maquinarias, instalaciones tecnificadas, electrificación adecuada, mano de obra altamente calificada, red de distribución y transporte, almacenes de depósito y conservación, no desarrollen todo un proceso industrial que pueda dar lugar, en cabeza de quien lo realice, al nacimiento del beneficio de la rebaja de impuesto que dispone el artículo 67 de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

La empresa en cuestión obtiene sus enriquecimientos gravables mediante la elaboración de un producto que ha sido el resultado de un proceso integrado en virtud del cual la materia prima, agua, en estado líquido, cambia o modifica su estructura al estado sólido, gracias al empleo de equipos constituidos por maquinarias, mano de obra calificada, empleo de energía eléctrica, al lado de lo cual se desenvuelve una red de conservación y distribución del producto, hasta hacerlo llegar a los centros de consumo, lo que configura las características de una verdadera industria en que se

conjugan los factores capital, trabajo, tecnología y maquinaria, para producir y hacer circular la riqueza. Así se declara.

Por las razones expuestas esta Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación interpuesta por la Procuraduría General de la República contra la sentencia Nº 533 de fecha 13-10-80, dictada por el Tribunal Segundo de Impuesto sobre la Renta, decisión apelada que ratifica en todas sus partes y, en consecuencia confirma la anulación por esa instancia pronunciada, de la planilla de liquidación Nº 26-000044, expedida el 27-4-77 a cargo de la contribuyente "HIELO, S.R.L." domiciliada en Puerto Ordaz, Distrito Caroní, Estado Bolívar, por la cantidad de Bs. 4.007,38.

B. Reservas

CSJ-SPA (255)

19-10-81

Magistrado Ponente: Luis Torrealba N.

Las reservas no pueden considerarse beneficios.

La Corte considera correcta la conclusión a que llegaron los expertos, coincidiendo con las citas doctrinarias por ellos transcritas, en el sentido de que, según los principios de las ciencias contables, la reserva, apartado, o provisión para amortizar la depreciación de los activos fijos, no constituye un beneficio, ya que ésta calificación corresponde a aquellas cantidades que son destinadas para su distribución entre los socios o accionistas de la Empresa. Y el destino de tales reservas no es otro que el de mantener la cuantía del capital compensando la depreciación de los activos, de manera que éstos puedan ser reestablecidos cuando ello sea necesario por la magnitud de su desgaste. Sin embargo, de lo expuesto por los expertos en su informe y del contenido de las citas doctrinarias allí transcritas, se desprende que, de hecho, el monto de dichas reservas debe ser mantenido, sea en depósito o mediante inversiones de fácil liquidación, de manera que puedan ser utilizadas cuando ello sea necesario, para la reposición de los activos fijos devaluados.

C. Recursos

CSJ-SPA (149)

20-7-82

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Es procedente el recurso de reconsideración administrativa cuando se ha agotado el procedimiento de la reclamación por errores materiales.

Al recibir el 2-10-69 la planilla liquidada Nº 7423159 de fecha 19-09-69, por Bs. 17.115,75, que correspondía a la rebaja de impuesto solicitada por el contribuyente, éste decide impugnarla por la vía del *procedimiento de "reclamación por errores materiales"*, previsto en el artículo 126 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966 y al efecto invoca expresamente este precepto, lo exige al Administrador Seccional del Impuesto sobre la Renta que la había expedido y lo interpone sin ofrecer fianza

o garantía real alguna, todo lo cual se evidencia del escrito correspondiente que corre al folio 68 de este expediente.

Un año y cinco meses después contesta el Administrador Seccional, en oficio N° HIRC-030-3315 de 31-03-1971, devolviendo la planilla; expresando que "está correctamente emitida", esto es que no contiene errores materiales; y explicando finalmente "que no se le concedió la rebaja solicitada en el Estado "F" de su declaración, debido a que al elevar la renta al año excede de Bs. 180.000,00" folio 56).

Ante esta ratificación el contribuyente decide en segundo término, interponer el "recurso de reconsideración administrativa", previsto en el artículo 116 de la citada Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966. Al efecto presenta escrito "para ante la Administración General de este impuesto, a través de la Administración Seccional", que es recibido por aquélla el 1º de julio de 1971, que corre en este expediente del folio 17 al 23, y en el cual impugna la citada planilla por falta de motivación, ilegalidades en el procedimiento de liquidación, y por razones de fondo que tienen que ver con la procedencia de la rebaja impositiva solicitada.

En Resolución N° HIR-900-014 de fecha 19 de enero de 1972, la Administración General del Impuesto sobre la Renta, se niega a oír este segundo recurso, porque a su juicio, "una vez consumada la tramitación de la reclamación por error material, se agota la vía administrativa; esto es, que ya conocido el resultado de la reclamación por error material, no puede la contribuyente interponer para ante la Administración General, el recurso de reconsideración administrativa contemplado en el artículo 116 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, todo de conformidad con lo previsto en el artículo 214 de su Reglamento" (folio 48).

La improcedencia de este recurso de reconsideración administrativa, cuando se ha agotado el procedimiento de la reclamación por errores materiales, es cuestión de derecho que se discute por primera vez en esta Corte, aunque aparece decidida con anterioridad por los Tribunales de instancia de Impuesto sobre la Renta, aunque en forma contradictoria. El *primero*, en sentencia N° 482 de fecha 26-11-71, consagra la compatibilidad de los dos procedimientos:

"Decidida la reclamación (por errores materiales) por el órgano a quien se dirige, es obvio que debe admitirse el derecho a plantear cualquier inconformidad. . . que afecte el derecho o intereses del contribuyente. . . en una fase posterior, rigurosamente condicionada por presupuestos tributarios de carácter procesal, puesto que no sería jurídico el concebir que se ha establecido un derecho, como la reclamación, en el cuerpo de la Ley, para conducir inesperadamente a quien lo use a una especie de vacío procesal donde circunstancialmente sea imposible ejercer los medios naturales de defensa consagrados por la Constitución".

El Tribunal Segundo de Impuesto sobre la Renta, en sentencia N° 240 de fecha 28-02-1974, por el contrario, considera que el procedimiento de reclamación por errores materiales, verdadero recurso, agota la vía administrativa. En efecto establece que:

"La acción para el ejercicio de los señalados recursos (de reconsideración administrativa y contencioso fiscal) nació a la vida jurídica en la oportunidad en que la contribuyente recibió las planillas. . . y aquellas vías quedaron agotadas con el transcurso de los quince (15) días hábiles previstos para su ejercicio. La recurrente dejó transcurrir ese plazo al acogerse a un procedimiento distinto, cual fue el de solicitar la anulación de las planillas por considerar que en su formulación. . . se había incurrido en errores materiales, alegatos que fueron desechados por la Administración del Impuesto. En esta forma la contribuyente. . . dejó precluir el término que la Ley le acordaba para accionar debidamente la decisión administrativa que a su juicio le lesionaba y, no es aceptable que se trate de revivir aquel término con motivo de la decisión, que declara conforme

el primitivo acto administrativo... Sí así no fuera, quedaría burlado el efecto de las disposiciones legales que establecen un lapso perentorio de 15 días hábiles para el ejercicio de los mencionados recursos”.

Para resolver la evidente contradicción existente entre estas dos jurisprudencias, la Sala debe comenzar por observar que antes de 1966 las Leyes de Impuesto sobre la Renta consagraban un solo recurso contencioso-administrativo, que se denominaba de “apelación”. Así la Ley de 1961, en sus artículos 82, 83 y 84 hablaban respectivamente de que “por la apelación el recurrente queda a derecho”, “para interponer la apelación, el recurrente deberá afianzar” y “cuando la apelación fuera negada, podrá recurrirse de hecho”. Desde luego que también entonces se autorizó, dentro de este recurso, la “reconsideración facultativa” por parte de la Administración, antes de su remisión al Tribunal, tal como lo dispone el artículo 84 *ejusdem*.

Pero esto agotaba las disposiciones del contencioso administrativo en la legislación de Impuesto sobre la Renta anterior a 1966. Por esto la Ley de este último año, al lado de sus importantes reformas estructurales, que tuvieron que ver con la globalidad de la renta, introdujo, como ella misma dijo en su Exposición de Motivos, “un conjunto orgánico de normas de derecho adjetivo tendientes a organizar toda la jurisdicción administrativa”; y en particular creó dos nuevos procedimientos: el de “reconsideración administrativa” y el de “reclamación por errores materiales”; y cambió la denominación del “recurso de apelación” por el de “contencioso-fiscal”, dedicándole capítulos separados, dentro del Título XII: al de reconsideración administrativa el Capítulo I, y al jurisdiccional el Capítulo II.

Explicando los nuevos procedimientos se dice en dicha Exposición, que la reforma tiene en cuenta que “Los contribuyentes se quejan de que se vean forzados a acudir al “Tribunal de Apelaciones” en situaciones que muy bien pudiera resolverse satisfactoriamente en el nivel administrativo propiamente dicho, o sea, en la vía gubernativa”.

Disipando sus propios temores de que los contribuyentes pudieran abusar de esta multiplicidad de recursos, expresaron los proponentes, en esta misma oportunidad, lo siguiente:

“Los abusos que pudieran cometer los contribuyentes mediante el ejercicio temerario del recurso de reconsideración, con el deliberado propósito de postergar el pago del impuesto, han sido desestimados entre las disposiciones novedosas del Proyecto, al hacer posible una liquidación adicional equivalente al uno por ciento (1%) mensual sobre el monto de la liquidación impugnada por el lapso transcurrido para resolver el recurso”.

Y, específicamente, en cuanto al nuevo procedimiento de “reclamación por errores materiales” explicó la citada Exposición de Motivos que:

“Es muy importante destacar finalmente que todas las reclamaciones de los contribuyentes que impliquen la reconsideración de otros actos de liquidación que no provengan de intervenciones fiscales, se tramitarán y resolverán por las administraciones seccionales respectivas en donde se originaron y no será necesario cumplir previamente con el requisito de fianza o caución”.

De manera que fue evidente el propósito legislativo de ampliar y facilitar la vía gubernativa y dentro de ello se llegó a ensayar hasta un procedimiento expedito, informal casi, por ante las mismas administraciones seccionales y sin ninguna “fianza o caución”, para hacer posible que simples errores materiales (cambios de guarismos, operaciones aritméticas equivocadas, nombres errados del contribuyente, ejercicios fiscales invertidos) fueran corregidos rápidamente por las propias administraciones seccionales donde se originó la liquidación, sin formalidades adicionales y complicadas; con lo que se estaría evitando un conflicto contencioso-fiscal, o por lo menos

circunscribiendo dicho conflicto a los solos problemas de legalidad y de fondo que sí constituyan la esencia de lo contencioso-administrativo.

Creado, así como fue, dicho procedimiento de reclamación por errores materiales por el legislador de 1966 en esta oportunidad trascendente y con este buen propósito fiscal, la Sala considera que no deben ahora coartarlo y hasta descartarlo los órganos jurisdiccionales, desanimando su ejercicio, como sucedería si, por razones de tardanzas burocráticas de las administraciones seccionales en su resolución, se despojase al recurrente del recurso de reconsideración administrativa y del recurso contencioso-fiscal, al computarse su caducidad desde la fecha del primer recibo de la planilla de liquidación, en lugar de hacerlo desde la fecha del segundo recibo, o sea, (del reenvío), después de decidirse, por la Administración Seccional, la reclamación por errores materiales. En efecto, la consecuencia de declarar la incompatibilidad de los dos procedimientos, siguiendo la máxima "*Electa una via non datur recursus ad aliam*", sería que el recurrente prefiriera interponer de una vez desde el principio, el recurso jerárquico, o el contencioso-fiscal y en ellos plantearía la corrección de los errores materiales que observaron, antes que exponerse a la caducidad de ambos; o preferiría interponerlos simultáneamente con el de reclamación de los errores materiales, con lo que en ambos se estaría desvirtuando el propósito del legislador de 1966, que en esta materia fue el de resolver primero, previa y más rápidamente, sin muchas formalidades, los errores materiales ostensibles, y aun la controversia gubernativa, antes de que se suscitara la contencioso-fiscal propiamente dicha, ante los Tribunales de Impuesto.

Por todas estas razones la Sala considera que se sigue y respeta la intención legislativa de 1966 si se reconoce que desde entonces existen estos dos procedimientos dentro de la vía gubernativa: el de "reclamación por errores materiales", previsto en el artículo 126 de la Ley de dicho año y el recurso de "reconsideración administrativa" contemplado en el artículo 116 *ejusdem*, lo cual impide admitir que entre ellos exista la preclusividad indicada en el artículo 214 del Reglamento de dicha Ley de 1968, ya que, como se ha dejado expuesto, el segundo sigue al primero y no debe, necesariamente, aquel contener los motivos (errores materiales) que fueron alegados para iniciar éste; y si se admite, finalmente, que decidido el primero y recibida la planilla en reenvío, es a partir de este momento cuando empieza a contarse el lapso de caducidad previsto en el artículo 116 *ejusdem*.

Mantener esta tesis no implicaría la consagración de un recurso más, y, posiblemente, un nuevo atraso aún en la percepción tributaria, porque, a juicio de esta Sala, la Administración Seccional no debería tardar más que días en responder que "no hay errores materiales" y en consecuencia en devolver la planilla; o, por el contrario, en reconocer que sí hay tales errores y entonces debe proceder inmediatamente a corregirlos. Pero aún en la hipótesis de que se produzca tal tardanza, no es a los órganos jurisdiccionales a quienes debería inculparse por ello, sino a los propios poderes Ejecutivo y Legislativo proponentes y creadores de dicho procedimiento. La administración de justicia se ha limitado a reconocer su existencia y a precisar las condiciones de su funcionamiento y modo de operar, como mecanismo de defensa tributaria creado en favor del contribuyente.

En el caso sub-júdice la contribuyente recibió el 20 de abril de 1971 (folio 18) el oficio del Administrador Seccional de Impuesto sobre la Renta N° HIRC-030-3315 de 31-03-1971 negando la reclamación por errores materiales y devolviendo la planilla originalmente liquidada, por estar correcta, a juicio de dicha Administración Seccional. Y el 5 de mayo de ese mismo año interpuso el recurso de reconsideración administrativa, invocando la falta de motivación y la ilegalidad del procedimiento de liquidación e insistiendo en la procedencia de la rebaja. De modo que excluidos los sábados y domingos, es forzoso advertir que no transcurrieron los quince (15) días hábiles previstos para la caducidad por el artículo 116 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966; y, en consecuencia, es necesario concluir que el recurso de recon-

sideración administrativa, consignado por la contribuyente el 5-5-1971 estuvo oportunamente interpuesto; y por tanto ha debido ser oído y decidido por la Administración en todos sus planteamientos, y no simplemente denegado, como lo fue por la Resolución del Administrador General Nº HIR-900-0014 de 12 de enero de 1972.

Bien hizo el Tribunal *a quo* en entrar a conocer de las ilegalidades atribuidas por el contribuyente a la Administración, al recurrir administrativa y contenciosamente contra la planilla liquidada que descarta la pretendida rebaja impositiva. Ciertamente lo hizo por otras razones que tienen su fundamento en el artículo 215 del Reglamento de la Ley de Impuesto de 1968, con base en el cual transformó el pronunciamiento contenido en la última Resolución citada; pero de todos modos superó el problema de la extemporaneidad de los recursos de reconsideración y contencioso administrativo.

Por las razones expresadas esta Sala declara que el recurso de "reconsideración administrativa" y luego el "recurso contencioso-fiscal" fueron oportunamente interpuestos por el contribuyente, después de la correspondiente "reclamación por errores materiales"; y, en consecuencia, debe entrar a examinar de seguida las ilegalidades formales atribuidas al procedimiento de liquidación incoado en su contra, y contenido en dichos recursos; y debe hacerlo en forma previa, es decir, antes de decidir sobre el fondo de la controversia, esto es sobre la procedencia de la rebaja impositiva de un ejercicio corto, de ocho (8) meses; lo cual sólo correspondería examinar en el caso de declarar sin lugar aquellas ilegalidades formales. Así se declara.

2. Tasas por servicios públicos: Servicios portuarios

CPCA

26-7-82

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

No puede gravarse una gabarra inactiva en la misma forma como se pecharía la actividad que realiza.

La Ley de Navegación señala en su artículo 9, único aparte: "que las gabarras no tienen autonomía en el movimiento por lo cual se consideran como accesorios de navegación y no como buques. La parte recurrida señala que tal distinción es irrelevante y en el mismo sentido se expresa el Fiscal General de la República en el informe presentado por ante esta Corte, cuando indica que la mencionada Ley de Navegación regula lo concerniente al tránsito de los buques mercantes nacionales y extranjeros por aguas venezolanas y no el funcionamiento y control de los puertos y terminales marítimos fluviales y lacustres los cuales están regidos por la ley que crea el Consejo Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos.

Esta Corte observa que la Ley de Navegación es una ley especial en lo que atañe a la definición de los conceptos básicos del régimen que se engloba bajo su nombre "navegación", el cual implica el tránsito de los buques mercantes y así mismo las operaciones a las cuales se destina su uso. A juicio de esta Corte no puede prescindirse de las definiciones que dicho texto establece y menos aún sobreponerse a ellas las relativas a una normalización esencialmente organizativa como lo es la que crea y regula al Consejo Nacional de Puertos y al Instituto Nacional de Puertos. La diferencia que aporta la Ley de Navegación entre los buques, los cuales poseen autonomía de movimiento y las gabarras que carecen de ella, no puede ser despreciada a los fines del establecimiento de los regímenes que dependen del Instituto Nacional de Puertos, por todo lo cual el pago que exige un buque y que se calcula en base a las condiciones específicas del mismo no puede ser aplicado a un objeto de diferente naturaleza.

Por otra parte observa la Corte, que si bien es cierto que el recurrente no demostró que los trabajos efectuados por la gabarra prescindieran de la utilización

del muelle de El Guamache, ya que no aportó elementos para comprobar que se encontraba atracada en un sitio que el mismo califica como inútil para operaciones de carga y descarga; sin embargo de la naturaleza misma de estos accesorios de la navegación resulta evidente que la señalada condición le impide realizar las operaciones que son propias de los buques. Por otra parte la misma administración querellada reconoce en Oficio de fecha 11 de abril de 1977 constante en el expediente, página "c", que le da una interpretación muy extensa al término "uso de muelle" contenido en la resolución N° 69 del 8 de octubre de 1976, ya que distingue entre la oportunidad en que la gabarra efectuó labores de descarga de mercancías y aquellas en la cual estuvo inactiva. Esta diferencia revela que en los casos en los cuales la gabarra realizó la actividad de descarga la misma es tasada mediante la emisión de las planillas a los buques a los cuales prestaba servicios.

Por todas las razones que anteceden la Corte estima que no puede pecharse a una gabarra inactiva en la misma forma en que se tasa la actividad portuaria que ella realiza y en base a lo anterior, teniendo en cuenta que la resolución N° 69 del Ministerio de Comunicaciones de fecha 6 de octubre de 1976, modificada por la resolución N° 65 del 1° de noviembre de ese mismo año, dispone que los servicios no contemplados en el régimen tarifario deben pagar una tarifa especial calculada sobre el costo de dichos servicios más un recargo, estima que las planillas deben ser anuladas emitiendo el organismo querellado nuevas planillas en base a la antes indicada tarifa especial.

3. *Impuesto de Patente de Industria y Comercio*

A. *Hecho imponible*

CSJ-SPA (121)

21-6-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El tributo municipal denominado Patente de Industria y Comercio no grava las ventas, ni los ingresos brutos, ni el capital, sino el ejercicio de una actividad lucrativa en jurisdicción de una municipalidad.

En cuanto al segundo punto, o sea la procedencia del impuesto establecido por la Municipalidad del Distrito Federal, *la Sala también se ha pronunciado* sobre la materia en varias oportunidades; en efecto, en sentencia de fecha 20 de abril de 1970, la Corte dictaminó lo siguiente: "Es jurisprudencia reiterada de este Tribunal que el tributo municipal denominado Patente de Industria y Comercio no grava las ventas, ni los ingresos brutos, ni el capital, sino el ejercicio de una actividad lucrativa en jurisdicción de una Municipalidad; ventas, ingresos brutos, capital u operaciones son otros tantos índices de la capacidad contributiva de los sujetos obligados, términos utilizados por el Legislador Municipal para la cuantificación de la base imponible y la modulación del impuesto".

En el caso de autos, la empresa recurrente tiene instalada su planta de fabricación en Maracay, y, por consiguiente, es obvio que allí explota o ejerce su industria, y, por tanto, a título de *industrial*, es contribuyente del Fisco Municipal del Distrito Girardot del Estado Aragua, y por cuanto la empresa en cuestión está domiciliada en Caracas, en donde tiene establecidas oficinas, y efectúa ventas de sus productos, es decir ejerce actos de comercio, es evidente que, como *comerciante* que realiza actividades lucrativas, es también contribuyente del Fisco Municipal del Distrito Federal.

“En síntesis —estableció la Corte en un caso similar la recurrente es contribuyente, en Maracay, por la industria que allí ejerce y la base del cálculo del impuesto que la grava son las ventas, independientemente de donde las efectúa. En cambio es contribuyente en Caracas, por el comercio que ejerce acá y la base del cálculo del impuesto que lo grava son también las ventas, pero sólo las efectuadas también acá”.

CSJ-SP

30-6-82

Presidente Ponente: René de Sola

El hecho imponible en las Patentes de Industria y Comercio, es el ejercicio de actividades industriales y comerciales en una jurisdicción municipal.

Reiteradamente, la Corte, en Sala Político-Administrativa, ha señalado que el hecho imponible, en el impuesto municipal denominado “patente de industria y comercio”, es el ejercicio, en la respectiva jurisdicción municipal, de actividades industriales o comerciales; y que su base imponible es la medición o cuantificación del mismo para traducirlo en dinero y aplicarle la alícuota impositiva correspondiente. No cabe duda de que el tráfico inmobiliario es una actividad comercial, pasible por consiguiente del referido impuesto. Sin embargo, en la disposición atacada, no aparece configurada esa actividad como tal hecho imponible; la misma aparece en otra categoría tributaria, a saber, “empresas de ventas de terrenos y parcelas urbanizadas o no”. Por tanto, en la norma recurrida no se establece el referido impuesto de patente de industria y comercio. En ella se erige, como tal categoría tributaria, las “urbanizaciones”, entendidas, según su propio texto, como “cambio de uso de la tierra”. Esta circunstancia, sin embargo, no corresponde al hecho imponible de ninguno de los impuestos cuyo establecimiento haya atribuido la Constitución a la potestad tributaria de los Municipios.

De otra parte, al fundamentar su denuncia de la violación del ordinal 3º del artículo 31 de la Constitución por la norma impugnada, el recurrente expone que este dispositivo constitucional “concede facultad a los Municipios para imponer impuesto sobre inmuebles urbanos, pero dicha facultad se limita únicamente a los inmuebles urbanos, y no a los inmuebles rurales”; de modo que, según agrega el recurrente, con el impuesto de inmuebles, indiscriminadamente, tanto los inmuebles urbanos como los rurales”. Además, el recurrente consignó un “Certificado de Solvencia”, en el cual el Administrador de Rentas Municipales del citado Distrito Páez “hace constar que la ciudadana Francisca María Acosta de Pigna, C.I. Nº 977905 nada adeuda... por concepto de impuesto sobre inmueble hasta el segundo trimestre del año 1979... correspondiente a: Un lote de terreno ubicado en el Parcelamiento Recreacional Club Náutico El Galeón del Municipio Pedro Gual” del referido Distrito. Por lo demás, el Municipio recurrido, no obstante haber sido notificado, conforme a la Ley, de la interposición de este recurso, se limitó a objetar la legitimación activa del recurrente; pero nada alegó respecto de los fundamentos del propio recurso. Analizados estos elementos, se concluye que, según el criterio del recurrente y de la Administración Municipal recurrida, se está en presencia de un “impuesto sobre inmueble”.

Ello establecido, la Corte considera que el ordinal 3º del artículo 31 de la Constitución de la República determina, entre los “ingresos” de los Municipios, “las patentes sobre industria, comercio y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos”. Conforme a esta disposición, denunciada como infringida, a la potestad tributaria municipal, en materia de imposición inmobiliaria, sólo le están atribuidos “los impuestos sobre *inmuebles urbanos*”, y no sobre los inmuebles rurales; lo cual aparece ratificado por el ordinal 3º del artículo 98 de la Ley Orgánica de

Régimen Municipal, según el cual, entre los ingresos del Municipio, se contempla “la participación en el producto del Impuesto Territorial Rural, la cual se determinará en la Ley que establezca dicho impuesto”, el que corresponde a la potestad tributaria de la República, de acuerdo con el ordinal 8º del artículo 136 de la Constitución, denunciado también por el recurrente como infringido.

Pues bien, del contexto de la norma impugnada aparece manifiesta la indiscriminación denunciada de los inmuebles objeto del impuesto; y, más aún, de su base imponible aparece asimismo la presunción fundada de que se pretende gravar los inmuebles rurales; pues el impuesto se calcula, atendido el “cambio de uso de la tierra”, “por metro cuadrado de área vendible según el precio de venta”; lo cual conforma, según la falta de técnica tributaria de que adolece dicha norma, un impuesto sobre las ventas de terrenos, no atribuido tampoco a la potestad tributaria municipal (Artículo 117 de la Constitución).

B. Clasificación

CSJ-SPA (121)

21-6-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La clasificación y fijación de las patentes constituye un acto meramente declarativo, revisable por la Administración.

“Ahora bien, a juicio de la Sala, la Junta de Clasificación se limita sólo a clasificar la actividad del contribuyente, para colocarlo en alguna de las categorías contempladas en el artículo 8º de la Ordenanza, en atención a las declaraciones del contribuyente y a las informaciones obtenidas por dicha Junta para determinar la cantidad que aquél debe pagar; pero es preciso advertir que tal clasificación y fijación no limita ni mucho menos deroga las amplias facultades de fiscalización que tiene la Administración; en consecuencia, si al ejercer tales facultades la Administración encuentra que la actividad económica del contribuyente es distinta a la declarada por éste o que los datos económicos suministrados por el contribuyente son inexactos, es lógico y jurídico que la Administración proceda a formular el correspondiente reparo, a fin de cumplir el deber que le corresponde de velar por la correcta aplicación de los ingresos municipales de conformidad con la Ley y ordenanzas vigentes”.

“Por último, estima la Sala que la clasificación y fijación de las patentes constituyen un acto meramente declarativo, y, por tanto, revisable por la Administración; la fuerza de cosa juzgada que la Ordenanza atribuye a las decisiones de la Junta de Apelación debe interpretarse en sentido de que está agotada la vía administrativa, ya que las decisiones de dicha Junta no tienen el carácter de estos jurisdiccionales propiamente dichos”.

En consecuencia, la Corte considera que las Resoluciones números 1 y 2 del Director de Liquidación de Rentas del Distrito Federal de fecha 16 de enero de 1968, fueron dictadas por la nombrada autoridad dentro del marco de sus atribuciones y que, las Resoluciones confirmatorias del Gobernador del Distrito Federal no adolecen de los vicios que se le atribuyen.

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. Procedimiento administrativo

A. Representación

CPCA

6-7-82

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Las personas que en nombre del patrono ejercen funciones de dirección y administración, tienen personería suficiente para representarlo válidamente ante las autoridades administrativas del trabajo en todo lo relacionado con los efectos de los contratos de trabajo, y dentro de las funciones y atribuciones que en esa materia corresponden a dichas autoridades administrativas.

En escrito de fecha 2 de noviembre de 1981, la Constructora Hermanos Ruggiero C.A. solicitó por medio de apoderado judicial la declaratoria de nulidad por ilegal de la Resolución dictada por la Inspectoría del Trabajo en el Este del Area Metropolitana de Caracas, de fecha 1º de abril, que declaró "la reincorporación inmediata del laborante Dionisio Villegas, plenamente identificado en autos a su puesto habitual de trabajo con el consiguiente pago de los salarios dejados de percibir, cuantificados estos últimos desde el día 20 de febrero de 1981, fecha en que se produjo el despido hasta el día de su definitiva readmisión de dicha empresa y así se decide".

La demanda fue admitida en fecha 2 de julio de 1981. De conformidad con lo previsto en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia fue notificado el ciudadano Fiscal General de la República y se le remitió anexo copias certificadas del libelo, del auto de admisión y demás recaudos pertinentes.

Según Resolución publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 32.463 de fecha 29 de abril de 1982, fueron designados por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia los nuevos Magistrados que integran esta Corte Primera.

En la sesión de 13 de mayo de 1982 se incorporaron los nuevos Magistrados así: Presidente, Dr. Aníbal Rueda, Vicepresidente, Dra. Hildegard Rondón de Sansó, Magistrados: Dres. Román J. Duque Corredor, Armida Quintana Matos y Pedro Miguel Reyes.

Por auto dictado el 17 de mayo del año en curso esta Corte se avocó al conocimiento del presente recurso el cual continuó en la etapa de "Vistos" y se designó ponente al Magistrado que con tal carácter suscribe el fallo. Hecho el estudio del expediente por los Magistrados de la Corte en la forma prevista en el artículo 94 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

— I —

En fecha 20 de febrero de 1981 el ciudadano Dionisio Villegas, venezolano, mayor de edad, de este domicilio y titular de la Cédula de Identidad Nº 2.099.994, ocurrió por ante la Inspectoría del Trabajo en el Este del Area Metropolitana en virtud de que: "Con fecha 19 de febrero del corriente año fui despedido por la empresa Constructora Hermanos Ruggiero C.A., estando amparado en la inamovili-

dad prevista en el artículo N° 204 de la vigente Ley del Trabajo, sin que cumpliera con solicitar la correspondiente calificación de despido para poder despedirme, en razón de la inamovilidad que me ampara, en mi condición de Miembro de la Junta Directiva del Sindicato arriba identificado, solicito al Despacho a su cargo se sirva ordenar mi reenganche con el consiguiente pago de los salarios dejados de percibir desde la fecha del despido hasta mi definitivo reenganche al trabajo, con un salario íntegro de bolívares ciento once (111) con sesenta (60) céntimos como Chofer Operador de Camión Bomba”.

Solicito que la citación sea practicada en la persona de Giuseppe Ruggiero, como Presidente de la mencionada empresa, en sus oficinas ubicadas entre la Primera Av. Los Palos Grandes y Av. Francisco de Miranda, Edificio Cavendes, Piso 8, Oficina 802, Los Palos Grandes y si ello no fuere posible personalmente, que se le fijen Carteles para los efectos y fines legales consiguientes”.

Sustanciada la solicitud de conformidad con lo previsto en los artículos 347, 351, 352, y 353 del Reglamento de la Ley del Trabajo, aparece al folio 3 del expediente administrativo, boleta de citación librada al Representante Legal de la Empresa “Constructora Hermanos Ruggiero C. A.”, en fecha 4 de marzo de 1981, y la cual aparece firmada, sellada y recibida en fecha 11 de marzo de 1981.

En la oportunidad de la contestación de la demanda, solamente compareció el trabajador Dionisio Villegas, asistido por el ciudadano Alfonso Pérez M., en su carácter de Secretario de Organización de la Federación de Sindicatos Autónomos del Distrito Federal y Estado Miranda, concediéndosele a la empresa demandada la hora de espera prevista en el artículo 246 del Código de Procedimiento Civil; y no habiendo comparecido ni por sí ni por medio de apoderado; en el mismo acto fue declarada confesa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 276 *ejusdem*.

En fecha 13 de marzo de 1981, la Inspectoría del Trabajo del Este del Area Metropolitana, dicta un auto mediante el cual, ratifica el estado confeso en que quedó la empresa por su no comparecencia al acto de la contestación de la solicitud de reenganche y da por reconocidos los tres particulares del artículo 347 del Reglamento de la Ley del Trabajo, ordenando verificar la condición de inamovilidad alegada por el trabajador.

En fecha 25 de marzo de 1981, comparece por ante la Inspectoría del Trabajo el Dr. Marcos Tulio de J. Paredes, quien en su carácter de apoderado de la firma “Constructora Hermanos Ruggiero C.A.” consignó carta poder que acredita su representación, así como la Gaceta Municipal en la cual aparece el Registro de dicha empresa y solicitó en esa oportunidad: la reposición de la presente causa al estado de nueva citación, ya que el representante legal de la Empresa no ha sido citado y así consta de autos”, alegando igualmente que en otra oportunidad ampliaría estos razonamientos.

Dicha solicitud de reposición es denegada por la Inspectoría del Trabajo, por auto dictado el 26 de marzo de 1981 por considerar cumplidos los requisitos pautados en el artículo 133 del Código de Procedimiento Civil.

La Inspectoría del Trabajo del Este del Area Metropolitana de Caracas dicta su Resolución en fecha 19 de abril de 1981, y entre los argumentos que la indujeron a dictarla se encuentran:

“Que al no haber concurrido la representación patronal al referido acto de contestación, es evidente que la solicitud del trabajador no fue controvertida y deben darse como ciertos los hechos alegados, es decir, que deben ser reconocidos y apreciados como indubitables la condición de trabajador y el despido después de lo cual el Inspector procederá a ordenar el reenganche y pago de los salarios caídos, una vez verificada la inamovilidad que ampara al trabajador...”.

“Planteados así los hechos, esta Dependencia consideró necesario en aras de la verdad procesal practicar una Inspección Ocular ante la Sala respectiva a

los fines de constatar el fuero invocado por el accionante. Que el funcionario destacado al efecto verificó que el ciudadano Dionisio Villegas ostenta el cargo de Secretario de Actas del Sindicato prenombrado y dicha designación está vigente; por tanto dicho trabajador no puede ser despedido, trasladado o desmejorado en sus condiciones de trabajo, sin causa justa calificada previamente por el respectivo Inspector del Trabajo...".

"Por las razones expuestas esta Inspectoría del Trabajo en el Este del Area Metropolitana de Caracas, en uso de sus atribuciones legales declara con lugar la presente solicitud y como consecuencia de ello ordena a la empresa "Constructora Hermanos Ruggiero C.A.", la reincorporación inmediata del laborante Dionisio Villegas, plenamente identificado en autos a su puesto habitual de trabajo con el consiguiente pago de los salarios dejados de percibir, cuantificados estos últimos desde el día 20 de febrero de 1981, fecha en que se produjo el despido hasta el día de su definitiva readmisión en dicha empresa y así se decide".

Contra la Resolución dictada por el Inspector del Trabajo recurrió la empresa "Constructora Hermanos Ruggiero C.A.", según se anotó en el párrafo que encabeza este fallo argumentando en el escrito de impugnación como punto principal que su representada "no había sido citada legalmente para hacerse parte en dicho procedimiento, sin embargo, en mi carácter de apoderado de la compañía me hice presente en dicho procedimiento al tener conocimiento extraoficial de su existencia, y solicité formalmente en fecha 25 de marzo del año en curso, que se procediera a la reposición de la causa por cuanto mi representada no había sido citada como en efecto no fue citada en ningún momento para dicho procedimiento y así consta del expediente; tal solicitud de reposición de la causa al estado de que se practicará legalmente la citación de mi representada en la persona de su representante legal que el señor Giuseppe Ruggiero Di Prisco, la formulé en tiempo oportuno, ya que en fecha 25 de marzo del año en curso no se había vencido el lapso de los ocho días hábiles que acuerda la Ley del Trabajo y el nuevo Reglamento de la Ley del Trabajo en lo que se refiere al Fuero Sindical, para ejercer tal recurso"...

Continúa expresando el recurrente "...y al no acatar el funcionario dichas disposiciones se refiere a los artículos 351, 352 y 353 del Reglamento de la Ley del Trabajo— colocó a mi representada en un total estado de indefensión, privándola del ejercicio legítimo de defensa, pues como dije anteriormente mi representada no fue citada en la persona de su representante legal ni personalmente ni por medio de carteles, y esta circunstancia está corroborada en la misma Resolución cuando establece que la citación fue firmada por la persona encargada para ello por la Empresa sin indicar el nombre de la persona que firmó...". Que dicho funcionario al obrar, de esa manera como lo hizo, o sea al no citar personalmente ni por medio de carteles, al representante de la empresa —como lo solicitó el trabajador— violó las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, como disposiciones concordantes sobre la materia, es decir, en materia de citación...".

Del texto de la Resolución impugnada, se desprende que, presentada la solicitud de reenganche, por el trabajador, se acordó la citación del representante legal de la accionada; que en la oportunidad fijada para que tuviera el acto de alegatos no compareció la representación empresarial, ni por sí ni por medio de apoderado, que acordada la hora de espera, y después de cumplida, se declaró confesa a la accionada.

En el expediente administrativo correspondiente, se encuentra copia del oficio 1.096, emanado de la Inspectoría del Trabajo del Este del Area Metropolitana de Caracas, contentivo de la citación, dirigido al Representante legal de la Empresa "Constructora Hermanos Ruggiero C.A."; y un sello estampado en su margen derecho donde se lee "Constructora Hermanos Ruggiero, C.A., ... firma ilegible ... 11 III 81, 11,15".

Consta igualmente, la solicitud de reposición formulada por el apoderado de la firma Constructora Hermanos Ruggiero C.A., para que se repusiera la presente causa al estado de nueva citación ya que el representante legal de la compañía no había sido citada.

Se encuentra también, la decisión emanada de la Inspectoría del Trabajo, en la cual deniega la anterior solicitud por considerar que se han cumplido los requisitos legales pautados en el artículo 133 del Código de Procedimiento Civil.

Así mismo, en el texto de la resolución impugnada se asienta: "Posteriormente por diligencia de fecha 25 de marzo de 1981, el Dr. Marco Tulio Paredes, en su carácter de apoderado de la prenombrada empresa solicitó la reposición de la presente causa al estado de nueva citación. No obstante este Despacho consideró que se cumplieron con todos los requisitos exigidos por la Ley a los efectos de la citación ya que fue debidamente sellada y firmada por la persona que habían encargado para ello, por tanto se negó dicha solicitud mediante auto de fecha 26 de marzo de 1981 y del cual no se apeló quedando firme y surtiendo sus efectos plenamente".

El artículo 12 del Reglamento de la Ley del Trabajo establece:

"Los directores de empresa, gerentes, administradores, jefes de relaciones industriales, jefes de personal, capitanes de barcos, liquidadores, depositarios y demás personas que en nombre y por cuenta de un patrono ejerzan funciones de dirección o administración son representantes del patrono; y en consecuencia lo obligan frente a sus trabajadores para todos los fines derivados de la relación de trabajo".

Del contenido de dicha norma se desprende que, las personas que en nombre del patrono ejercen funciones de dirección y administración en cuanto a la contratación de los trabajadores y a los efectos derivados de los respectivos contratos de trabajo, tienen personería suficiente para representar válidamente al patrono ante las autoridades administrativas del Trabajo en todo lo relacionado con los efectos de los contratos de trabajo y dentro de las funciones y atribuciones que en esa materia corresponden a dichas autoridades administrativas.

En el caso de especie, el impugnante alega que su representada no fue debidamente citada y ello porque no aparece la firma del señor Giuseppe Ruggiero Di Prisco; y del examen de las actas que componen el expediente administrativo se evidencia que es como lo afirma el impugnante; y como se ha señalado, se encuentra una firma ilegible estampada en la copia del oficio de notificación pero no se establece en ninguna oportunidad que la misma pertenezca a alguna de las personas que señala el artículo 12 del Reglamento de la Ley del Trabajo.

Por otra parte, la Resolución impugnada es un acto administrativo que surge de un procedimiento de reenganche, por lo cual, han debido aplicarse las normas contenidas en los artículos 351 y siguientes del Reglamento de la Ley del Trabajo, y según ellas, las citaciones o notificaciones se harán personalmente o por medio de carteles. La citación personal se hará mediante boleta entregada por el empleado de la Inspectoría del Trabajo al citado en su morada o en su oficina o en lugar donde ejerce la industria o el comercio, o en el lugar donde lo encuentre y le exigirá recibo firmado por el citado, el cual se agregará al expediente. El recibo deberá expresar el lugar, la fecha y la hora de citación.

La citación por consiguiente debió efectuarse personalmente al patrono, en el caso que se analiza, patrono que lo es "Hermanos Ruggiero, C.A."; ente moral representado por su Presidente Giuseppe Ruggiero Di Prisco o conforme a lo establecido en el artículo 12 del Reglamento de la Ley del Trabajo, por cualquiera de las personas allí señaladas. La exigencia del recibo al citado, que en este caso podría admitirse su sustitución por la firma y sello en la copia del oficio, debió expresar la identificación de la persona que lo firma, con indicación del carácter con que lo hizo,

al no procederse en esa forma era imposible afirmar como lo hizo la autoridad administrativa del trabajo, que la misma había sido realizada por una persona encargada para ello, por lo tanto, no estaba demostrado en autos que el patrono hubiese sido legalmente citado, ni conforme a los artículos del Reglamento ya citado, ni de conformidad con la normativa aplicable por mandato del artículo 133 del Código de Procedimiento Civil, y así se establece.

En el caso de autos, la Resolución accionada dio por cumplidas las exigencias de la norma legal con la simple notificación "a la persona que habían encargado para ello", por lo cual, en criterio de la Corte, viola por mala aplicación, los artículos 12, 351, 352 y 353 del Reglamento de la Ley del Trabajo; y así se declara.

B. *Actas Fiscales*

CSJ-SPA (148)

20-7-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Si la Administración admite la declaración del contribuyente da validez a los datos aportados por éste, acepta las cifras de ingresos brutos, costos, etc., por lo que no necesita levantar a esos efectos un acta fiscal.

Esta Sala, en numerosos y reiterados fallos, ha venido sosteniendo que el acta fiscal a que se refiere el artículo 201 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta no es indispensable en forma previa al acto de liquidación en ninguna de las dos situaciones señaladas en los ordinales 1º y 2º del artículo 168 *ejusdem* (correcciones de forma y liquidación *bona fide*), pues los datos en que se funda dicha liquidación o modificación provienen todos de la declaración original *bona fide* y son referencias que conoce bien el propio contribuyente declarante por haberlas proporcionado él mismo. El procedimiento empleado por la Administración en casos como el de autos no debilita, ni conculca en forma alguna el derecho de defensa del contribuyente, toda vez que éste es notificado, mediante la respectiva resolución, de las razones fiscales, al recibir la planilla de liquidación y frente a ella tiene abiertos los recursos de reconsideración administrativa y contencioso-fiscal, previstos en los artículos 116 y 127 de la Ley de la materia. Ahora bien, si en cambio se trata de datos nuevos, extraídos por los fiscales de la contabilidad, libros, papeles y otros documentos del contribuyente, o de interrogatorios formulados a éste, que generalmente son obtenidos en sus propias oficinas, entonces el acta fiscal ocupa el lugar de la declaración original o *bona fide* y como ella viene a servir de documento de registro de dichos datos nuevos o complementarios y, en aras de su autenticidad, se exige la firma del contribuyente en dicha acta, como antes lo hizo en la declaración primitiva o jurada original.

Al respecto, en sentencia del 4 de marzo del corriente año, la Sala ha dicho que la norma contenida en el Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1956, análoga a la del artículo 201 del actualmente vigente, "...se refiere a las actas fiscales que los funcionarios de la Administración de Impuesto deben levantar con ocasión de las revisiones o verificaciones que se realicen con posterioridad a las liquidaciones *bona fide* (provisional y modificada) en la contabilidad, libros, facturas, documentos y papeles del contribuyente y para dejar constancia de las respuestas que éste formule a los interrogatorios hechos sobre operaciones, actividades o cualesquiera otros hechos ejecutados en el ejercicio fiscal y de los cuales pueden derivarse derechos fiscales eventuales o complementarios a favor del Fisco Nacional".

En otras palabras, si la Administración admite la declaración, da la validez a los datos aportados por el contribuyente, acepta las cifras de ingresos brutos, costos, renta

bruta, deducciones, por él suministradas y en suma no las modifica y ni siquiera las pone en duda sino que, simplemente pide una explicación sobre alguno de dichos rubros, sobre sus características o naturaleza, su monto o su composición, considera el juzgador que, en estos casos, no es necesario ni razonable que se la obligue a trasladarse al domicilio del contribuyente para levantar un acta fiscal, en la cual, como se ha dejado dicho, lo que debe recogerse conforme a la intención del legislador son hechos nuevos diferentes a los contenidos en la declaración; en casos como el de autos resulta, por tanto, suficiente para lograr el propósito perseguido por la norma que la fiscalización requiera una información y que el afectado responda a ella debidamente para que la Oficina liquidadora quede en condiciones de formular el reparo por la vía de un simple ajuste de rentas.

2. *Los Actos Administrativos*

A. *Clasificación*

CPCA

1-6-82

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sanso

Los actos administrativos generales son aquellos de contenido normativo o los destinados a un número indeterminado de personas.

Dilucidada la primera cuestión nos corresponde determinar si los actos específicos que han sido objeto de impugnación son actos de efectos generales o si son actos de efectos particulares, por cuanto sólo los segundos, como se señaló, pueden ser objeto de suspensión. La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia distingue solamente en lo que atañe al recurso de nulidad por ilegalidad, entre los que se destinan a los actos de efectos generales y los que se destinan a los actos de efectos particulares, por lo cual es menester determinar, de acuerdo con dicho texto, a cuál de las categorías corresponde el caso presente.

La doctrina venezolana imperante, al interpretar la normativa citada, opina que actos de efectos generales son tan sólo aquellos de contenido normativo. Los actos de efectos particulares son los que carecen por el contrario de dicho contenido, aun cuando puedan estar dirigidos a un grupo numeroso de sujetos. Brewer Carías distingue así en esta segunda categoría entre los actos generales de efectos particulares que son los dirigidos a un grupo determinado o determinable de personas y los actos individuales de efectos particulares dirigidos a un sujeto específico de derecho (El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela, U.C.V., página 172 y siguiente). Otra opinión expresa que actos de efectos generales es una noción análoga a la de actos generales, esto es, aquel que crea, modifica o extingue situaciones subjetivas o realiza declaraciones de certeza legal respecto a una colectividad indeterminada de personas. El acto de efectos individuales, o acto particular, realiza los mismos efectos pero en relación con una o más personas determinadas o determinables (véase opinión del Fiscal General de la República expuesta en el expediente N° 79-573 de este Tribunal, páginas 212 y siguientes). De todo lo anterior se evidencia que el carácter de acto de efectos generales implica para la doctrina o bien el carácter normativo contenido en el mismo, o bien el carácter indeterminado de los destinatarios.

Comparando los conceptos deducidos a la situación presente se aprecia que las decisiones de un ente corporativo como la Federación Médica Venezolana limitada como lo está su esfera de administración activa, a actuar sobre los sujetos colegiados, no puede ser calificado sino como un acto de efectos individuales y en base a ello esta Corte estima que está dado el primer presupuesto para la procedencia de la suspensión, pasando a analizar el segundo de los enunciados.

B. *Contenido de la decisión*

CSJ-SPA (116)

10-6-82

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

En la decisión contenida en los actos administrativos, en particular los dictados por la Administración en función jurisdiccional, deben analizarse los alegatos y pruebas de las partes y decidirse conforme a los hechos que constan del expediente.

La Corte pasa en primer término, a examinar las denuncias que hacen los apoderados del Instituto bancario, acerca de las violaciones de los artículos 12 y 162, del Código de Procedimiento Civil, en las cuales incurre la Resolución emanada de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia del Estado Zulia, y a tales efectos, observa:

Sentada como ha quedado la naturaleza de órganos administrativos de las nombradas Comisiones Tripartitas, y, por ende, el carácter de actos administrativos de las decisiones que emiten éstas, cabe señalar que aún existiendo una regulación específica del procedimiento administrativo, esto es, de la serie de trámites esenciales que deba cumplirse para la emanación o producción de un acto administrativo, ello no significa que se equipare totalmente en el aspecto formal la decisión administrativa a la sentencia como acto típico, ya que ésta es la culminación normal del proceso civil, tal y como lo ha establecido esta Sala en sentencia del 19-02-62, al expresar: "...no puede pretenderse que las resoluciones de los funcionarios de la administración pública cumplan con todos los requisitos y formalidades que para las sentencias establece la legislación procesal civil, en este caso, las fijadas en el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil regulan el modo de actuar de los Tribunales como órganos de la administración de justicia, fundados en el principio según el cual en el proceso civil es a las partes a quienes corresponde impulsar el procedimiento, así como alegar y probar lo que estimen conveniente en apoyo de sus respectivas pretensiones, de allí que la función del Juez se limite a sustanciar y decidir el proceso de acuerdo con las pertinentes normas legales y con lo alegado y probado en el curso del juicio.

No obstante, debe precisarse que si bien la actuación administrativa en el procedimiento de "calificación de despido" está regida por principios diferentes, pues los integrantes de la Comisión Tripartita no son jueces, ni sus actuaciones actos jurisdiccionales, cuando dichas Comisiones se pronuncian acerca de lo justificado o injustificado de un despido lo hacen a través de un procedimiento administrativo que reviste características particulares en virtud de la fisonomía triangular que la normativa vigente le acuerda, por la cual la Administración carece de la condición de parte asumir, en cambio, un papel arbitral, absolutamente imparcial, que la lleva a zanjar conflictos entre particulares, sin olvidar que también, en estos casos, lo que tiene que valorar es el interés público general que preserva la Ley de la materia. Aparece así la Administración con competencia resolutoria de conflictos entre particulares en los cuales se ventilan intereses eminentemente privados en los que no existe un interés directo de la misma. Por consiguiente, si los interesados han producido pruebas, la Comisión deberá apreciarlas, desecharlas o estimarlas al decidir sobre la calificación del despido, teniendo por norte de sus actos las características de cada caso concreto en relación con las situaciones de hecho que determinan sus actuaciones dentro del marco legal. La decisión de la Comisión, a través de su justificación intrínseca o motivación, deberá reflejar el análisis de determinadas situaciones de hecho y establecer el nexo lógico que existe entre ellas y la indefensión del interesado y enmarcar asimismo, la actuación administrativa dentro de los parámetros legales que la definen.

En virtud de lo expuesto, y habida cuenta de la disposición contemplada en el Reglamento de la Ley Contra Despidos Injustificados (Art. 43) que establece el carácter supletorio de las disposiciones de la "Ley Orgánica de Tribunales y del Código de Procedimiento Civil", en cuanto sean aplicables, considera la Sala, acorde con lo alegado por el recurrente que la Comisión Tripartita de Segunda Instancia del Estado Zulia no se atuvo a lo alegado y probado en autos y no emitió decisión expresa, positiva y precisa con arreglo a las acciones deducidas y a las excepciones opuestas, al silenciar el análisis de uno de los planteamientos básicos del Instituto. En efecto, la resolución que se recurre se pronunció parcialmente sobre la carta-poder producida por los representantes del organismo bancario en cuanto a la determinación del domicilio del trabajador solicitante, sin entrar a examinar la incidencia que la apreciación de tal documento tendría sobre el contenido jurídico del asunto sometido a su decisión, en olvido del deber que el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil impone de mantener la debida congruencia formal del fallo; como sí lo realizó, en cambio, la Comisión de Primera Instancia, en cuya resolución se analizan los planteamientos formulados por vía principal en la contestación de la reclamación que exigían de decisión expresa, por constituir un verdadero pedimento, análisis que efectúa para concluir considerando "válida la representación de la accionada" con todas las consecuencias que tal reconocimiento involucra. Por otra parte, acorde con el artículo 12 del Código de Procedimiento Civil, si los jueces deben analizar todas y cada una de las pruebas aportadas a los autos con miras al mejor esclarecimiento de los hechos, deriva de ello que no puede escogerse una prueba para fundamentar una decisión y prescindir de la misma en cuanto ella contribuye a desvirtuar lo decidido, pues tal discriminación podría dar lugar a decisiones reñidas con el principio que los obliga a atenerse a lo alegado y probado en autos y tener por norte de sus actos la verdad. En consecuencia, esta Sala considera procedente la denuncia de los representantes del Banco Provincial, S.A.I.C.A., acerca de la violación de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, por parte de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia del Estado Zulia y así se declara.

C. Motivación

CSJ-SPA (113)

7-6-82

Presidente Ponente: René de Sola

La motivación omitida en el acto de reelección de jueces, puede suplirse con actas u otros instrumentos idóneos.

Sentado como ha quedado el carácter reglado del acto de reelección de los jueces previsto en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, resta por dilucidar la cuestión relativa a si es o no legalmente exigible su motivación.

Al respecto, el Consejo de la Judicatura ha invocado la sentencia dictada por esta misma Sala el 7 de agosto de 1973 en la que se sentó que la circunstancia de que las respectivas actas no contengan un razonamiento explícito acerca de los motivos determinantes de cada decisión, no es suficiente para la invalidación del acto impugnado.

Si bien es cierto que la Corte hizo efectivamente tal declaración, no debe olvidarse que en la misma sentencia sostuvo el criterio de la necesidad de la motivación del acto, en los términos siguientes:

"Con relación a este punto, estima la Corte que aun tratándose de un organismo de carácter público, encargado de una función de tanta importancia como es la designación de los Jueces, está obligado, como todo ente administrativo en general, a motivar sus decisiones, tanto por lo que se refiere a los hechos como

al apoyo que deben tener en la disposición legal respectiva, lo cual bien puede obtenerse de actas o de otros instrumentos que sean idóneos, a modo de dar justificación a la acción administrativa y de permitir el control jurisdiccional sobre la exactitud de los motivos y su correspondencia por la Ley”.

Como aparece de los anteriores razonamientos, en primer lugar la Corte estableció una clara diferenciación entre *motivos* y *motivaciones* —acogiéndose sin duda a las determinaciones que al respecto ha establecido la más acreditada doctrina administrativa— y al mismo tiempo entre las actas de las deliberaciones y el propio acto impugnado.

Después de haber efectuado ahora un análisis más profundo del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para llegar a la conclusión de que el acto en él contemplado es de los llamados reglados por la doctrina administrativa, con harta más razón se encuentra obligada la Corte a ratificar en su contenido integral la declaración antes transcrita. Esto quiere decir, por una parte, que el acto impugnado requiere como uno de sus elementos constitutivos la motivación, donde aparezcan los fundamentos de hecho que tuvo en consideración el Consejo de la Judicatura para tomar la decisión de no reelegir a un determinado Juez. Así lo imponía no sólo la naturaleza del acto —cuya legalidad descansa fundamentalmente sobre un juicio de valor—, sino la garantía constitucional de la defensa de que debe gozar todo ciudadano frente a los actos de los Poderes Públicos.

Ahora bien, consideró la Corte entonces —y hoy lo ratifica— que no era necesario, sin embargo, que la motivación apareciera en el texto del propio acto impugnado, sino que igualmente podría suplirse con actas u otros instrumentos idóneos. En esta forma se dejaba abierta para el Consejo de la Judicatura la posibilidad de hacer las pruebas pertinentes de la motivación omitida, aun durante la secuela del proceso de impugnación del correspondiente acto administrativo.

CSJ-SPA

20-7-82

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

La motivación de los actos tributarios es indispensable, toda vez que la misma es un requisito formal de legalidad.

Sobre la base de estos datos, el contribuyente quizás pudo imaginarse que en efecto se trataba de que la Fiscalización le rechazaba la rebaja de impuesto, ya que la coincidencia de las cifras así lo hacía presumir. Pero ciertamente lo que nunca podía suponer el recurrente eran las razones por las cuales se le rechazaba dicha rebaja, ya que la Fiscalización no se lo había notificado en forma alguna, ni con la planilla, ni antes de ella, ni después de emitirla, y esto pudo hacerlo por medio de un oficio de remisión explicativo.

La falta de motivación fue absoluta. Es sólo un año y medio después de emitida la planilla, esto es, el 31 de marzo de 1971, cuando la Administración Seccional en oficio Nº HIRC-030-3315, “informa” al contribuyente “que no se le concedió la rebaja indicada en el estado “F”, debido que al elevar la renta al año excede de Bs. 180.000,00” (Folio 56).

Aún así la motivación es insuficiente. En efecto. ¿Por qué se “elevó la renta al año”? ¿Cómo se elevó? ¿Con base en qué norma legal se hizo eso? Nada absolutamente explicó la Fiscalización al respecto, y es tardíamente, dos años después, —el 20 de febrero de 1973—, cuando los abogados fiscales presentan sus informes ante los jueces de instancia (folios 76 a 85).

Pudiera discutirse si hizo o no falta la Resolución prevista en la parte *in fine* del artículo 168 reglamentario, porque dicho aparte la exige para las "liquidaciones complementarias". A juicio de esta Sala, como también lo apreció la recurrida, (folio 150), en el caso de autos se trata de una "liquidación bonafide modificada" y no de una "complementaria", que por el contrario exige verificaciones y excede la declaración. Pero lo que no puede discutirse es si hizo o no falta una motivación, toda vez que éste es un requisito formal de legalidad indispensable de todo acto tributario, como lo ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia contencioso-administrativa.

Esa motivación ha debido expresarse en la planilla misma, o en un oficio de la Administración Seccional que acompañara su remisión, pero ha debido producirse en alguna forma para no comprometer el legítimo derecho de defensa de la contribuyente, y para no introducir imprecisiones en el contencioso-fiscal.

Su ausencia debe conducir invariablemente a la nulidad de la planilla de liquidación impugnada por razones formales, y esto dispensa a la Sala de tener que pronunciarse sobre el fondo mismo de la controversia, que tiene que ver con la procedencia de la rebaja impositiva solicitada, con base en el artículo 57 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966, en el caso de un contribuyente que declaró en un ejercicio inferior a 12 meses.

CSJ-SPA (163)

3-8-82

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata.

Por inmotivación se entiende también la precaria, insuficiente incongruente o inadecuada motivación.

La expresión de los motivos que fundamentan la decisión es un requisito formal que se convierte en garantía para el administrado de la posibilidad de recurrir certamente, lo que redunda en un adecuado control jurisdiccional de la legalidad de la actuación administrativa, provechoso también en última instancia para la propia Administración ya que, a su vez, se constituye en garantía para ésta de acierto en sus decisiones, finalidad de interés general o colectivo que el juez debe ayudar a que se cumpla. Se extrema el rigor en el análisis de los motivos expresados, porque debe existir la debida proporcionalidad y congruencia en las razones de hecho y de derecho explicitadas en la motivación, así como la máxima claridad en la exposición de las mismas. En consecuencia, por inmotivación ha de entenderse aún la precaria, insuficiente, incongruente o inadecuada motivación.

A este respecto tiene establecido la Corte que cuando deba desecharse un requisito de obligatorio cumplimiento han de indicarse asimismo las razones que impidieron su no aplicación, y no habiéndolo hecho adecuadamente los expertos en el caso de autos, el avalúo se hace también írrito por ausencia de motivación. Así se declara.

En virtud de las consideraciones precedentes, esta 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 impugnación del avalúo practicado en la presente causa y, en consecuencia, ordena, conforme a lo dispuesto en el aparte último del artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, fijar ella misma la indemnización definitiva a pagarse oyendo el dictamen de dos peritos designados al efecto.

D. *Vicios: Desviación de Poder*

CPCA

14-6-82

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La desviación de poder, para que se tipifique, no requiere ni siquiera que el fin distinto perseguido por el acto administrativo sea contrario a la Ley, basta con que sea contrario al objetivo que con el acto específico que se dicta se trata de conseguir.

El último de los alegatos del recurrente es la desviación de poder de quienes dictaron el acto sancionador por cuanto la finalidad del Tribunal Disciplinario es la sanción a quienes cometieron violaciones de la normativa que rige el ejercicio de la profesión que ejerce, lo cual ha de hacerse en base a la constatación de las infracciones cometidas. Estima el recurrente que si la función del Tribunal Disciplinario se orienta a una finalidad distinta como es el sancionar sin considerar rectamente las circunstancias, sin tomar en cuenta los principios del Derecho Administrativo y los principios generales del Derecho, apreciando de manera subjetiva las pruebas "y practicando una pretendida moralidad, evidentemente que su actuar procurará resultados distintos a los específicos, incurre en desviación de poder que es otro vicio de ilegalidad administrativa, ya que se ha apartado del fin determinado y concreto para el cual dicho poder le fue conferido".

En relación con el anterior alegato esta Corte observa que el recurrente ha calificado mal el vicio que impugna en el acto sancionatorio, ya que la desviación de poder, si bien ha sido bien definida por el mismo en un primer momento, sin embargo no encaja en la hipótesis que plantea. En efecto, hay desviación de poder cuando el acto aún siendo formal y sustancialmente acorde con la ley, sin embargo no lo es desde el punto de vista teleológico por cuanto la Administración al dictarlo no persigue con ello el fin a cuyo logro le fue acordada la facultad para hacerlo, sino un fin distinto que es por sí mismo contrario a derecho. A través de este vicio la jurisprudencia que lo concibió y posteriormente la doctrina que delineó sus modalidades y finalmente la norma expresa que lo consagra, tienden a establecer un control sobre la intención de la Administración, algo que va más allá del simple examen de la apariencia del acto para permitir que se escudriñe en los motivos reales y concretos que tuvo su autor. La desviación de poder para que se tipifique no requiere ni siquiera que el fin distinto perseguido por el proveimiento sea contrario a la ley, basta con que sea contrario el objetivo que con el acto específico que se dicta se trata de conseguir. Ahora bien, en el caso de autos se denuncia que el fin no se cumplió, no porque había otro objetivo distinto en sus autores, sino porque se violaron las reglas de la apreciación de las pruebas, lo cual no constituye desviación de poder sino incumplimiento de las disposiciones procedimentales, o vicio de fondo al calificarse erróneamente la situación jurídica que era objeto de dicho procedimiento.

Para que fuese valederamente alegado el vicio que se analiza, el impugnante ha debido señalar el objeto recóndito que perseguía el acto y que se sobrepuso al recto ejercicio de la potestad disciplinaria demostrando los hechos en los cuales se fundamenta. La desviación de poder no se presume, sino que es necesaria su demostración. En la situación presente los vicios que se denuncian bajo el título que se analizara son de distinta índole y corresponden a materias que fueron objeto de anteriores consideraciones y de las correspondientes decisiones, en razón de lo cual se le desestima por improcedente y así se declara.

E. *Ejecutoriedad*

CSJ-SPA (162)

3-8-82

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Los efectos de los actos administrativos sólo pueden suspenderse en circunstancias especiales legalmente previstas.

Respecto a la solicitud de pronunciamiento previo, observa:

La posibilidad atribuida a la Administración de materializar inmediatamente sus actuaciones —principio de ejecutoriedad del acto administrativo— es un privilegio consagrado a su favor justificado por la doctrina en la presunción de legalidad que acompaña a las actuaciones administrativas, y descansa en la razón de orden pragmático de que la inobservancia del principio podría paralizar a la administración. Es la razón por la cual en los ordenamientos jurídicos inspirados en el sistema contencioso administrativo francés que como el nuestro lo consagran, ese principio se convierte en regla del actuar administrativo, al contrario de lo que sucede con los otros poderes del Estado a los que sólo excepcionalmente les es atribuido semejante privilegio. De ahí que la posibilidad de su derogatoria por vía de suspensión de los efectos del acto venga establecida únicamente en circunstancias muy especiales (acto administrativo, de demolición por ejemplo, viciado de nulidad) en que se corre el riesgo de que el fallo definitivo acordare la anulación del acto cuando ya éste hubiere cumplido sus efectos al haber sido ejecutado por la Administración. Ello lo obligaría entonces al pago de una indemnización compensatoria en dinero, las más de las veces elevada, pago innecesario si se hubieren suspendido mediante pronunciamiento previo los efectos del acto viciado. La simple lectura del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de contenido similar, aun que no idéntico, al 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos revela, en efecto, que la descrita es la filosofía de la institución allí consagrada.

Estima, por tanto, la Corte que el alegado fundamento —del cual, además, no existe aún prueba en autos— de la solicitud de suspensión: los perjuicios irreparables que el eventual uso por la administración del privilegio de ejecución del acto administrativo acarrearé al impugnante, “a saber, . . . inmediato pago de una cantidad elevada de dinero QUE NO TENGO (Mayúsculas en el original) y tomando en consideración que resulta difícil, por no decir imposible, que la administración me repita un pago” es, a juicio de la Sala, insuficiente para acordar la suspensión solicitada. En fuerza de lo cual la niega y ordena devolver el expediente al Juzgado de Substanciación a los fines de que el procedimiento continúe el curso de ley.

V. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

CSJ-CP

30-6-82

Presidente Ponente: René de Sola

El recurso de inconstitucionalidad previsto en el artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es una verdadera acción popular, por lo que debe admitirse, cuando se impugna un acto de efectos generales, que en alguna forma afecta los derechos e intereses del recurrente en su condición de ciudadano, salvo que del contexto del recurso aparezca manifiestamente lo contrario.

En su aludido escrito, la representante del Concejo Municipal recurrido, luego de transcribir el artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, manifiesta que en el libelo se puede apreciar que el recurrente “demanda la nulidad de norma municipal alegando que afecta sus derechos e intereses como ciudadano

de la República y como residente en su jurisdicción"; que "ese interés —a que se refiere la norma legal citada— debe entenderse en forma concreta", y, en su demostración, cita conceptos del Maestro Borjas "al definir —dice— el interés que debe tener el actor al demandar"; que la norma de la Ordenanza impugnada establece un impuesto a las urbanizaciones; y que el recurrente "no tiene ninguna relación directa ni indirecta con el objeto de la demanda como es el contenido de la norma, la cual no le afecta sus derechos e intereses, por no tener la condición de urbanizador ni ninguna vinculación con urbanizaciones, lo que quiere decir —agrega— que en ninguna forma se le lesionan sus intereses con la disposición municipal; por tal razón su acción de nulidad debe ser desecha (sic) y evitarse así un litigio innecesario".

La Corte observa:

El artículo 112 de su propia Ley Orgánica dispone: "Toda persona natural o jurídica plenamente capaz, que sea afectada en sus derechos o intereses por ley, reglamento, ordenanza u otro acto de efectos generales emanado de alguno de los cuerpos deliberantes nacionales, estatales o municipales o del Poder Ejecutivo Nacional, puede demandar la nulidad del mismo, ante la Corte, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, salvo lo previsto en las Disposiciones Transitorias de esta Ley".

Este dispositivo legal consagratorio del "recurso de inconstitucionalidad", tradicional en nuestro derecho, pudiera conducir ciertamente a entender que, para deducir el mencionado recurso, sea menester una especial legitimación activa; esto es, una lesión de los derechos subjetivos o de los intereses legítimos del recurrente, por parte del acto de efectos generales presuntamente inconstitucional. Sin embargo, tal posible interpretación puede conducir también a una identificación o confusión inadmisibles entre el citado "recurso de inconstitucionalidad" y el "recurso contencioso-administrativo de anulación" consagrado en el artículo 121 de la misma Ley, sólo deducible contra actos administrativos de efectos particulares. Ese identificación o confusión posibles entre ambos recursos aparece evidentemente recusable por el propio derecho legislado, por la técnica y por la índole misma de esos recursos. No ha podido ser la intención del Legislador exigir la misma legitimación activa para deducir uno y otro recursos. Siendo así, se hace necesario entonces ocurrir a otra técnica de interpretación jurídica que, al dejar a salvo los valores o elementos mencionados, traduzca con absoluta fidelidad la real voluntad de la Ley.

La interpretación racional o lógica, especialmente en su sentido teleológico, así como la interpretación sistemática, y aun la histórica, pueden alcanzar tal objetivo.

En nuestro derecho, en la doctrina jurídica nacional y principalmente en la jurisprudencia de este Supremo Tribunal con sus diversas denominaciones históricas, la finalidad del recurso de inconstitucionalidad no es, precisamente, la defensa, protección o tuición de los derechos subjetivos o de los intereses legítimos de los ciudadanos en particular; sino la defensa objetiva de la majestad de la Constitución y de su supremacía. De ahí que ese recurso se haya considerado, tradicionalmente entre nosotros, como una auténtica "acción popular", para cuyo ejercicio se ha estimado legitimada toda persona natural o jurídica domiciliada o residente en el país. Es lógico y razonable pensar que la eliminación de tal carácter no haya estado en la intención del Legislador, pues ello significaría una involución del derecho venezolano.

Estos conceptos no son meras consideraciones abstractas. Antes bien, están inspirados en el propio texto de la Constitución y en el propósito manifiesto del Constituyente. En efecto, a simple vista se aprecia cómo el constituyente ha sido celoso del respeto absoluto y de la intangibilidad de su obra, la Constitución. Desde el nacimiento de la ley, por así decirlo, sancionada por el Congreso pero no promulgada aún por el Presidente de la República, el constituyente vela por la conformidad de la ley con la Constitución; y de ahí que faculte al Presidente para objetarla y someterla a la reconsideración del Congreso, entre otros motivos, por razones de

“inconstitucionalidad”; además, si el Congreso desestima estas razones, la Constitución faculta también al Presidente para “ocurrir a la Corte Suprema de Justicia, solicitando su decisión acerca de la inconstitucionalidad alegada” (artículo 173). Es obvio —y hasta ocioso es decirlo— que la Constitución no exige, y mal podría exigirlo, que, en estos casos, el Presidente de la República, para ejercer estas facultades, deba considerarse afectado en sus derechos o intereses personales. De otra parte, al establecer las “atribuciones de la Corte Suprema de Justicia”, el Constituyente pone en manos del “más alto Tribunal de la República” la potestad de anular, con efectos absolutos o *erga omnes*, todos los actos jurídicos generales emanados de las diversas ramas del Poder Público que sean violatorios de la Constitución. Señala ésta, al efecto, entre las “atribuciones de la Corte Suprema de Justicia”: “Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que *colidan con esta Constitución*”; “Declarar la nulidad total o parcial de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que *colidan con esta Constitución*”; y “Declarar la nulidad de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional cuando sean *violatorios de esta Constitución*” (artículo 215, ordinales 3º, 4º y 6º); “atribuciones” éstas que “ejercerá la Corte en pleno” (artículo 216); para cuyo ejercicio, la Constitución no exige, a quien lo solicite, condiciones especiales de legitimación. Más aún. El constituyente no se da por satisfecho con asegurar, mediante los dispositivos mencionados, el respeto de la Constitución, sino que resguarda la “inviolabilidad” de la misma e impone el “deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia”. Así, dedica su Título XI, denominado precisamente “De la inviolabilidad de la Constitución”, a regular en especial esta materia: “Esta Constitución no perderá su vigencia si dejare de observarse por acto de fuerza o fuere derogada por cualquier otro medio distinto del que ella misma dispone. En tal eventualidad, todo ciudadano, investido o no de autoridad, tendrá el *deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia*. . .” (artículo 250). Pues bien, la emanación, por cualquiera de las ramas del Poder Público, de un acto de “efectos generales” violatorio de un precepto de la Constitución, constituye, como lo enseña la doctrina, una derogación —pacífica si se quiere, pero una derogación—. Luego, si es un “*deber*” constitucional ciudadano y general, que no contempla excepción alguna, “colaborar en el restablecimiento de (la) efectiva vigencia” de la Constitución, cuando ésta “fuere derogada por cualquiera otro medio distinto del que ella misma dispone”: si ello es así —se repite—, resulta obligado considerar que, lógicamente, también es un “*deber*” ciudadano, incluso más que un “derecho” como tradicionalmente se lo había reconocido, denunciar ante este Alto Tribunal, como supremo intérprete y guardián de la Constitución y de su supremacía, la violación de cualquier precepto de ésta por algún acto del Poder Público de “efectos generales”. De modo que el “recurso de inconstitucionalidad” puede considerarse como un instrumento de colaboración ciudadana en el resguardo del respeto a la Constitución por todas las ramas del Poder Público.

Finalmente, procede observar que, cuando la Constitución atribuye competencia a este Supremo Tribunal para “declarar la nulidad” de los actos generales mencionados en los ordinales 3º, 4º y 6º de su artículo 215, solamente exige un requisito objetivo, a saber, “*que colidan con esta Constitución*” o “*cuando sean violatorios de esta Constitución*”. Y según una larga e histórica tradición jurisprudencial y doctrinaria, la Corte ejerce esta jurisdicción constitucional solamente a instancia de parte, sin que la Constitución haya exigido a ésta especiales requisitos subjetivos. En cambio, cuando el ordinal 7º del mismo artículo atribuye competencia a la Corte para “declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional”, determina: “*cuando sea procedente*”; es decir, refiere a la legislación subordinada el establecimiento de los casos, con sus respectivos requisitos objetivos y subjetivos, en que se considere “*procedente*” la declaración de nulidad de tales actos.

Por tanto, la expresión del artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte, según la cual la persona que ejerza el recurso de inconstitucionalidad "sea afectada en sus derechos o intereses", *es de interpretación rigurosamente restrictiva*, toda vez que, como consecuencia de las consideraciones anteriores, es obvio que la Ley dijo más de lo que quiso o podía decir (*lex dixit magis quam voluit*). Además, a esta particularidad debe necesariamente agregarse, por necesidad lógico-jurídica, el criterio establecido desde antiguo por este Supremo Tribunal, según el cual los *recursos que confieran las leyes a los ciudadanos o administrados deben interpretarse en sentido amplio (favorabilia ampliari)*. De otra parte, la Corte estima que si el recurso de inconstitucionalidad, como tal "acción popular", ha estado vigente y ha sido ejercido, admitido y decidido en épocas en que la República ha estado conducida por gobiernos dictatoriales y despóticos, *resulta un contrasentido pensar que el mencionado recurso haya dejado de ser una "acción popular" de los venezolanos*, cuando la República vive un Estado de Derecho, que el propio pueblo ha contribuido a crear, sostener y defender.

En virtud de todo lo expuesto, la Corte arriba a la conclusión de que, cuando una persona ejerce el recurso de inconstitucionalidad, en los términos del artículo 112 de su Ley, *debe presumirse*, al menos relativamente, que el acto de efectos generales recurrido en alguna forma afecta los derechos o intereses del recurrente en su condición de ciudadano venezolano salvo que del contexto del recurso aparezca manifiestamente lo contrario, o que el mismo fuere declarado inadmisibles conforme al artículo 115 de la Ley de la Corte.

El presente recurso no se encuentra en los supuestos de excepción antes mencionados, por lo cual la Corte considera que el recurrente está legitimado para interponerlo, y así lo declara.

VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. Aspectos Generales

A. Jurisdicción y competencia

CSJ-SPA (54)

15-3-82

Magistrado Ponente: J. G. Sarmiento Núñez

La jurisdicción hace referencia al ámbito de actuación de los tribunales en sus relaciones hacia el exterior, en cambio la competencia se refiere a las relaciones que guardan los tribunales entre sí.

Como es sabido, la misión del proceso es la de resolver una controversia en forma coactiva e imparcial, mediante la intervención de órganos con facultades para ello. Tales órganos, que son precisamente los Tribunales, están dotados de facultades que dimanar de la soberanía nacional, para decidir las pretensiones que ante los mismos se presentan. Esta facultad de decisión es lo que se denomina jurisdicción.

Ahora bien, la jurisdicción es una; pero el Estado, para ejercerla cabalmente, ha tenido que crear, para distribuir el trabajo en forma eficaz, una serie de órganos a los cuales les está encomendado el conocimiento de determinados asuntos, según su naturaleza o importancia, o en atención a la función que ejercitan en un aspecto parcial de un proceso determinado. Por eso, mientras la jurisdicción hace referencia al ámbito de actuación de los Tribunales en sus relaciones hacia el exterior, especialmente hacia las demás ramas del Poder Público, la competencia se refiere a las

relaciones que guardan los distintos Tribunales entre sí, por lo que puede definirse como la atribución de un asunto determinado a un Tribunal en concreto, con exclusión de sus superiores e inferiores jerárquicos y de sus iguales, o, en sentido objetivo, como el conjunto de normas que determinan dicha atribución.

Con caracteres de axioma la doctrina establece, que la competencia es la medida de la jurisdicción, la parte de jurisdicción que corresponde a cada órgano en concreto.

Ahora bien, conforme a los citados principios; el artículo 66 del Código de Procedimiento Civil dispone que "la competencia se determina por la materia, por el valor de la demanda, por el territorio y por la conexión o continencia de la causa". Pero a la vez, el artículo 67 *ejusdem* dispone que la competencia por la materia se determina en primer término por las leyes relativas a la materia misma que se discute y por las disposiciones del citado Código; y, en defecto de éstas, por las leyes orgánicas de los Tribunales.

CSJ-SPA (54)

15-3-82

Magistrado Ponente: J. G. Sarmiento Núñez

Las reglas de competencia aplicables en materia contencioso-administrativa son las establecidas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Pues bien, en el caso de autos, por tratarse de una materia que es propia de la jurisdicción contencioso-administrativa, las reglas de competencia aplicables son precisamente las establecidas en los procedimientos especiales contemplados en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto que ella regula no sólo la competencia del alto Tribunal, sino la de los demás órganos que, conforme a dicha Ley, están llamados a conocer de esa especial materia, incluyéndose a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

Tal es el caso del artículo 42 *ejusdem* que, en sus diversos ordinales, enuncia la materia que es de la competencia general del Supremo Tribunal de la República; y del artículo 43 de la misma Ley que se encarga de adjudicar las materias que competen a la Corte en Pleno, a la Sala de Casación Civil, a la Sala de Casación Penal y a la Sala Político-Administrativa.

Por otra parte, en las Disposiciones Transitorias cierra de la referida decisión mediante un recurso que el propio legislador ha proclamado que no existe; y, a la vez, vulneraría el instituto de la cosa juzgada prevista en el ordenamiento legal, y que emana, en el caso actual, de la firmeza del fallo que pronunció el Tribunal de la causa.

B. *Diferencias entre el control de legalidad jurisdiccional y el control de legalidad económico-administrativo*

CSJ-SPA (157)

29-7-82

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

La Corte establece las diferencias existentes entre el control jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos generales y particulares, atribuido a la Corte Suprema de Justicia y el control de la legalidad de los actos llamados económico-administrativos, atribuido a la Contraloría General de la República.

Es necesario definir la identidad, que sostiene la recurrente, o la diversidad, que sostiene la recurrida, entre el control de la legalidad de los actos administrativos, generales y particulares, en sede jurisdiccional, que la Constitución y su propia Ley Orgánica atribuyen a este Supremo Tribunal, y el control de la legalidad de los actos llamados económicos-administrativos, en sede de Administración Contralora, que la Constitución y su propia Ley Orgánica atribuyen a la Contraloría General de la República.

Pues bien, la identidad, pretendida por la recurrente, entre uno y otro controles de la legalidad, no es correcta. Diversos factores, elementos o circunstancias revelan sus diferencias, entre las cuales, ejemplificativamente, pueden citarse: el control jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos está sujeto, para su ejercicio, a una oportunidad o plazo previamente fijado por la Ley; en tanto que el control administrativo de la legalidad de los actos económico-administrativos está sujeto, por su parte, a oportunidades diversas, principalmente según el objeto de dichos actos, a saber gastos públicos o ingresos públicos, y, naturalmente, según se trate del control previo o preventivo, concomitante, posterior y perceptivo; la naturaleza jurídica del acto decisorio del control es totalmente diferente en uno y otro casos, pues, mientras en uno constituye un acto jurisdiccional (sentencia judicial), en el otro constituye un acto administrativo más. *Pero la diferencia fundamental, al menos en lo que concierne a la solución del conflicto de autos, entre uno y otro controles de la legalidad de los actos jurídicos mencionados, estriba en el alcance o en los efectos del respectivo control: el control jurisdiccional, establecida la inconformidad del acto administrativo con la legalidad entendida ésta en su más alto sentido, sanciona dicha inconformidad con la nulidad del acto; en tanto que el control administrativo de los actos económico-administrativos propende a establecer su conformidad o inconformidad con el ordenamiento jurídico-financiero o jurídico-fiscal que los regula; y si en ejercicio del control posterior, porque el acto se hubiere dictado ya, se determinare su inconformidad con su respectivo ordenamiento, el acto controlado no es revocado por la Contraloría, pues ésta, en el ejercicio de sus funciones, no es superior jerárquico de la Administración Activa; ni es tampoco anulado por ella, porque, menos aún, es un órgano jurisdiccional legalmente competente para anularlo. La Contraloría, en este último supuesto, se limita a desconocer, o a restringir, o a limitar, o a modificar, según la entidad de la ilegalidad determinada, los efectos que, respecto de la Hacienda o del Fisco, está llamado regularmente a producir el acto; y de ahí que la naturaleza jurídica del acto, con el cual se expresa el control de la legalidad de los actos económico-administrativos, ejercido por la Contraloría, sea la de otro acto administrativo. Así, en efecto, cuando la orden de pago de un gasto público dispuesto por un funcionario legalmente incompetente es sometida al control de la Contraloría, ésta, mediante el ejercicio del control de la legalidad del respectivo acto económico-administrativo, reparará su ilegalidad; pero no revocará ni anulará el acto; se limita a declarar la inoponibilidad de la Hacienda, de los efectos económicos del acto. Asimismo, cuando la Contraloría determina en el examen de las cuentas de una Administración Tributaria, y mediante el control de la legalidad de los actos administrativos-tributarios emanados de ésta, que la misma, al dictarlos, apreció erróneamente el hecho imponible, o calculó indebidamente la base imponible, y, por tanto, efectuó una liquidación ilegal del tributo, reparará también su ilegalidad; pero, la emisión del reparo no implica la revocación ni la anulación del acto administrativo-tributario originalmente producido (liquidación fiscal), sino, pura y simplemente, la modificación de sus efectos económicos, es decir, tributarios, respecto del Fisco.*

Pero, si ello es así desde el punto de vista doctrinario, lo es también desde el punto de vista de la legislación, tanto de la vigente para la oportunidad de la formulación del Reparto de autos, como de la actual. En efecto: en lo que concierne al control de la legalidad, ejercido por la Contraloría, de los actos económicos-administrativos relacionados con los gastos públicos, la Ley Orgánica de la Hacienda Pú-

blica Nacional disponía: “Artículo 172. Son atribuciones y deberes de la Sala de Control: 1) Revisar todas las órdenes de pago emitidas por los funcionarios ordenadores, a los efectos de su conformidad por el Contralor de la Nación, sin cuyo requisito no podrán ser pagadas. La revisión tendrá por objeto asegurarse: a) De que estén debidamente imputadas a créditos del Presupuesto o a créditos adicionales legalmente acordados y de que en ellas se han cumplido todos los requisitos establecidos en esta Ley sobre ordenación... 1) ...Los diversos departamentos del Ejecutivo Nacional y demás oficinas nacionales deberán, antes de proceder a la celebración de contratos y a la adquisición de bienes, someter los proyectos respectivos a la aprobación de la Sala de Control, sin la cual aquéllos no tendrán ningún efecto...”. “Artículo 168. Son atribuciones y deberes de esta Sala (de Examen): 2) Verificar la conformidad de las cuentas con sus comprobantes, la sinceridad de unas y otras y la legalidad de las operaciones a que se refieren dando cuenta inmediata al Contralor de la Nación de las incorrecciones o ilegalidades que advierta... así como de los indicios que encuentren de que se han cometido incorrecciones o ilegalidades...”, y en nueve apartados, el numeral 4) de este mismo artículo determina los objetivos de “revisión”, por parte de aquella Sala de Examen, a los fines de establecer la legalidad o ilegalidad de los actos sujetos precisamente a ese control posterior de la misma. Pero, en lo que concierne a dicho control, de los actos económico-administrativos relacionados con los ingresos públicos, cabe señalar también, de los apartados antes mencionados, los siguientes: “...b) Si son conformes los aforos y liquidaciones practicados por las oficinas de liquidación y percepción; ...; d) Si las exoneraciones de impuestos han sido concedidas por el procedimiento legal y de acuerdo con las Leyes o contratos respectivos...; f) Si las liquidaciones han sido legalmente hechas y aplicadas las penas a todas las contravenciones comprobadas; ...”. Asimismo, la actual Ley Orgánica de la Contraloría General de la República dispone: “Artículo 18. Los Despachos del Ejecutivo, antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios, o a la celebración de otros contratos que impliquen compromisos financieros para la República, deberán someter éstos a la aprobación de la Contraloría. Según la naturaleza y modalidades del compromiso, la Contraloría verificará: 1. Que el gasto esté correctamente imputado a la correspondiente partida del presupuesto o a créditos adicionales legalmente acordados; 2. Que exista disponibilidad presupuestaria; ... No se podrá iniciar la ejecución de los contratos a que se refiere el encabezamiento de este artículo, mientras las estipulaciones que contengan los respectivos compromisos financieros no hayan sido previamente aprobadas. Parágrafo Único: La Contraloría verificará los demás aspectos de la legalidad del contrato y advertirá al ente contratante las violaciones que observare en las estipulaciones proyectadas...”; el artículo 24 reproduce textualmente las previsiones del artículo 172 hacendario, transcrito, respecto de la legalidad de las órdenes de pago; y el artículo 50 establece los elementos que “deberán contener” los reparos que se hagan a las cuentas de ingresos en casos de error en la calificación de la base imponible o en los aforos, deficiencias en las declaraciones de los contribuyentes, falta de liquidación de ingresos causados, errores en las liquidaciones de ingresos, falta de pago de los ingresos liquidados,, omisión de sanciones pecuniarias u otros incumplimientos de las leyes fiscales...”.

Como puede observarse, la Doctrina y la Ley son claras y precisas en determinar tanto el objeto, como los efectos y su alcance, del control de la legalidad de los actos económico-administrativos que la Contraloría ejerce.

Por consiguiente, cuando la extinguida Sala de Examen de la Contraloría General de la República formuló el Reparto de autos, por considerar que el puerto venezolano de exportación había dejado de ser el originalmente determinado por el Ejecutivo Nacional, no anuló el acto administrativo original de esa determinación y lo sustituyó por otro; sino que pretendió desconocer los efectos económico-fiscales que ese acto administrativo original producía respecto de la Hacienda. Problema distinto, que se

examinará luego, es determinar si, so pretexto del ejercicio del control de la legalidad del acto, la Contraloría podía desconocer esos efectos, sustituir el acto original por otro e incluso referir su vigencia a una determinada oportunidad anterior. Pero es improcedente afirmar, como lo hacen los apoderados de la apelante, que, al producir el Reparto impugnado, la Contraloría usurpó las funciones de este Supremo Tribunal. Así se declara.

2. *Organos*

A. *Corte Suprema de Justicia*

a. *Nombramiento de suplentes*

CSJ-SPA (128)

28-6-82

Presidente Ponente: René De Sola

Los requisitos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia son los establecidos en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y para ello no rige la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Conforme a antecedentes establecidos de proceder sin más trámites el conocimiento y decisión de este tipo de consultas, la Sala actúa en consecuencia, previas las consideraciones siguientes:

1. Limitado por el Fiscal el objeto de su consulta a la determinación del alcance de las disposiciones contenidas en los artículos 38 y 39 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, esta Sala, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148 *ejusdem* y en el ordinal 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, declara su propia competencia para conocer de la consulta.

2. Según aparece de la exposición del Fiscal General de la República, sus dudas se originan en: a) que los dos referidos artículos (38 y 39) que establecen la incompatibilidad por razón de parentesco para el ejercicio simultáneo de la función judicial en un mismo Tribunal o en Tribunales distintos que puedan conocer en grado, se encuentran ubicados en el Capítulo II: "Condiciones, nombramientos e incompatibilidad de los Jueces" del Título I: "Del Poder Judicial; de su órganos y de la Administración de Justicia"; b) que las derogadas Ley Orgánica de la Corte Federal y Ley Orgánica de la Corte de Casación constituían en fuente supletoria a la Ley Orgánica del Poder Judicial en lo que ella no hubieran previsto especialmente; y c) que, no obstante no haber una remisión similar en la actual Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cabría preguntarse, según se interroga el propio Fiscal: ¿"si la Constitución y la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no exigen como requisito para ser Magistrado del Supremo Tribunal el no ser militar en actual servicio, ni ministro de algún culto, ni dirigente de Partido Político, podrían las personas que tengan alguna de estas características ser Magistrados del Máximo Tribunal de la República"?.

Sobre los anteriores planteamientos, preciso es señalar que ellos entrañan una cuestión de interpretación de otras normas positivas, unas de carácter constitucional y otras de leyes derogadas o de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que rebasan el objeto de esta consulta, según fue expresamente circunscrita por el propio Fiscal en el encabezamiento de su escrito de 10 de junio corriente, o que escapan a la competencia de esta Sala, y así se declara.

3. Circunscrita la solicitud, según expresa manifestación del Fiscal General de la República, a la determinación del alcance de los artículos 38 y 39 de la Ley

Orgánica del Poder Judicial, esta Sala debe tomar como guía el artículo 148 *ejusdem*, que limita su labor al esclarecimiento de las eventuales dudas que en casos concretos puedan presentarse, sin estarle permitido expresar opinión alguna sobre cuestiones que están o tendrían que estar sometidas al conocimiento de los Jueces a quienes compete, y al respecto observa:

Ciertamente en el Capítulo I del Título I de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo el rubro de *Disposiciones Generales*, sus artículos 1º y 2º se refieren respectivamente a todo el Poder Judicial y a las antiguas Corte Federal y Corte de Casación (hoy refundidas en la Corte Suprema de Justicia). Sin embargo dichas disposiciones no constituyen sino una repetición del contenido de textos constitucionales (artículos 204 y 205), y en el Parágrafo 1º del propio artículo 2º se señala claramente que esta Ley sólo rige la forma de elección de los Tribunales de jurisdicción ordinaria o especial.

En cambio, la forma de elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia está establecida en el artículo 214 de la Constitución y en el artículo 4 de la Ley Orgánica que rige al máximo Tribunal de la República.

Asimismo, mientras la Constitución y esa Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en los artículos 5 y 213 respectivamente, fijan los requisitos exigidos para ser Magistrado de aquella, el Capítulo II del Título I de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece en su artículo 33 las condiciones requeridas específicamente para ser Juez en la jurisdicción ordinaria.

Una atenta lectura de la Ley Orgánica del Poder Judicial demuestra que ésta rige exclusivamente para los Jueces nombrados de acuerdo con sus normas. En el campo propio de su aplicación (Jueces cuya elección corresponda al Consejo de la Judicatura), ninguna duda podrían suscitar, por tanto, los textos claros y precisos de los artículos 38 y 39 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuanto se limitan a establecer: el primero, incompatibilidades por razón de parentesco para el ejercicio simultáneo de la función judicial en un mismo Tribunal o en Tribunales distintos que puedan conocer en grado; y el segundo, la manera de resolver los casos de violación que podrían presentarse.

4. La duda sólo podría surgir —como parece haberle ocurrido al ciudadano Fiscal— cuando se plantee si es posible interpretar extensivamente o aplicar por analogía estas mismas disposiciones en campos más amplios o distintos. Pero es ésta una cuestión que no puede ser resuelta por la vía de una consulta como las permitidas por el artículo 148 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sino que tendría que ser decidida en cada oportunidad por el Juez competente a quien se someta el conocimiento de un caso concreto para cuya solución el actor proponga la interpretación extensiva o la aplicación analógica de alguna de dichas normas.

5. Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que no es procedente dictar Acuerdo alguno acerca del alcance de los artículos 38 y 39 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, porque sus términos son claros y precisos y se valen por sí mismos dentro del ámbito de aplicación que les es propio.

b. *Competencia*

CSJ-SPA (144)

15-6-82

Magistrado Ponente: Josefina Temeltas de Calcaño

La Corte Suprema de Justicia no puede pronunciarse sobre materias que no formen parte del Recurso de Hecho planteado y que incidan en el fondo de la cuestión apelada.

De la narración de los hechos que anteceden se desprende que el recurso de hecho planteado versa sobre la negativa del Juez de Tierras, Bosques y Aguas de la Región Agraria de los Estados Sucre y Nueva Esparta, de oír la apelación interpuesta contra un "auto de ejecución" dictado por él dentro del procedimiento incidental derivado de un acuerdo celebrado entre el Instituto Agrario Nacional, organismo expropiante, y los propietarios del fundo "Los Bordones", objeto de la demanda de expropiación, para solventar los daños y perjuicios derivados de la ocupación previa de dicho fundo en el mencionado proceso y el cual quedó sin efecto por haberse declarado sin lugar la demanda.

En lo que concierne a los alegatos formulados tanto por los recurrentes de hecho como por los apoderados de los expropiados acerca de la validez o no y el carácter del acuerdo que motivó el procedimiento incidental en la etapa de ejecución del fallo, la Sala se abstiene de emitir pronunciamiento alguno al respecto, por no ser materia del recurso de hecho, ya que tales planteamientos inciden en el fondo de la cuestión apelada, esto es, constituyen uno de los aspectos a decidir por el *a-quo* en caso de que la Corte declarase la procedencia de la apelación contra el auto de ejecución de que se trata.

CSJ-SPA (167)

9-8-82

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Procedimiento aplicable en la competencia de la Corte Suprema de Justicia para resolver conflictos de directivas de Concejos Municipales.

Compelida la Corte por el artículo 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal a emitir su decisión dentro del plazo de treinta días —o el adicional de ocho— que esa propia norma base de su competencia le fija, bastando al efecto "para producirla los recaudos que se acompañen a la solicitud", o los adicionales que, como en el caso de autos, este órgano decisorio requirió, la Sala observa:

El análisis del referido texto legal revela que su aplicación comporta: por una parte, un supuesto de hecho, planteado por el oponente como punto previo a la decisión, que es la necesidad de que se produzca un conflicto capaz de perturbar la normalidad institucional del Municipio; por la otra, la legitimación para provocar el pronunciamiento del órgano jurisdiccional competente —precisamente esta Sala de la Corte Suprema de Justicia— legitimación activa también controvertida en el caso de autos; y, finalmente, que esta Corte decida cuáles son las autoridades legítimas, con la finalidad, subyacente en la normativa, de que ellas sean reconocidas como tales y, si fuere el caso, restituidas en sus funciones para lograr de esa manera que el conflicto cese. Pero, a su vez, estima la Sala, todos esos pronunciamientos aparecen condicionados por el que esta Corte se ve precisada a realizar inmediatamente —tal como sucediera en el primer caso de aplicación por este Alto Tribunal del referido artículo 146 (S. de 9-7-81)— acerca de la procedencia de las pruebas que en este tipo de controversias son aportadas por los interesados, las cuales, justamente, permitirán apreciar la existencia o no de situaciones de conflicto que amenacen la normalidad institucional del municipio —supuesto de hecho para la aplicación de la norma— así como la legitimación del recurrente y la del oponente, si este último se hiciera presente en autos, ya que podría también producirse la decisión, a tenor del texto legal con los solos recaudos acompañados a la solicitud. En síntesis, estima la Sala que es necesario determinar inicialmente la naturaleza, carácter, validez y pertinencia de las pruebas aportadas, para poder pronunciarse adecuadamente sobre las condiciones de aplicación de la norma base de su competencia.

Análisis que, a su vez, conduce a determinar con antelación cuál es en casos como el presente el procedimiento aplicable, en general; y, en particular, el régimen de las pruebas admisibles. Todo lo cual configura el siguiente orden de decisión:

A. *Procedimiento aplicable.* De carácter *sumario* (S. de 9-7-81, citada) asume en él —por su ubicación dentro de las disposiciones generales que en materia de “procedimientos” integran el Capítulo I, Título V, de este texto orgánico— un rango matriz el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, concatenado con el 81 y el 88 que también forman parte de las mismas Disposiciones Generales; artículo 102 conforme al cual serían aplicables supletoriamente a casos como el de autos, las normas —especialmente, aquí, sobre pruebas— del Código de Procedimiento Civil de acuerdo con la conveniencia que respecto del asunto determine la Corte. Así se declara.

Disponen, en efecto, los citados textos legales:

El 81 la preferente aplicación a las acciones y recursos que se tramitan ante la Corte, primero, de sus propias normas (legales y reglamentarias); a falta de ellas, segundo, se aplicarán los procedimientos previstos al respecto en códigos y leyes nacionales; y, tercero, si no hubiere previsión en texto preferente de los enunciados, ha de aplicar el Alto Tribunal el procedimiento que estimare más conveniente a la naturaleza del caso planteado. Como puede apreciarse, si bien prevé el artículo 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal los lineamientos generales del procedimiento —su carácter sumario, que procede a solicitud de parte interesada regional o municipal, la índole del pronunciamiento así como cierta “precariedad” en las pruebas— no precisa los detalles del mismo, en virtud de lo cual:

El 102 concede primacía a las reglas contenidas en procedimientos análogos previstos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia: secciones *tercera* y *cuarta*, relativas a los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares y disposiciones comunes a éstos y a los juicios de nulidad de actos de efectos generales, así como la sección quinta, destinada a regular controversias entre municipios, secciones todas del mismo Capítulo II, Título V; reglas procesales inspiradas en las ordinarias del procedimiento judicial civil modificadas por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para adaptar su preferente aplicación a los procedimientos que cursan ante el Supremo Tribunal; por lo cual, finalmente, resulta casi natural que:

El 88 ejusdem disponga también, ante la inexistencia de aquéllas, la supletoria vigencia de las originarias reglas del procedimiento civil, aplicables —siempre bajo la égida del 102— de acuerdo con la naturaleza del caso.

CSJ-SPA (169)

10-8-82

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Acuerdo para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

No obstante esta declaración, observa el Alto Tribunal, que el solicitante en sus escritos denuncia ante la sala diversas y graves irregularidades que atribuye a un grupo de individuos, concretamente señalados, co-autores o propiciadores de atropellos próximos o futuros contra él y otras personas, en conexión con determinados juicios intentados y algunos pendientes ante los Tribunales de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda. Afirma —y protesta—, haber sido amenazado con futuras demandas para perturbarlo en el goce de la propiedad y posesión de los bienes que ha mencionado en sus escritos, pese a existir decisiones de la Corte, que reconocen la legitimidad de sus derechos, y el desconocimiento de los pretendidos por sus opositores. Tal situación, que califica y define como “perturbadora de la paz social” lo impele a solicitar el amparo de la Corte.

En este aspecto, se observa:

El ordinal 2º del artículo 236 de la Constitución dispone que compete al Poder Nacional, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de las leyes en todo el territorio nacional. Y en el mantenimiento de esa paz pública, obviamente, deben colaborar, conforme al artículo 118 de la Carta Magna, los órganos del Poder Nacional, dentro de las atribuciones que en los respectivos casos señale el ordenamiento jurídico.

El legislador, inspirado en la necesidad y conveniencia de asegurar la paz social, la cual se logra muchas veces con la protección integral de los intereses privados, ha proveído preventivos o paliativos de los cuales son un ejemplo entre otros, las medidas protectoras de la posesión por medios y procedimientos breves y expeditivos.

El solicitante cita una declaración de la Corte, producida en el año de 1977, conforme a la cual debe ella al igual que los Registradores "prevenir potenciales litigios". En ese aspecto, incluye y se refiere a las medidas preventivas que puedan dictarse en el curso de los juicios y en el caso en estudio, las que, en sentir del postulante, lejos de jugar el papel beneficioso de proteger intereses legítimos de la parte que los solicita sirven para proveer al favorecido por ellas de un arma peligrosa, propicia al agravio, al aprovechamiento injusto y a la coacción.

Interpretando el sentido justo y saludable de la atribución que a esta Sala confiere el ordinal 17 del artículo 44 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en concordancia con el artículo 56 *ejusdem* acuerda:

1º) Como una iniciativa, tendente a evitar, que por desconocimiento cabal y completo de este asunto, y principalmente de los pertinentes pronunciamientos de la Corte recaídos en él, reconocedores de la legitimidad de los títulos del doctor Almandoz y de numerosos poseedores de las tierras de "Pantano", y desconocedoras de las de sus opositores en los respectivos juicios, incoados en jurisdicción del Estado Miranda la Sala considera, que en resguardo del mantenimiento de la paz social, debe llevar a conocimiento de los Juzgados Superiores, de Primera Instancia, de Distritos y de Departamentos de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, el contenido del actual pronunciamiento, donde al hacerse un recuento pormenorizado del asunto, se transcriben anteriores decisiones de la Corte.

2º) Tras de reconocer y respetar la autonomía de los Jueces para dictar o no medidas preventivas, la Sala ante la posibilidad de que en su solicitud se falsee la genuina y plausible procedencia que las inspira, y deriven en maniobra coaccionadora, requiere el importante y legítimo concurso de aquellos, para que, en la eventualidad de proveerlas, actúen con el más escrupuloso celo y cuidadoso examen de las circunstancias existentes en los expedientes donde se han ventilado y ventilan derechos ya reconocidos judicialmente, a los poseedores y propietarios de las tierras de "Pantano", ubicadas en Jurisdicción del Distrito Brion del Estado Miranda.

3º) Oficiése y envíese copia de este Acuerdo a los juzgados indicados en el numeral 1º de este Acuerdo.

4º) Hágase igual remisión a los fines de su debido conocimiento, al Consejo de la Judicatura y al ciudadano Ministro de Justicia.

CSJ-SPA (169)

10-8-82

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil,

La Corte Suprema es competente para avocarse al conocimiento de asuntos que por su gravedad y por las consecuencias que pudiera producir un fallo desatinado, amerite un tratamiento de excepción.

El artículo 117 de nuestra Carta Fundamental dispone: "La Constitución y las leyes, definen las atribuciones del Poder Público y a ellas debe sujetarse su ejercicio".

Y por acatamiento al principio de legalidad de los actos del Poder Público, contemplado en ese ordenamiento, la Corte sólo deberá conocer de aquellos asuntos sometidos a su decisión.

No contradice lo expuesto, la innovación vigente en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el ordinal 29 del artículo 42 que la faculta para "solicitar algún expediente que curse ante otro Tribunal y avocarse al conocimiento del asunto cuando lo juzgue pertinente".

Y no hay contradicción, sino por el contrario reafirmación del principio de legalidad, porque esta última situación viene también impuesta legalmente por vía excepcional (plena vigencia, aún, del principio de legalidad). De ahí que en la aplicación de la nueva disposición haya sido la Sala cuidadosa al declarar, ponderada y reflexivamente, que para impedir que sea menoscabada la "organización legal de las jurisdicciones" deba hacerse uso discrecional y circunstanciado de tal facultad extraordinaria entrando a considerar las particularidades del caso concreto a fin de determinar si está o no frente a una situación que justifique la existencia y aplicación de la norma, establecida según palabras de los proyectistas, con el objeto de traer al más Alto Tribunal de la República "cualquier asunto que por su gravedad y por las consecuencias que pudiera producir un fallo desatinado, amerite un tratamiento de excepción con el fin de prevenir antes de que se produzca una situación de caos, desquiciamiento, anarquía o cualesquiera otros inconvenientes a los altos intereses de la Nación y que pudiera perturbar el normal desenvolvimiento de las actividades políticas, económicas y sociales consagradas en nuestra carta fundamental".

Con relación al mismo tema, no idéntico pero sí vinculado al actualmente planteado a la Corte, vale señalar, que dentro de la extensa variedad de problemas y situaciones que pudieran exigir la aplicación de la nueva norma, cualquiera de ellos puede determinar su improcedencia en un momento determinado y no en otro, según que la fase de su desarrollo —por carencia o debilidad de sus elementos formativos, o por incierta o no determinada perspectiva— así lo impusieran en esa oportunidad; y propiciar una solución distinta en otras circunstancias porque la presencia de nuevos elementos o la consolidación de las "inconveniencias" latentes, u otras circunstancias supervivientes, exhiban o acentúen la gravedad antes no prevista.

Con referencia a los pedimentos específicamente indicados por el solicitante, no puede la Sala, sin desviarse de los señalamientos legales aquí reseñados, impartir directrices a los jueces sobre los asuntos de los cuales ellos están conociendo, ni instarlos a que no den curso a potenciales demandas que ante ellas puedan ser introducidas, porque ello sería violatorio del ordenamiento jurídico. Ni la Constitución ni las leyes han atribuido a la Corte esa facultad.

En consecuencia, esta Corte, en Sala Político-Administrativa, declara la improcedencia de la solicitud de Mandamiento de ejecución ya reseñada, constante en el escrito de fecha 22 de noviembre de 1979, parcialmente transcrito.

B. *Corte Primera de lo Contencioso Administrativo*

CPCA

3-8-82

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La Corte Primera precisa su competencia en materia contencioso-administrativa dentro del sistema previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (Enero de 1977) la jurisdicción Contencioso-Administrativa se estructura en cinco niveles conformados por los siguientes órganos jurisdiccionales:

1. La Corte Suprema de Justicia;
2. La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo;
3. Los Tribunales especiales de lo Contencioso-administrativo;
4. Los Tribunales Superiores en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo y

5. Los Tribunales ordinarios o especiales de acuerdo al territorio, la materia o la cuantía, cuando conocen de alguna acción o recurso en los cuales esté involucrado algún órgano del Poder Público o alguna persona jurídica de derecho público. Como se observa, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo aparece como un órgano intermedio entre el Supremo Tribunal y los otros órganos jurisdiccionales, a la cual la Ley otorga competencia para conocer de una serie de materias que antes correspondía a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia dada la inexistencia de un texto legal que la atribuyera a otro órgano jurisdiccional. Con ello el legislador pretendió, además, descargar a la Sala del conocimiento de los juicios contencioso-administrativos originados en la actuación de la administración regional o local.

Paralelamente a este objetivo de descentralización, la Ley Orgánica estableció el régimen atinente a los procedimientos de los cuales conoce el Supremo Tribunal y, entre ellos, innovó al detallar las pautas que guiarían la actuación del órgano jurisdiccional para precisar en los tres capítulos que integran su Título V, *primero: las disposiciones generales* comunes y aplicables a todos ellos (art. 81 al 102) y *segundo: las específicas características* inherentes a los Procedimientos en primera y única instancia (demandas en que sea parte la República; juicios de nulidad de los actos de efectos generales; juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares; disposiciones comunes a ambos; las controversias a que se refiere el ordinal 13) del artículo 42 de la Ley; el Antejudio de Mérito, las Causas de Presa para finalizar con las normas que rigen el Procedimiento en Segunda Instancia (arts. 162 a 170).

Ahora bien, en la materia que nos ocupa ha sustentado esta Corte Primera que:

“En concreto, en lo atinente a sus facultades de órgano judicial contencioso-administrativo, *puede afirmarse que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, participa de la naturaleza y poderes que corresponden a la Corte Suprema de Justicia*, como Tribunal de la misma jurisdicción. Esta afirmación parece confirmada con el texto del artículo 184 *ejusdem*, en su aparte final, que señala que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en su organización y funcionamiento se regirá por las disposiciones de la propia Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y con el contenido del penúltimo aparte del artículo 185 de esta misma Ley, cuando señala que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo *aplicará en las causas de que conozca los procedimientos de los juicios que se lleven ante el más alto Tribunal de la República*. Es posible pues, que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo pueda utilizar la facultad a que se contrae el artículo 102 de la Ley citada y aplicar el procedimiento que juzgue más conveniente, de acuerdo con la naturaleza del caso, cuando no esté previsto legalmente un procedimiento especial a seguir”. (Sentencia del 8 de junio de 1982).

A juicio de esta Corte, la apoderada de Renato Augusto Bernieri Gigli ha malinterpretado el dispositivo contenido en el aparte primero del artículo 185 *ejusdem*, pues, obviamente, definida como queda la competencia de la Corte en los ocho ordinales del mencionado artículo, debe entenderse que *fue intención del legislador la de fijar con caracteres precisos e inconfundibles las pautas especiales que regularían la actuación procesal de este Tribunal*, en el entendido de que, tanto para éste como

para los Tribunales Superiores que conozcan del contencioso-administrativo (art. 181 segundo aparte), *regirían, con las adaptaciones necesarias*, las Disposiciones Generales que desarrollan los artículos 81 al 102 Capítulo I, del Título V de su normativa.

3. *Recurso contencioso-administrativo de anulación*

A. *Objeto: actos recurribles*

a. *Acto definitivo*

CPCA

17-7-82

Magistrado Ponente: R. J. Duque Corredor

Los actos administrativos de trámite aun cuando no deciden el mérito principal del asunto, pueden ser considerados como actos definitivos cuando impiden o imposibilitan la continuación del procedimiento y, por tanto, pueden ser recurridos en vía contencioso-administrativa.

En primer término, para que un acto administrativo pueda ser recurrido judicialmente se requiere que sea un *acto definitivo*, que por lo general es aquél que resuelve el fondo del asunto, poniendo fin al procedimiento; pero, sin embargo, existen otros actos que no deciden el mérito principal del asunto, pero que pueden ser reputados como definitivos, porque impiden o imposibilitan la continuación del procedimiento. Estos últimos actos, aun cuando se trate de actos de trámite, por sus efectos o por su fuerza, se asimilan a los actos definitivos y pueden, en consecuencia, ser recurridos en vía contencioso-administrativa.

En el caso de autos, los dos actos administrativos no resuelven el asunto principal, cual es la confirmación o revocatoria de la negativa de la Procuraduría Agraria del Estado Miranda de otorgar el amparo agrario que le fue solicitado, y por lo tanto, no pusieron fin al procedimiento. No obstante, el acto administrativo de fecha 22 de enero de 1980, dictado por el Consultor Jurídico del Instituto Agrario Nacional, al declarar que la decisión de la mencionada Procuraduría Agraria de fecha 12 de mayo de 1978, había quedado definitivamente firme, tiene la fuerza de un acto definitivo, porque imposibilitaba continuar con el procedimiento, por cuanto al declararlo firme impidió que se llegara hasta la decisión del fondo del asunto por el Directorio del Instituto Agrario Nacional. Por ello, el acto dictado el 22 de enero de 1980 puede ser considerado como definitivo, y en principio, recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por lo que respecta, al acto de fecha 25 de marzo de 1980, éste también puede ser considerado como un acto con fuerza de definitivo, porque en él el Consultor Jurídico ordenó el archivo del escrito de los interesados, de fecha 19 de marzo de 1980, por el cual solicitaban del Presidente y demás miembros del Directorio del Instituto Agrario Nacional, revocara por ilegal el acto anteriormente citado de fecha 22 de enero de 1980, sin que procediera a enviarlo al órgano jerárquicamente superior para que conociera de aquella solicitud. Por lo tanto, este acto de fecha 25 de marzo de 1980 también, en principio, puede ser objeto de ser recurrido por ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En segundo término, para que un acto administrativo definitivo sea susceptible de ser recurrido judicialmente para solicitar su nulidad, se requiere que dicho acto haya causado estado, en otras palabras, que el recurrente hubiere agotado la vía administrativa. A este respecto, se tiene que el Consultor Jurídico, en virtud de la delegación

que le hiciera el Directorio del Instituto Agrario Nacional, actuaba como sustanciador en el procedimiento y por lo tanto, sus decisiones no agotaban la vía administrativa ya que no se trataba del funcionario superior en jerarquía de dicho Instituto, y en consecuencia, el agotamiento de la vía administrativa debía realizarse mediante el ejercicio del recurso jerárquico, para que el máximo jerarca, o sea, el Directorio, revisara las decisiones del inferior y dictara la decisión que agotara la esfera administrativa.

CSJ-SPA (121)**21-6-82**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Aun cuando el pronunciamiento de la Corte Suprema se refiera a la decisión de la máxima autoridad administrativa, se hace necesario examinar las decisiones contenidas en las Resoluciones del órgano administrativo subalterno, por ser allí donde se expresan los motivos que fundamentan el acto administrativo.

La recurrente solicita la declaratoria de nulidad de las Resoluciones Nos. 1 y 2 de la Dirección de Liquidación de Rentas Municipales de fecha 16 de enero de 1968, mediante las cuales se ordenó proceder a la liquidación de las planillas complementarias correspondientes a los años 1964 (Bs. 9.378,55); 1965 (Bs. 12.783,05) y 1966 (Bs. 14.538,55). *Total*: Bs. 36.700,15 y también a la liquidación de la planilla correspondiente al año 1967 (Bs. 18.538,55); y, asimismo, la declaratoria de nulidad de las decisiones del Gobernador del Distrito Federal de fecha 12 de enero de 1968, mediante la cual se declararon sin lugar los recursos interpuestos. En ambas decisiones el ciudadano Gobernador observa que en los escritos contentivos de los recursos "el representante de la recurrente no expone motivo alguno para fundamentarlo, pues se limita a reservar a su representada el derecho a exponerlos oportunamente, mas, examinadas las actuaciones administrativas que condujeron al dictado de la Resolución recurrida, el Despacho considera que la misma fue dictada con arreglo a derecho" y de ahí que declare improcedente la referida apelación.

Aun cuando el acto recurrible ante la Corte es la decisión del ciudadano Gobernador del Distrito Federal, que es definitiva, y, en consecuencia, causa estado desde el punto de vista administrativo, *la Sala tiene establecido en numerosas decisiones que por cuanto es en las Resoluciones del órgano administrativo subalterno en donde se expresan los motivos que fundamentan el acto administrativo, se hace necesario examinarlas, aun cuando el pronunciamiento de la Corte se refiere a la decisión de la máxima autoridad administrativa.*

b. *Actos tácitos derivados del silencio administrativo***CSJ-SPA (125)****22-6-82**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La Corte Suprema acoge definitivamente el criterio de que el Silencio Administrativo consagrado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es un beneficio y garantía de defensa para el particular, por lo que admite el recurso contencioso contra el acto administrativo tardío.

Para resolver la incidencia así surgida la Sala formula las siguientes consideraciones:

El auto apelado se fundamenta, para admitir la demanda propuesta, en las razones que a continuación se transcriben:

“El segundo aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ha establecido una facultad en beneficio de los administrados, a fin de que éstos no se perjudiquen por el silencio o el retardo de la Administración en decidir los recursos ante ella interpuestos. No puede convertirse una facultad en un deber de cumplimiento obligatorio para el administrado y transformarla en una pena para el mismo, que haría nugatorio su derecho a recurrir contra los actos de la Administración. Por otra parte, la caducidad es de derecho estricto, y es sólo en el primer aparte del artículo 134 *ejusdem* donde se establece la aplicable a los recursos dirigidos a anular los actos de efectos particulares de la Administración y la oportunidad en que empieza a correr el término respectivo. En consecuencia, considera este Juzgado que el segundo aparte del artículo 134 no puede interpretarse como un término de caducidad, y así se declara”; admitiendo seguidamente la demanda intentada y negando la solicitud formulada en sentido contrario por el representante del Concejo Municipal del Distrito Valencia del Estado Carabobo.

En criterio del apelante, es errónea la interpretación que se da en el auto transcrito al artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pues la intención de los proyectistas de la ley al consagrar el primer aparte del artículo 134, fue la de incorporar en el título de los procedimientos una norma innovadora con respecto al lapso de caducidad en los recursos administrativos, a cuyo efecto sostienen que “de acuerdo con esta disposición, *el lapso para interponer tales recursos sigue siendo de seis meses*, pero éste puede comenzar a contarse a partir de los tres meses siguientes a la fecha de interposición del correspondiente recurso administrativo si dentro de esos noventa días el recurrente no ha obtenido respuesta al mismo por parte de la respectiva autoridad administrativa. Se atribuye así efectos negativos al silencio de la Administración y queda abierta al interesado la vía contencioso-administrativa, con lo cual se trata de hacer efectivos los derechos de los administrados ante la eventual desidia de la Administración” (Vid. “El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela”. Instituto de Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la U.C.V. Caracas 1979, p. 505).

Afirma el apelante que, de no haber sido el propósito de los proyectistas incorporar un nuevo lapso de caducidad no se hubiera hablado de innovación en este aspecto, pues el primer párrafo del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es idéntico en este sentido al ordinal 9º del artículo 7º de la antigua Ley Orgánica de la Corte Federal. Y tampoco tendría ningún sentido a su juicio la redacción del citado primer aparte del artículo 134, pues si el propósito hubiera sido tutelar los derechos de los administrados, no se hubiera señalado el período de seis meses para recurrir a la vía administrativa después de los noventa días dentro de los cuales la Administración se supone que debe resolver los recursos, sino que especificaría que los administrados podrían acudir a la vía contencioso-administrativa sin limitación de tiempo alguno, es decir, sin ningún lapso de caducidad. De la misma manera —añade—, en la Exposición de Motivos de dicha Ley, en lo tocante al Art. 134 que aparece en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados en su sesión del 14 de julio de 1976 se expone lo siguiente: “Se ha regulado en forma expresa que el recurso de nulidad de actos administrativos de efectos particulares, podrá ser intentado, cuando la administración no haya decidido el correspondiente recurso administrativo en el término de 90 días consecutivos, a contar de la fecha de interposición del mismo. El término para recurrir ante la Corte es de seis meses, contados a partir del vencimiento de los 90 días antes indicados. *En esta forma se evita que el silencio administrativo impida el oportuno ejercicio de la acción*”.

Concluye que ésa es la interpretación que le dieron los redactores del proyecto de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, hoy, en su mayoría, ex-Magistrados jubilados de este Máximo Tribunal, en sentencias del 2 de marzo de 1978 y 25

de noviembre de ese mismo año; y la cual es la misma, en su criterio, que deriva de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ordenanza sobre Creación y Funcionamiento de la Contraloría Municipal del Distrito Valencia del Estado Carabobo de fecha 1º de enero de 1977, que también consagra a su juicio un nuevo lapso de caducidad al establecer que "se considerará agotado el procedimiento administrativo cuando el Concejo no resolviese sobre el fondo del asunto y no hubiese dictado decisión dentro de dos (2) meses siguientes a la fecha de interposición del recurso respectivo".

El apoderado de la empresa recurrente por su parte, con el fin de ilustrar la improcedencia de la solicitud del Concejo Municipal del Distrito Valencia y la procedencia de la admisión del recurso de su representada, produce un extenso escrito elaborado por el administrativista Brewer-Carías, en el cual se sostiene que la interpretación que ha hecho la Sala en su sentencia del 28 de noviembre de 1978 sobre el artículo 134, no se ajusta a derecho y debería ser modificada por la Corte, entre otras razones porque la figura del silencio administrativo que acoge nuestra legislación está configurada como una garantía a favor del administrado para permitirle el ejercicio del recurso contencioso-administrativo contra un acto que no causa estado, en caso de inacción de la Administración en la resolución del recurso administrativo interpuesto contra dicho acto, y porque con el transcurso del plazo del silencio administrativo no se produce ningún acto tácito denegatorio, sino solamente, se permite al interesado recurrir ante la vía contencioso-administrativa contra el acto que no causa estado; y se trata, por tanto, de una figura con meros efectos procesales en favor del administrado.

Con vista de tales elementos la Sala, para decidir, observa:

El texto del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es el siguiente:

"Las acciones o recursos de nulidad contra los actos generales del Poder Público podrán intentarse en cualquier tiempo, pero los dirigidos a anular actos particulares de la Administración, caducarán en el término de seis meses contados a partir de su publicación en el respectivo órgano oficial, o de su notificación al interesado, si fuere procedente y aquélla no se efectuare. Sin embargo, aún en el segundo de los casos señalados, la ilegalidad del acto podrá oponerse siempre por vía de excepción salvo disposiciones especiales.

El interesado podrá intentar el recurso previsto en el artículo 121 de esta Ley, dentro del término de seis meses establecido en esta disposición, contra el acto recurrido en vía administrativa, cuando la Administración no haya decidido el correspondiente recurso administrativo en el término de noventa días consecutivos a contar de la fecha de interposición del mismo.

Cuando el acto impugnado sea de efectos temporales, el recurso de nulidad caducará a los treinta días".

La norma contenida en el primer aparte de esta disposición, subrayada supra por la Corte, ha suscitado hasta el presente divergentes criterios de interpretación, Uno, el sostenido por esta misma Sala en decisiones de fecha 2 de marzo y 28 de noviembre de 1978, según el cual el término allí contemplado es un lapso de caducidad, y lo razona así: "El artículo 134 impuso a la autoridad administrativa el deber de decidir el recurso jerárquico en el término de noventa días consecutivos a contar de la fecha en que el mismo sea interpuesto, a fin de que los interesados queden en libertad de impugnar el acto cuestionado en sede jurisdiccional en el lapso de los seis meses siguientes, de no producirse la decisión administrativa correspondiente dentro del citado término. Esto significa que, a los fines previstos en el artículo 124 de la misma ley, debe entenderse agotada la vía administrativa no sólo cuando el Ministro decida el recurso jerárquico, sino también cuando no lo haga dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que haya sido interpuesto. Como consecuencia de ello, a partir del 1º de abril de 1977 quedó abierta la vía jurisdiccional para todas

las personas que en esa fecha tuvieran pendientes de decisión algún recurso en los Despachos del Ejecutivo.

“Siendo así y dada la afirmación que hace el impugnante en el caso sub-júdice en el sentido de que el Ministro de Educación aún no había resuelto su apelación para la fecha en que la nueva ley entró en vigor, o sea, el 1º de enero de 1977 no se justifica que al término de noventa días a contar de esa fecha y dentro de los seis meses subsiguientes, no procediera a intentar demanda de nulidad ante este Alto Tribunal, cuando esa era la única vía legalmente posible, en tal hipótesis, para hacer valer sus derechos en sede jurisdiccional, con arreglo a las disposiciones de la ley actualmente en vigencia.

“...Es cierto que la Administración propicia esta práctica viciosa al no adoptar un sistema efectivo y uniforme para notificar sus actos a quienes interesan de manera especial, pero ello no justifica que los órganos jurisdiccionales la fomenten también *al admitir que los particulares prorroguen los lapsos de caducidad* aprovechándose de esa circunstancia y del respeto que debe siempre merecer a los jueces el derecho de defensa.

“...Por tal motivo, en casos como éste, poca significación tiene *a los efectos de decidir sobre la caducidad del recurso jurisdiccional* que la negativa del recurso jerárquico no le hubiere sido notificada oportunamente al interesado, puesto que si por tal circunstancia éste estaba convencido de que su apelación no había sido todavía resuelta, debía acudir sin más trámites, a la vía judicial, dentro de los seis meses siguientes a la fecha límite entre ese lapso y el que tiene la Administración para decidir”.

Otra interpretación en el mismo sentido de considerar que se trata de un lapso de caducidad, acogida por el apoderado del Concejo Municipal apelante, y que se sustenta fundamentalmente en la intención del proyectista expresada en el escrito de presentación del anteproyecto de Ley elaborado por los Magistrados de esta Corte y en la Exposición de Motivos de la misma, de cuyos instrumentos deduce el apelante, acorde con la jurisprudencia de la Sala de 1978, que si el administrado no ejerce el recurso jurisdiccional después de los tres meses del silencio administrativo previstos en la ley, praecluye para él la oportunidad de ejercerlo posteriormente, aún si recibe respuesta expresa de la Administración.

Y la interpretación contraria a esta tesis, asumida por el Juez Sustanciador de la Sala en el auto apelado y ampliamente desarrollada por los abogados de la empresa Ford Motor de Venezuela S.A., que concluye en que la figura del silencio administrativo consagrada en el artículo 134, está configurada como una garantía a favor del administrado, para permitirle el ejercicio del recurso contencioso-administrativo contra un acto que no causa estado, en caso de inacción de la Administración en la resolución del recurso administrativo interpuesto contra dicho acto, y que “la posibilidad que se abre al particular de recurrir ante el silencio administrativo es eso, una posibilidad, facultad, derecho o garantía, y no una obligación y mucho menos una carga; y si el interesado decide no utilizar el beneficio procesal, puede optar, libremente, por esperar la decisión expresa del recurso administrativo interpuesto, en cuyo caso, de producirse y no satisfacerle sus pretensiones, puede intentar el recurso contencioso-administrativo contra ese nuevo acto que causa estado”.

Se presenta así a la Corte, en esta nueva oportunidad de interpretar el sentido y alcance de la disposición contenida en el primer aparte del artículo 134 de la Ley que la rige, un amplio marco referencial sobre el cual fundamentar sus conclusiones en el caso de autos, a cuyo efecto observa:

—III—

En el ordenamiento jurídico venezolano anterior a 1977, año en que entró en vigencia la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, no existía, en materia del contencioso-administrativo general de anulación, ninguna norma legislativa semejante a la que fue incorporada en dicho texto y que ahora se analiza.

Ahora bien, la inexistencia de una disposición concreta de este tipo, traía como consecuencia que, ante la exigencia de esta misma Corte del agotamiento de la vía administrativa como requisito de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación y la precisión jurisprudencial de que esa vía se agotaba con el recurso jerárquico, si intentado oportunamente dicho recurso no se producía la correspondiente decisión administrativa por cualquier causa (desidia, negligencia o mala fe de la autoridad correspondiente) el administrado se encontraba totalmente privado del ejercicio de dicho recurso, con el consiguiente menoscabo de sus derechos y quebrantamiento de la garantía constitucional del control jurisdiccional de la Administración Pública.

Esta situación constituía motivo constante de preocupación de los miembros de este Supremo Tribunal y particularmente de los de su Sala Político-Administrativa que frecuentemente se veían obligados a declarar inadmisibles recursos bien fundados contra la Administración, por falta de la decisión administrativa previa exigida. Por esta razón, incorporaron en el texto del anteproyecto de ley elaborado en esta misma Corte, la norma innovadora que se analiza y asentaron en el escrito de presentación de aquél enviado a la consideración de las Cámaras Legislativas, que con arreglo a dicha norma, el lapso de caducidad para interponer los recursos contencioso-administrativos seguía siendo de seis meses, pero que esos seis meses podían comenzar a contarse a partir de los tres meses siguientes a la fecha de interposición del correspondiente recurso administrativo si dentro de esos noventa días el recurrente no había obtenido respuesta al mismo por parte de la respectiva autoridad administrativa, puntualizando asimismo que de esa forma "se atribuye efectos negativos al silencio de la Administración y queda abierta al interesado la vía contencioso-administrativa, con lo cual se trata de hacer efectivos los derechos de los administrados ante la eventual desidia de la Administración"; motivación que quedó posteriormente confirmada por el propio legislador en la Exposición de Motivos de la Ley, al expresar que con la regulación contenida en la misma "se evita que el silencio administrativo impida el oportuno ejercicio de la acción".

Pero esa norma, que en su concepción pareciera haber tenido intenciones claras y definidas, encuentra, como se ha visto, problemas de interpretación en su aplicación práctica. En efecto, ¿se trata, como sostiene el apelante, de una prórroga de tres meses al lapso de caducidad de seis meses establecido genéricamente para intentar el recurso contencioso-administrativo de anulación? ¿O consiste, como afirma la empresa recurrente, en un mecanismo de efectos procesales para permitir al administrado la interposición de dicho recurso jurisdiccional cuando no se ha decidido expresamente el correspondiente recurso jerárquico ejercido en sede administrativa?

Referida al caso de autos, la respuesta afirmativa a la primera cuestión aparejaría la declaratoria de inadmisibilidad del recurso de nulidad propuesto ante esta Corte, por haber sido intentado después de los nueve meses previstos en el artículo 134, o sea cuando la empresa recurrente obtuvo decisión expresa de la Administración acerca de su recurso jerárquico.

En tanto que, si se acoge la segunda hipótesis, el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Ford Motors de Venezuela en el lapso de seis meses siguiente a la decisión de su recurso jerárquico resuelto tardíamente por la Administración, debe ser admitido, a pesar de no haber sido utilizado en su momento el supuesto legal del silencio administrativo.

—IV—

La Sala, luego de un detenido análisis sobre la problemática suscitada, se inclina por acoger la segunda fórmula planteada, modificando así el criterio contenido en los fallos de 1978 comentados supra, fundamentándose para ello en la consideración de varios elementos que dimanaban tanto de los antecedentes de la figura del silencio administrativo en el ordenamiento jurídico positivo venezolano y en el derecho com-

parado, como en los principios de hermenéutica jurídica para la interpretación racional de los textos legales y en las corrientes legislativas y doctrinarias más avanzadas sobre la materia.

Tales elementos se resumen en los siguientes puntos, así:

1. *Antecedentes de la figura del "silencio administrativo" en el derecho positivo venezolano y en el extranjero.*

Se ha dicho ya en este mismo fallo que antes de la sanción de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no había en nuestra legislación una norma igual a la que fue sancionada en dicho texto en relación con el ejercicio del recurso contencioso-administrativo general de anulación en caso de silencio de la Administración. Existían sin embargo en otros campos, disposiciones legales y reglamentarias que consagraban el procedimiento comúnmente llamado "antejuicio administrativo", establecido como condición de admisibilidad de las acciones o recursos que se intentaren contra la Administración, y cuyo alcance y efectos constituyen evidentemente, a juicio de la Sala, el antecedente inmediato que inspiró y orientó al legislador de la Corte en 1976 para incorporar en dicho texto la institución del "silencio administrativo".

Tal es el caso en efecto, para citar algunos ejemplos, del "procedimiento administrativo previo a las acciones contra la República" regulado en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para ser cumplido como condición de admisibilidad de las demandas que se instauren contra aquélla; el establecido en la Ley de Reforma Agraria en lo atinente al desalojo de predios rústicos dedicados a la explotación agrícola, pecuaria o mixta; y el previsto en la Ley de Carrera Administrativa (Juntas de Avenimiento), también previo a las querellas contra la República, en el contencioso de la función pública.

Igualmente se encuentran antecedentes en normas de rango reglamentario que prevén procedimientos en materia inquilinaria, laboral o hacendaria, y que deben cumplirse inexorablemente en sede administrativa antes de acudir a la vía judicial. Entre estas últimas, reviste particular importancia a los fines de esta decisión, la norma contemplada en el Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional (G. O. 29.190 del 14-4-70), según la cual, "si promovida una petición o reclamación no estuviere resuelta en el término de sesenta días hábiles, el peticionario o reclamante podrá actuar como si se hubiere desestimado, interponiendo el recurso administrativo, contencioso-administrativo o judicial que proceda", y añade que "esta negativa presunta no extingue el deber de dictar la correspondiente resolución ni libera al instituto o a los funcionarios imputados de las responsabilidades que dimanen de tal negligencia". (Art. 36).

Cabe destacar que el rasgo común de todas esas disposiciones que prevén el "antejuicio administrativo" es que ellas abren la posibilidad al administrado de intentar la acción o el recurso jurisdiccional, luego de transcurrido cierto lapso sin obtener respuesta de la Administración y que el cumplimiento de esos "procedimientos previos" es exigido como requisito de admisibilidad de las correspondientes acciones o recursos jurisdiccionales.

Ahora bien, si ese es el sentido, alcance y efectos del silencio administrativo en el derecho positivo venezolano anterior a 1976, no existe razón alguna para considerar fundadamente que, en ese año, el legislador se haya apartado de esa misma orientación al establecer el derecho para el interesado de intentar el recurso contencioso-administrativo de anulación aún en los casos en que no exista decisión expresa de la Administración. Es éste entonces el primer elemento de convicción para concluir en este fallo que el primer aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia consiste también, al igual que en los casos examinados, un mecanismo procesal que permite a los administrados ejercer el recurso contencioso-administrativo contra un acto que no causa estado, cuando la Administración ha guardado silencio en la resolución del recurso administrativo interpuesto contra dicho acto;

y, como consecuencia de ello, debe interpretarse que la regulación del silencio administrativo en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia está concebida en beneficio del interesado, y no en su perjuicio.

Pero, aparte de los antecedentes en nuestro medio de la figura del silencio administrativo, resulta indiscutible para esta Sala, que los proyectistas de la Ley tuvieron también muy presente las soluciones adoptadas en derecho comparado para resolver el problema ya narrado de la indefensión de los particulares cuando la Administración activa no responde oportunamente sus reclamos o recursos. Ahora bien, en la mayoría de los países extranjeros y particularmente en aquellos más cercanos al nuestro por sus raíces, tradición o desarrollo, tras una larga y acentuada evolución legislativa respaldada por una calificada doctrina administrativa, el "silencio administrativo" ha sido consagrado como un mecanismo que posibilita al particular al acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa en ausencia de decisión expresa de la Administración, es decir, que se lo ha regulado *como una garantía a favor del administrado frente a la indefensión producida por la inacción de la Administración*.

Así, en España por ejemplo, primero la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y luego la de Procedimiento Administrativo en su reforma de 1963, establecen que "el interesado podrá considerar desestimada su petición al efecto de formular frente a esa denegación presunta el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda, o esperar la resolución expresa de su petición. En todo caso, la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa debidamente fundada" (Art. 38 L. J. C. A.) y que "igual facultad de opción asistirá, sin necesidad de denunciar la mora, al interesado que hubiere interpuesto cualquier recurso administrativo, entendiéndose entonces producida su desestimación presunta por el mero transcurso del plazo fijado para resolverlo". (Art. 94 L. P. A.).

En ese sentido la jurisprudencia española ha sostenido que "hay que tomar como base la naturaleza que el silencio administrativo tiene, de ser una presunción establecida precisamente en favor de los derechos e intereses de los administrados y no un medio de eludir obligaciones y compromisos de los organismos administrativos, lo que impide darle una interpretación que perjudique a los mismos a quienes quiso favorecer...".

Comentando la norma española, Eduardo García de Enterría señala que "el silencio es una denegación presunta, una presunción legal, y no un acto tácito o declaración de voluntad administrativa, está montado en beneficio del particular y como facultad suya, al cual, por consiguiente, corresponde la opción, que expresamente se define, de impugnar el silencio o de esperar la resolución expresa, por cuanto que lo que el silencio no es, en todo caso, es una manera de pronunciarse la Administración, a la cual se recuerda por ello su estricta obligación de resolver y hacerlo fundamentalmente" ("Sobre Silencio Administrativo y recurso contencioso". Revista de Administración Pública Nº 47, Madrid, 1965); criterio que comparten entre otros sus compatriotas, destacados administrativistas, Jesús González Pérez, Alejandro Fernando Nieto, Garrido Falla y Tomás Ramón Fernández Rodríguez, en "El Silencio Administrativo en la nueva Ley de Procedimiento" (Documentación Administrativa, Nº 89 Madrid, 1968); "Efectos procesales del silencio negativo de la Administración" (Revista Española de Derecho Administrativo Cuvitas, Nº 5, Madrid 1957); "La llamada doctrina del silencio administrativo" (RAP. Nº 16, Madrid 1955); y "Silencio Negativo, Actos Firmes y Actos Confirmatorios" (RAP. Nº 531, Madrid 1957); respectivamente.

También en Italia el silencio administrativo está configurado como una presunción para asegurar al administrado la garantía jurisdiccional y, por ello, en dicho país la aplicación de la doctrina del silencio no exime a la Administración de su obligación de decidir el recurso jerárquico interpuesto administrativamente.

La situación francesa es diferente y ella es quizás la que inspiró la interpretación de esta Corte en sus fallos de 1978, de cuyas grandes líneas se aparta ahora la Sala. En efecto, en Francia, al igual que en las dos legislaciones comentadas, existe también la regla legislativa que permite a los interesados acudir a la vía contencioso-administrativa si en un lapso determinado no se ha producido una decisión expresa de la Administración; pero en ese país, en cambio, la jurisprudencia ha interpretado restrictivamente que vencido el lapso señalado ya la Administración no tiene la obligación de decidir y si el administrado no ha ejercido el recurso jurisdiccional pierde la posibilidad de intentarlo posteriormente. Esta interpretación jurisprudencial ha sido criticada severamente por analistas y comentaristas de derecho público franceses, uno de los cuales sostiene que, de esa forma, "la ficción legal del recurso contra el silencio de la Administración no es más un medio para proteger al administrado y de sancionar la inercia culpable de la Administración; sino que se lo configura al contrario como un nuevo procedimiento puesto a la disposición de la Administración por los textos legales en vigor para evitar el control jurisdiccional de los asuntos que puedan someterse al contencioso de la anulación". (Vid. G. Benezra. "Le Silence de l'Administration. Vicissitudes de la réglementation française". La Revue Administrative, N° 119, París 1967).

Las corrientes legislativas y doctrinarias extranjeras precedentemente analizadas, al plantearse y resolver en la forma expuesta la misma situación existente en nuestro medio que pretendió remediar el legislador en 1976, constituyen también para esta Sala un importante elemento para robustecer su tesis de que, en la hora actual, la figura del silencio administrativo consagrada en la L.O.C.S.J., en el contencioso-administrativo de anulación, examinada con criterio amplio, debe ser considerada como expresión o manifestación legislativa de un derecho o beneficio en favor de los administrados, que permite el acceso a la vía contencioso-administrativa en situaciones en que antes esa vía estaba vedada por carecer de una decisión administrativa previa, pero que esa circunstancia no exime a la Administración de pronunciarse expresamente y, cuando lo hace, puede entonces el particular ejercitar contra esa decisión expresa el correspondiente recurso contencioso-administrativo.

2. *Los principios de hermenéutica jurídica en la interpretación del primer aparte del artículo 134.*

En fallo de 16 de julio de 1969, cuya doctrina ha sido frecuentemente reiterada por la Corte, esta Sala ha dicho que "...siendo las Leyes expresión escrita de la experiencia humana, acumulada a veces durante muchos años, o fruto de un cuidadoso proceso de elaboración en el que han participado especialistas, comisiones técnicas y órganos de los Poderes Públicos, sería absurdo suponer que el legislador no trate de usar los términos más precisos y adecuados para expresar el propósito y alcance de sus disposiciones, u omita deliberadamente, elementos que son esenciales para la cabal inteligencia de ellas. Por esta razón, no debe menospreciarse la interpretación llamada gramatical, ni contraponer a ésta la interpretación lógica, como si la letra de la Ley no fuera en todo caso, el obligado punto de partida de toda indagación dirigida a esclarecer, racionalmente, lo que es la mente del legislador...".

Atendiendo a este criterio que responde a los principios de la hermenéutica jurídica consagrados en el artículo 4º del Código Civil, la Sala, como primera regla para aplicar correctamente la normativa que la rige, pasa a examinar el primer aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en base a la interpretación gramatical de los términos utilizados en dicha disposición y, en tal sentido, observa:

Dice la norma en cuestión que: "El interesado *podrá* intentar el recurso previsto en el artículo 121 de esta Ley, dentro del término de seis meses establecido en esta disposición, contra el acto recurrido en vía administrativa, cuando la Administración no haya decidido el correspondiente recurso administrativo en el término de noventa días consecutivos a contar de la fecha de interposición del mismo".

Para la Sala el significado literal del verbo "podrá" empleado por el legislador en la norma transcrita aparece claro y evidente. En efecto, no cabe duda alguna de que "poder" es tener la "facultad o autorización para hacer una cosa" (Diccionario de la Lengua Española, 1970, p. 1.042), y "facultad" es, como lo ha dicho este Supremo Tribunal en antigua jurisprudencia, "el derecho, no el deber ni la obligación de hacer una cosa. El Código de Procedimiento Civil en su artículo 13, da la interpretación jurídica de este verbo, que bien puede aplicarse, no sólo en las actuaciones judiciales, sino también en general. Cuando la Ley dice: "El Juez o tribunal puede o podrá", se entiende que lo autoriza para obrar según su prudente arbitrio, consultando lo más equitativo o racional, en obsequio de la justicia y de la imparcialidad". (Sentencia Corte Federal 6-11-58. G. F. Nº 22, 1958, p. 133).

Por consiguiente, cuando el legislador precisa que el interesado "podrá" intentar el recurso, es incuestionable que lo está facultando para recurrir y no que le está imponiendo la obligación de recurrir, pues, en tal caso, hubiera utilizado la expresión "deberá" intentar el recurso.

La consecuencia de esta interpretación literal resulta obvia: si la disposición examinada consagra una facultad, un derecho, un beneficio a favor del administrado para intentar el recurso y no una carga o sanción, como sería la caducidad en caso de no ejercerlo en el lapso previsto, no puede discutirse entonces que el administrado dispone de dos alternativas las cuales puede ejercer a su libre arbitrio; o, intentar el recurso contencioso-administrativo amparándose en el silencio administrativo, dentro de los seis meses siguientes a los noventa días previstos por el legislador a tal efecto; o dejar transcurrir esos tres meses y esperar que la Administración le responda expresamente su recurso administrativo, para acudir entonces, cuando tal decisión se produzca, a la vía jurisdiccional.

Si el interesado opta por la primera solución, estaría ejerciendo el derecho (no la obligación) que le otorga el legislador de poder atacar directamente en sede jurisdiccional un acto que, a pesar de no haber agotado la vía administrativa, queda sin embargo legalmente habilitado para ser recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y, por esta razón, la norma del artículo 134 resulta innovadora ya que tal situación no era admisible antes de su promulgación.

Ahora bien, si el particular opta por la segunda alternativa indicada, esto es, deja transcurrir los tres meses del silencio y espera que la Administración le responda expresamente su recurso administrativo para acudir a la vía jurisdiccional cuando tal decisión se produzca, lo que está haciendo en definitiva es someterse al principio general de impugnación de los actos administrativos que hayan causado estado y, en tal virtud, es claro que a partir del momento en que se le notifique la decisión administrativa expresa, sí comienza a correr contra él el lapso de caducidad de seis meses para impugnarla ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Pero si el administrado escoge dejar transcurrir el lapso del silencio porque prefiere esperar la decisión expresa de su recurso y ocurre que esa decisión expresa no se produce nunca, resulta obvio que pierde entonces la oportunidad de ejercer la acción jurisdiccional posteriormente, pues ya no podrá hacer valer en dicha sede la falta de respuesta de la Administración como fundamento de su recurso si no existe acto expreso y no lo intentó dentro de los aludidos nueve meses.

Las conclusiones anteriores se presentan, por lo demás, lógicas, ya que, en palabras de un tratadista, "el transcurso del plazo del silencio no significa resolución del expediente, sino simplemente la posibilidad de que el particular, en vez de esperar indefinidamente una resolución expresa de su asunto, plantee la cuestión ante la jurisdicción revisora" y por ende —añade esta Corte— no habiendo resolución expresa, o sea, no existiendo acto alguno durante el lapso de tres meses del silencio y estando como está la Administración obligada, por elementales principios de Derecho Administrativo, constitucional y legalmente consagrados en Venezuela, a responder las peticiones y planteamientos de los administrados, sería ilógico concluir que, cuando lo

hace, aunque sea tardíamente, si su pronunciamiento es desfavorable al interesado, éste no puede ejercer contra ese acto, en el que sí se materializa la voluntad de la Administración, el correspondiente recurso contencioso-administrativo consagrado a su favor.

En efecto, acogiendo la opinión del mismo autor traída a los autos por el recurrente, no hay más remedio que admitir "si no se quiere bastardear la institución, que el silencio administrativo supone, por definición, una posibilidad del recurso para el particular que, si no se utiliza, deja las cosas en el mismo punto en que se encontraban si el silencio no hubiese sido consagrado por la ley" (Garrido Falla. "La llamada doctrina del silencio administrativo". ps. 114 y 115).

Pero, si todavía no bastara la interpretación literal y lógica que acaba de hacer la Sala para dejar claramente establecido el carácter de garantía procesal a favor del administrado que reviste el silencio administrativo instituido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es pertinente recordar igualmente, como lo ha hecho la Corte en anterior oportunidad, dos reglas fundamentales para el logro de una interpretación racional de los textos legales: la primera, tener en consideración la naturaleza de la materia legislada y el propósito deseado por el legislador; y la segunda, no interpretar aisladamente una norma, sino en concatenación con todo el sistema jurídico de que forma parte. (S. SPA - 19-2-81).

Cuanto a la primera regla, cabe señalar en el presente caso, que la materia legislada atañe al ejercicio del recurso contencioso-administrativo de anulación y que, en esa materia, el propósito deseado no sólo por el legislador sino por el constituyente venezolano, es de ampliar y no de restringir la garantía jurisdiccional contra los actos arbitrarios o ilegales de la Administración (Art. 206 C. N.); propósito que, en el caso del primer aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se ve patentizado a través del escrito de presentación del proyecto y en la Exposición de Motivos del mismo, en cuyos instrumentos se afirma que con la figura del silencio administrativo "se trata de hacer efectivos los derechos de los administrados ante la eventual desidia de la Administración", y que "en esta forma se evita que el silencio administrativo impida el oportuno ejercicio de la acción".

Y respecto a la interpretación de la norma en concatenación con todo el sistema jurídico de que forma parte, forzoso es recordar los antecedentes del silencio administrativo como un mecanismo que posibilita al particular el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa en ausencia de decisión expresa de la Administración.

—V—

Concretando los puntos anteriormente desarrollados en este fallo, la Sala concluye:

1º Que la disposición contenida en el primer aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia consagra una garantía jurídica, que se traduce en un beneficio para los administrados.

2º Que, como tal garantía, debe ser interpretada en sentido amplio y no restrictivo, pues de lo contrario, lejos de favorecer, como se quiso, al administrado, lo que haría es estimular la arbitrariedad y reforzar los privilegios de la Administración.

3º Que esa garantía consiste en permitir el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa en ausencia de acto administrativo expreso que ponga fin a la vía administrativa.

4º Que el transcurso del lapso del silencio administrativo sin que el particular ejerza el recurso contencioso-administrativo, no acarrea para aquél la sanción de caducidad de tal recurso, contra el acto que en definitiva pudiera producirse.

5º Que el silencio no es en sí mismo un acto, sino una abstención de pronunciamiento y, por consiguiente, no cabe decir que se convierte en firme por el simple transcurso del plazo de impugnación.

6º Que el silencio no exime a la Administración del deber de dictar un pronunciamiento expreso, debidamente fundado.

7º Que es el administrado, quien decide la oportunidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa: durante el transcurso del lapso previsto en el artículo 134, o posteriormente, cuando la Administración le resuelva su recurso administrativo.

8º Que cuando la Administración resuelve expresamente el recurso administrativo después de transcurridos los plazos previstos en el artículo 134, el particular puede ejercer el recurso contencioso-administrativo contra ese acto concreto.

9º Que a partir del momento en que se notifica al interesado la resolución administrativa expresa de su recurso, comienza a correr el lapso general de caducidad de seis meses para el ejercicio del correspondiente recurso contencioso-administrativo; y

10º Que de no producirse nunca la decisión administrativa expresa, no podrá el interesado ejercer el recurso contencioso-administrativo pasados los nueve meses a que se refiere el artículo 134 de la L.O.C.S.J., invocando el silencio administrativo.

CPCA

11-7-82

Magistrado Ponente: R. J. Duque Corredor

El art. 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia sólo es aplicable en aquellos casos en los cuales se ha interpuesto el Recurso Jerárquico y se ha cumplido con los requisitos de su interposición.

En su libelo de demanda, los recurrentes señalan en su parte petitoria que "no habiendo hasta ahora recibido respuesta del Directorio del Instituto Agrario Nacional y entendiendo que el silencio administrativo es una negativa o negación de apelación", ocurre a solicitar "la nulidad del auto de fecha 22 de enero de 1980 y la nulidad del auto de fecha 25 de marzo de 1980, en virtud de que adolecen de una serie de fallas que los hacen nulos por ilegales". Debe por tanto, determinar esta Corte, si en el presente caso, resulta aplicable el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que permite interponer el recurso de nulidad de los actos de efectos particulares, si después de noventa días continuos de ejercido un recurso jerárquico en vía administrativa, la administración no decide dentro de ese término.

A juicio de esta Corte, la recta interpretación de la norma citada lleva a concluir que sólo es aplicable en aquellos casos en los cuales se ha interpuesto el recurso jerárquico y se cumplieron con los requisitos de su interposición y entre ellos, el de la oportunidad. Pues bien, en el caso de autos, como se explicó anteriormente, la decisión de fecha 22 de enero de 1980, no fue recurrida en vía administrativa en tiempo oportuno, y la otra decisión de fecha 25 de marzo de 1980, no fue ni siquiera recurrida jerárquicamente. Por tanto, tratándose de actos administrativos firmes, contra los cuales no procede el recurso jerárquico, no es posible pretender la aplicación del silencio administrativo a que se contrae el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, porque la hipótesis que regula esta norma está referida solamente a aquellos actos que por haber sido recurridos oportunamente no han causado estado y tampoco han adquirido firmeza. Si la Corte entrara a conocer de los actos impugnados por el hecho de que fueron recurridos administrativamente y el Directorio del Instituto Agrario Nacional no dictó su decisión, por tratarse de actos que adquirieron firmeza por no haber sido recurridos oportunamente, se estaría yendo contra la cosa juzgada administrativa, lo cual es improcedente, al tenor de lo dispuesto en el ordinal 3º del artículo 84 *ejusdem*, y así se declara.

B. *Legitimación*a. *Legitimación activa*a' *Interesados*

CSJ-SPA (114)

7-6-82

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

La sustitución procesal procede cuando el acto de cesión se efectúa en etapa anterior a la contestación de la demanda.

En la especie, cuando se trata de cesión de derechos litigiosos pueden surgir ambas figuras: sucesión o sustitución procesal, o ninguna de ellas.

Si el cesionario de tales derechos (entiéndase de la totalidad del crédito) insta directamente al cedido, iniciando el juicio y actuando como titular del derecho, que ejerce en su propio nombre y en el de su interés también propio, no puede surgir ninguna figura de sucesión ni de sustitución procesal porque el posible sustituido, el cedente, no existe ni puede ser parte desde el punto de vista procesal puesto que cedió la totalidad de sus derechos antes de que comenzara el juicio.

El cambio de sujetos ocurrido en la relación jurídica sustancial, antes de todo proceso, capacita al cesionario para constituirse en parte formal.

Ejemplo de una cesión de derechos litigiosos ocurrida luego de iniciado el juicio, es la que expresamente contempla el artículo 1557 del Código Civil, cuyo texto se cita: "La cesión que hiciera alguno de los litigantes de los derechos que ventila, a quien no es parte de la causa, después del acto de contestación al fondo de la demanda y mientras no sea dictada sentencia definitivamente firme, no surte efectos sino entre el cedente y el cesionario. Sin embargo, cuando se haga constar en los autos que la parte contraria acepta la cesión surtirá ésta inmediatos efectos contra aquélla, y en sustitución del cedente hará el cesionario parte en la causa".

No es difícil advertir que dentro del ámbito temporal señalado en la norma citada, puede surgir una de las dos figuras de composición anómala que se estudian, según que la cesión de los derechos en litigio hecha por uno de los litigantes a un tercero, haya sido o no aceptada por su contraparte. En el primer supuesto, el nuevo titular del crédito se hace parte en la causa y entra al juicio, *sucediendo* procesalmente al cedente, que desaparece. En el otro, aunque el derecho cedido se transmita al cesionario, su defensa en juicio seguirá ejerciéndola el cedente, transformado en sustituto procesal, pese a carecer de título, porque la cesión es perfecta entre él y el cesionario, sin necesidad de la aceptación del cedido. Esa permanencia del cedente ejerciendo como propio un derecho que no es suyo configura un caso de sustitución procesal, comprendido dentro del contexto de la legitimación anómala.

Destacan, en el ejemplo, las dos citadas especies, sustitución y sucesión, sus modalidades y efectos, cuando la cesión de derecho litigioso ocurre dentro de la etapa propiamente contenciosa del proceso. El silencio de la ley frente a las que se celebraron antes de iniciarlo o ya iniciado pero antes de producirse la contestación de la demanda, no debe interpretarse como desautorización o condicionamiento a verificar el acto o a modificar la normativa procesal existente. Preferible, por racional y adecuado a la naturaleza de la relación sustancial estudiada es entender, por lo contrario, que la ausencia de regla específica, la falta de atención particular cuando el acto de transmisión ocurre antes de contestarse la demanda no es caso de omisión legislativa, sino más bien confirmación tácita o muestra de conformidad con la normativa general existente propia del instituto.

La novedad introducida en el Código Civil vigente, a través de dicho artículo, como lo admite la totalidad de nuestros tratadistas de la materia se propuso evitar que por medio de manejos dolosos, ante la perspectiva de la pérdida del pleito, un litigante inescrupuloso hiciera a espaldas de su contraparte la cesión de sus derechos en el litigio a un insolvente. La norma previsoras se asentaba de paso en el principio de integridad que impide a las partes, individualmente, por su sola voluntad, modificar la composición subjetiva procesal.

Por lo expuesto debe aceptarse la misma figura de sustitución procesal cuando el acto de cesión se efectúa en etapa anterior a la contestación de la demanda, Resultaría carente de sentido y de continuidad lógica con lo ya expuesto, que si la ley reconoce la situación de sustitución procesal, ya constituida la relación procesal —a pesar de que el litigante cedente carece del derecho cuyo titular legítimo es el cesionario pueda optar una conclusión distinta cuando es una misma la relación sustancial, semejante la posición de las partes y ausente toda prohibición legal.

Toda esta enseñanza doctrinaria está elaborada sobre el supuesto de que el derecho litigioso ha sido cedido en su totalidad. La cesión parcial verificada antes de juicio permitiría, en principio, que cedente y cesionario, en el ejemplo, pudieran iniciarlo conjuntamente por ser titulares los dos de la totalidad del derecho. Pero iniciado el juicio sólo por el titular que ha enajenado parcialmente su derecho parece más de acuerdo con las normas procesales que rigen en la materia, y señaladamente por razones de analogía con el nuevo texto incorporado en el Código de 1942, que iniciado el juicio por el cedente y verificada la cesión parcial antes del acto de contestación, siga el accionante actuando como sustituto del cesionario quien correrá con él la suerte del proceso. Prohibición o limitación de las cesiones podrían atentar contra la libertad de contratar; y permitir la presencia en juicio de todos los posibles tenedores de crédito, por ínfimo que sea, equivale a introducir en el proceso una anarquía y desorden entorpecedores.

Otros aspectos del presente caso.

A pesar de que las cesiones fueron notificadas al cedido, éste no admitió la condición de deudor, ni aceptó las cesiones.

No son los cesionarios quienes pretenden actuar en el juicio, sino el cedido quien pretende atraerlos.

La combinación de ambas posiciones resulta inconsecuente: Difícil de entender parece que desconociendo el cedido toda vinculación con el cesionario, como lo prueba el hecho de no haber aceptado las cesiones, aspire a que se integre como parte del proceso. En la doctrina se ha contemplado la posibilidad, que resulta claramente racional, de atender a la pretensión cuando es el cesionario quien aspira a comparecer; realizables en caso de así aceptarlo el litigante cedido. La situación opuesta: que sea el cedido quien lo pretenda, o que la autoridad judicial obligue a intervenir al cesionario, no son procedentes.

Por las precedentes consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, al declarar sin lugar la apelación interpuesta contra el auto de 11 de enero del corriente año de 1982 que negó la solicitud de que se tuviera como partes en el proceso a los actuales cesionarios y se procediera, en consecuencia, a un nuevo emplazamiento para el acto de contestación de la demanda, confirma, aunque por diferentes razones, la decisión apelada.

CPCA

28-6-82

Magistrado Ponente: Aníbal J. Rueda

Toda actuación en juicio requiere de la asistencia de Abogado; sin embargo, ello no es necesario en el procedimiento administrativo.

El artículo 3º de la Ley de Abogados, establece:

“Para comparecer por otro en juicio, evacuar consultas jurídicas, verbales o escritas y realizar cualquier gestión inherente a la abogacía, se requiere poseer el título de abogado, salvo las excepciones contempladas en la Ley. . .”.

Por su parte, el artículo 4º de la misma Ley, dice:

“Toda persona puede utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses. Sin embargo, quien sin ser abogado deba estar en juicio como actor, como demandado o cuando se trate de quien ejerza la representación por disposición de la Ley o en virtud de contrato, deberá nombrar abogado, para que lo represente o asista en todo el proceso.

Si la parte se negare a designar abogado esta designación la hará el Juez. En este caso la contestación de la demanda se diferirá por cinco audiencias. La falta de nombramiento a que se refiere este artículo será motivo de reposición de la causa, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponde al Juez de conformidad con la Ley. . .”.

Del contenido de los textos transcritos se desprende que se requiere poseer el título de abogado, para comparecer en *juicio*; que no pueden comparecer en *juicio* a nombre de sus representados sin la asistencia de abogado en ejercicio, los representantes legales de personas o de derechos ajenos, los presidentes o representantes de sociedades cooperativas, asociaciones o sociedades civiles o mercantiles, que no fueran abogados; que quien deba estar en *juicio* como actor o demandado, debe nombrar abogado que lo represente o asista.

Como se ve, los supuestos contenidos en la normativa indicada se requieren actuaciones en juicio, lo que en criterio de esta Corte no se hace extensible a la actuación ante los órganos de la administración, particularmente en este caso bajo análisis, en el cual, la norma que regula el procedimiento, que lo es el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, establece que todo interesado que pretenda ejercer algún derecho ante la Dirección de Inquilinato, deberá hacerlo mediante solicitud. Tal solicitud deberá expresar al menos: la identificación del postulante, carácter con que actúa, objeto y fundamento de la solicitud, determinación de los recaudos, y lugar y fecha y firma. Sólo exige el Reglamento la condición de interesado, pero no le agrega requisito complementario alguno, como sería el caso de estar representado o asistido de Abogado, y ello es así porque se trata de un trámite administrativo que no comporta una actuación ante un órgano jurisdiccional; dispositivo que por lo demás se ve reforzado con la garantía que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en su artículo 2º otorga a los interesados en sus peticiones ante cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa.

De aceptar el criterio del recurrente procedería la reposición de la causa al estado de que el solicitante del desalojo designe Abogado para su solicitud ante el órgano administrativo inquilinario, pero tal solución sería ociosa ya que ante el órgano jurisdiccional *a quo* y ante esta Corte, el solicitante está asistido de Abogado, pero en todo caso, el alegato del recurrente ha debido producirse ante el mismo órgano administrativo a ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, si lo que aspiraba realmente era remediar el vicio que ahora denuncia.

Por las razones antes expuestas, esta Corte, desestima la solicitud de nulidad del acto que admitió la petición de desalojo. Y así lo declara.

CSJ-SPA (144)**15-7-82**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La omisión de notificación es una falta que afecta el interés privado de los litigantes, y puede ser subsanada por su presencia en el juicio.

En tal virtud, careciendo como carece el Instituto Agrario Nacional del privilegio procesal de notificación como condición ineludible de validez de los actos judiciales, que, en nuestro derecho, tiene carácter restrictivo, no pueden sus apoderados invocar válidamente el vicio de falta de notificación, constando como consta en autos, haber actuado repetidamente en el expediente con posterioridad a la fecha del auto en que se ordenó ejecutar la sentencia definitiva dictada el 29 de marzo de 1979.

Por otra parte, debe destacarse igualmente que la omisión de notificar es una falta que afecta el interés privado de los litigantes y, por ello, puede ser subsanado por su presencia en el juicio. En efecto, ha sostenido esta Corte que "la convalidación de la falta de notificación para continuar el curso de un juicio paralizado no obra solamente en favor de los actos procesales posteriores en que hubiera intervenido la parte que con su actuación o comportamiento los convalidó, sino que el efecto de tal convalidación obra precisamente en favor de los actos procesales anteriores, cuya anulabilidad quedó cubierta con la presencia en el juicio del litigante agraviado que no reclamó en su primera actuación la subsanación del vicio". (S. 16-7-70 - G. F. 69 2 E, pág. 327).

CPCA**22-7-82**

Magistrado Ponente: R. J. Duque Corredor

Para que las actuaciones de las partes tengan validez, sus diligencias o escritos deben estar seguidos en la rúbrica del Juez o del secretario que autentifique su presentación.

En el caso de autos al folio 106 aparece una diligencia de fecha 19 de junio de 1982, en donde se señala que en la audiencia de ese día compareció ante esta Corte la ciudadana Mercedes Angarita de Cartaya, y que en su carácter de autos expuso que consignaba escrito contentivo de su defensa del desalojo que se le pretende hacer de una vivienda que ocupa en el Departamento Vargas. Inmediatamente después de la diligencia anterior aparece una rúbrica como emanada del Juez, mas no la del Secretario, y la rúbrica de la diligente. Seguidamente, debajo de la firma de esta última, reza textualmente lo siguiente: "Otro si: Para este acto estoy asistido (sic) del abogado Douglas Rodríguez Hernández, quien conjuntamente conmigo suscribe esta diligencia, a los fines de cumplir con lo preceptuado en la Ley de Abogados". Sigue una firma ilegible y debajo se lee: "C. I.: 2980389 Impreabogado Nº 3585". Sin embargo, no aparece a renglón seguido de este último párrafo, la firma del Juez, del Secretario, ni de la diligenciante.

Por otra parte, al folio 107 del expediente figura un escrito firmado por Mercedes Angarita de Cartaya, sin que en el mismo aparezca anotación alguna del Juez o del Secretario indicando la persona que presentó dicho escrito y el día, el mes, el año y la hora de su presentación. Además, no aparece la firmante asistida de abogado en el referido escrito, como lo demanda el artículo 4º de la Ley de Abogados.

En cuanto a la diligencia que aparece al folio 106 del expediente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 213 del Código de Procedimiento Civil, tal solicitud

no aparece autorizada por el Secretario, por lo que la Corte no puede darle fe. Además, el "Otro sí, o aclaratoria puesto debajo de la anterior diligencia, ni siquiera consta que haya sido presenciada por el Juez, al faltar su firma inmediatamente después de dicha aclaratoria, y tampoco el Secretario aparece dando fe de que el abogado cuyo nombre figura seguidamente del texto de la diligencia, compareció a asistir a la diligencia y que como tal firmó dicha actuación. En consecuencia, no puede considerarse existente dicha actuación y además la firma en cuestión carece de autenticidad, al tenor de lo establecido en el mencionado artículo 213 *ejusdem*.

Por último, el escrito que figura en el folio 107 del expediente, tampoco puede ser tomado en consideración por esta Corte, en razón de que no consta la anotación por el Juez o el Secretario de las circunstancias de su presentación como prueba auténtica de que fue recibido por ellos, tal como lo prescribe el artículo 213 del Código de Procedimiento Civil, anteriormente citado. Faltando en este caso, las firmas del Juez y del Secretario, debe considerarse el referido escrito como inexistente, y así se declara.

Ahora bien, el 14 de junio de 1982 vencieron las diez audiencias para dar comienzo a la relación en el presente juicio, dentro de las cuales el apelante debe formalizar su apelación, señalando las razones de hecho y de derecho en que se fundamenta, y como el escrito que figura en el folio 107 del expediente debe considerarse inexistente, esta Corte, de conformidad con lo previsto en la parte final del aparte del artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia declara desistida la apelación interpuesta por la ciudadana Mercedes Angarita de Cartaya. Además de todo lo anterior, y sin que la Corte reconozca la validez del escrito señalado precedentemente, su contenido no consiste, tratándose de la fundamentación de la apelación a que se contrae el artículo 162 ya referido, de la precisión de las razones de hecho y de derecho en que se apoya el recurso, es decir, de los motivos de impugnación de la sentencia apelada.

b' *Legitimación anómala*

CSJ-SPA (114)

7-6-82

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

En los casos excepcionales, denominados como de "legitimación anómala", si bien la titularidad en la relación de derecho material y el derecho de ella emergente corresponde a determinados sujetos, la titularidad en la acción (legitimatío ad causam) corresponde a personas diferentes.

En resumen, la pretensión del Instituto, encaminada a que se hagan partes en el juicio los cesionarios de créditos litigiosos antes mencionados, se sustenta en su aserto de haberse producido por el hecho de la cesión, una sucesión procesal; situación ésta que ha sido contradicha por Conití cuando asienta que se trata de un caso de sustitución procesal, que hace innecesaria la presencia de los cesionarios en el juicio. Examinadas las actuaciones del expediente y siendo oportunidad de decidir, se hacen las siguientes consideraciones:

1. Antes de diferenciar estas dos figuras procesales conviene precisar, que aun cuando la controversia exige el examen de disposiciones contenidas en el Código Civil, este examen deberá ceñirse sólo a su contenido procedimental, porque no corresponde al caso dictaminar lo que atañe al derecho material de los intervinientes afectados por la relación contractual existente. Son aspectos del derecho sustancial la validez o invalidez o posible nulidad del negocio, y por lo mismo extraños al actual problema.

2. Al enfocar el tema de la titularidad activa y pasiva en el proceso, se entiende que ellas normalmente corresponden a los respectivos titulares de la relación material controvertida y deducida como objeto del proceso. Dicho en otros términos, los legitimados al obrar y contradecir, deben ser, exclusivamente, los mismos sujetos que son parte de la relación sustancial *sub iudice*. Pero hay casos en que, aun establecida la contención de derechos subjetivos privados, la anotada coincidencia de titularidad no se realiza. Se trata, —como acertadamente lo asienta una sentencia de fecha 23 de febrero de 1967, dictada por la Corte Superior Primera en lo Civil y Mercantil de esta Circunscripción Judicial— “de situaciones excepcionales, calificadas doctrinariamente como de ‘legitimación anómala’, en las cuales, si bien la titularidad en la relación de derecho material y el derecho de ella emergente corresponde a determinados sujetos, la titularidad en la acción (*legitimatío ad causam*) corresponde en cambio o puede corresponder a personas diferentes”.

3. Figura de representación anómala —típicamente de sustitución procesal— establecida en la misma ley, destaca en el artículo 1278 del Código Civil, que autoriza a los acreedores a ejercer para el cobro de lo que se les deba, los derechos y acciones propiamente patrimoniales de su deudor. Actúa el acreedor sustituto, frente a los deudores de aquél, sin intervención del verdadero titular del derecho, y así ocurre cuando ejerce la acción oblicua o subrogatoria.

Está legitimado para ejercer en nombre propio un derecho ajeno. De situaciones similares, consagradas por la ley, son ejemplos entre otros: el derecho reconocido a uno solo de los varios acreedores o deudores solidarios de una obligación para intentar o sostener la acción correspondiente (artículo 1221 del Código Civil); a los ascendientes, Síndico Procurador Municipal y a otras personas con interés actual para instaurar la acción de nulidad de un matrimonio (artículos 177, 122 y 125 del Código Civil); a algunas de las personas antes mencionadas ya otras distintas para promover la interdicción del incapaz (artículo 395 del Código Civil) y más resaltante por la relación que puede guardar con el caso actual, la que autoriza o permite al cedente o proseguir por el cesionario la acción deducida del *derecho litigioso* cuya cesión no fue aceptada (artículo 1557 del Código Civil).

b. *Legitimación pasiva: actuaciones del Fiscal General y del Procurador General de la República*

CPCA

22-7-82

Magistrado Ponente: R. J. Duque Corredor

El Procurador General de la República debe ser notificado cuando se trate de acciones de cualquier naturaleza contra institutos autónomos que puedan afectar los intereses de la República.

El artículo 38 de la Ley anteriormente citada reza textualmente:

“Los funcionarios judiciales están obligados a notificar al Procurador General de la República de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales de la República. Dichas notificaciones se harán por oficio y deberán ser acompañadas de copia certificada de todo lo que sea conducente para formar criterio acerca del asunto. El Procurador General de la República deberá contestarlas en un término de noventa (90) días, vencidos el cual se tendrá por notificado.

En los juicios en que la República sea parte, los funcionarios judiciales están igualmente obligados a notificar al Procurador General de la República

de la apertura de todo término para el ejercicio de algún acto y de toda actuación que se practique. En estos casos, las notificaciones podrán efectuarse en una cualquiera de las personas que ejerzan la representación de la República en el referido asunto. Vencido un plazo de ocho (8) días hábiles, se tendrá por notificada la República. En las notificaciones a que se refiere el primer aparte de este artículo, para los asuntos que cursen ante la Corte Suprema de Justicia se aplicarán preferentemente las normas que establezca la Ley respectiva.

La falta de notificación será causal de reposición a instancia del Procurador General de la República”.

Entiende la Corte, que la disposición anterior es el desarrollo de las atribuciones constitucionales de la Procuraduría General de la República, contenidas en el ordinal 1º del artículo 220 del Texto Fundamental, de “representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República”. Esos intereses, no sólo están constituidos por los bienes que por cualquier título haya adquirido la Nación, sino también, por los que “se hayan destinado o se destinaren a algún establecimiento público nacional o algún ramo de la Administración Pública Nacional”, como se desprende del contenido del artículo 19 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. En otras palabras, que aunque los entes descentralizados cuenten con personería jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco, y aun cuando, sus leyes de creación atribuyan su representación y defensa judicial a sus propios órganos directivos o administrativos, ello no puede significar desconocimiento de las atribuciones constitucionales de la Procuraduría General de la República anteriormente señaladas. La consideración precedente justifica el privilegio contenido en el ya referido artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y lo hace compatible con la naturaleza descentralizada de los institutos autónomos y empresas del Estado y con el régimen autonómico a que están sometidos los bienes que conforman el patrimonio de estos entes. A la vez, la fundamentación anterior es la causa del carácter imperativo y obligatorio del artículo 38, ya citado, que ordena a los jueces notificar al Procurador General de la República “de toda demanda, oposición, excepción providencia, sentencia o *solicitud de cualquier naturaleza* que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales de la República”. Carácter aquél que se manifiesta inequívocamente en la circunstancia de que la falta de notificación del Procurador es causal obligatoria de reposición, al tenor de lo dispuesto en el último párrafo del mencionado artículo 38. Esta declaratoria de nulidad viene impuesta por la propia Ley, por lo que, de existir tal falta de notificación, de conformidad con el mandato contenido en el artículo 229 del Código de Procedimiento Civil no le es dable a los jueces examinar si la reposición es o no conveniente, porque como se explicó, la reposición está determinada por la misma Ley. Por ello, es necesario analizar, en el presente caso, si hay lugar o no a la notificación de la solicitud de oferta real hecha a la Corporación Venezolana de Fomento, al Procurador General de la República.

Del propio texto del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, anteriormente transcrito, se deduce que la intención del legislador fue la de que la Nación tuviera noticia de cualquier acto que pudiera obrar contra los intereses patrimoniales de aquélla, y en concreto de cualquier acción o proceso judicial. En efecto, cuando el artículo en comentarios enumera los actos que deben ser notificados al Procurador, lo hace de una manera tan amplia, que no deja lugar a dudas que debe imponerse a la Nación de aquellas actuaciones judiciales que incidan en sus intereses patrimoniales, de manera directa o indirecta; que como se expresó, pueden estar confiados a los entes de la Administración Descentralizada; que no por ello dejan de ser intereses de la República o del Estado, al tenor de lo dispuesto en los artículos 220 y 230 de la Constitución, y 19 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Desde otro orden de ideas, la palabra "toda" referida en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, como un adjetivo a los actos que deben notificarse al Procurador, porque obren directa o indirectamente contra los intereses patrimoniales de la República, o sea: "demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud", está tomada en un significado que no puede ser otro, sino el de que tal notificación comprende enteramente a cada uno de dichos actos, sin distinguir entre ellos. Lo cual se confirma especialmente, cuando, después de la enumeración de tales actos, en lo que respecta a las solicitudes, el artículo en comentarios, las califica "in genere" al emplear el pronombre indeterminado "cualquier" en lo que se refiere a su naturaleza. Es decir, que dentro de las solicitudes que los funcionarios judiciales están obligados a notificar al Procurador General de la República, a los efectos de cumplir con dicha obligación, aquéllos no pueden establecer distinciones.

Además de lo anterior, las solicitudes de oferta real, son más que una simple solicitud, porque su contenido lleva consigo la pretensión procesal de obtener judicialmente la extinción de supuestas obligaciones, por cuanto, constituyen ofertas de pago por ministerio del Juez. Por ello, nuestro Código Civil, comprende dentro de los medios de extinción de las obligaciones, precisamente a la oferta de pago y el depósito, en concreto, en su artículo 1.306. Por lo demás, los requisitos de validez de dicha oferta no permiten calificarla de una mera solicitud. En efecto, de la consideración que de esos requisitos hacen el artículo 1.307 del citado Código, y el artículo 689 del Código de Procedimiento Civil se deduce que participa de la naturaleza de una verdadera pretensión procesal o demanda. Por último, las ofertas de pago parten de un supuesto de hecho de por sí controversial o litigioso, como en el presente caso, es decir, que el acreedor se rehúsa a recibir el pago, lo cual se señala claramente en el artículo 1.306 del mencionado Código Civil.

Señala la decisión apelada que la solicitud de oferta real no tiene nada de contencioso y que de operarse en ningún caso puede causar lesión a alguna de las partes o afectar los intereses de algunas de ellas, y por ende, en el presente caso, indirectamente a la Nación, y que por tal razón, no debió ser notificada al Procurador General de la República, al tenor de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley que rige la Procuraduría General de la República.

Al respecto se observa, que como se expresó anteriormente, el texto legal referido no distingue, en cuanto a la obligación de notificar al Procurador General de la República se refiere, entre actuaciones judiciales contenciosas o no contenciosas; pero, además, igualmente se ratifica que por su contenido y por sus efectos, las ofertas reales sí pueden obrar directa o indirectamente contra los intereses patrimoniales de la República. También se señaló anteriormente que las llamadas solicitudes de ofrecimientos de pago, al tenor de los artículos 1307 del Código Civil y 689 del Código de Procedimiento Civil, son verdaderas pretensiones o demandas, y no simples solicitudes. Por otra parte, el artículo 38, en comentarios, no exige, para notificar al Procurador, que de la actuación de que se trate surja una lesión directa o indirecta en contra de la República, sino que tal actuación, "directa o indirectamente obre contra los intereses patrimoniales" de aquélla, es decir, que pueda causarle algunos efectos. En este sentido, la oferta real que se haya hecho válidamente, produce entre otros efectos, por ejemplo, la no caducidad de los derechos y el evitar la mora del deudor; y de resultar válida dicha oferta, los gastos del ofrecimiento son de cargo del acreedor. En otras palabras, que la sola interposición de una solicitud de oferta real o de pago sí produce efectos respecto de los intereses o derechos del acreedor, y en el presente caso, tratándose de un ente descentralizado, indirectamente contra la República.

Por último, es cierto que en el procedimiento de la oferta y depósito, contemplado en el Código de Procedimiento Civil de los artículos 689 a 697, es posible distinguir una fase no contenciosa y otra contenciosa. La primera consiste, en la

presentación de la oferta por intermedio del Juez al acreedor y si éste acepta, termina el procedimiento. La segunda, ocurre cuando el acreedor se niega a aceptar la oferta, en cuyo caso, se procede al depósito de la cosa ofrecida y después de dos días de citado el acreedor, éste da contestación a la oferta, pasado lo cual, se concede un término probatorio de ocho (8) audiencias y finalmente, de manera sumaria, el Tribunal decide sobre la validez o nulidad de la oferta y el depósito. Ahora bien, tales fases no contenciosas son frecuentes en nuestros procedimientos judiciales, y no por ello, dejan de ser verdaderas demandas las solicitudes que dan inicio a dichos procedimientos, tal ocurre, por ejemplo, en los juicios en donde existe una actuación judicial previa, que si no genera una oposición por parte del requerido o del demandado, concluye sin contención alguna el juicio de que se trate; son los casos entre otros, de los procedimientos de deslinde, de las particiones o de ejecución de hipoteca. Pero como se señaló, ello no quiere decir que aquellas solicitudes no produzcan efectos respecto de los intereses o derechos de las personas frente a quien obren.

Por todo lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley revoca la decisión del Juzgado de Sustanciación de fecha 2 de junio de 1982, y repone el juicio al estado de que se notifique al Procurador General de la República de la solicitud de oferta real presentada por el ciudadano Luis Henrique Núñez y, en consecuencia, declara nulo todo lo actuado después de la admisión de dicha solicitud; ello de conformidad con lo previsto en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en concordancia con los artículos 229 y 232 del Código de Procedimiento Civil.

CSJ-SPA (116)

10-6-82

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

La circunstancia de que el Fiscal General de la República, no emita su opinión en un juicio de nulidad de efectos particulares, no constituye una irregularidad que inicie el procedimiento.

En su escrito de informes los apoderados del Instituto demandante alegan, como cuestión previa, que “cuando en el auto de admisión del 18 de abril de 1979, el Juzgado de Sustanciación de esta Corte ordenó notificar tanto al Fiscal General de la República como al Procurador General de la República, indudablemente lo hizo porque consideró conforme al artículo 125 de la Ley Orgánica de esta Corte, que la naturaleza del recurso propuesto, requería la intervención de ambos, siendo que, como consta en los autos, ha sido sólo el Procurador General quien ha consignado parcialmente su opinión sobre la materia debatida, sin que lo haya hecho el ciudadano Fiscal General...” y más adelante, en el mismo escrito de informes agregan: “. . .por lo que consideramos plantear en esta oportunidad, el que la Corte debe conocer el dictamen de ambos funcionarios, esto es, la utilidad de que este Supremo Tribunal oiga la opinión del ciudadano Fiscal General de la República sobre la petición de nulidad de ambas resoluciones y la del Procurador en cuanto a la impugnación contra la resolución del ciudadano Ministro, todo ello de acuerdo al artículo 129 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y al auto de admisión que según lo prescrito en el artículo 125 ejsudem, ordenó notificar a dichos funcionarios, y así lo solicitamos formalmente”.

La Sala observa: de acuerdo con el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, invocado por los apoderados actores, en los juicios de nulidad de actos administrativos de efectos particulares es obligatoria la notificación del

Fiscal General de la República y así lo hace normalmente el Juzgado de Sustanciación al admitir la demanda; pero ello no significa que el dictamen de dicho alto funcionario sea indispensable para la validez del proceso, como lo alega la parte actora, ya que no existe dentro de la normativa que rige estos procedimientos (Sección Tercera, Capítulo II, Título V), sanción o consecuencia procesal alguna por la omisión o inexistencia de la opinión en el juicio de que se trate, del representante del Ministerio Público.

Por consiguiente, estima la Corte que en el Presente caso, la circunstancia de que el Fiscal General de la República no haya emitido su opinión, no constituye una irregularidad que vicie el procedimiento y así se declara.

C. *Inadmisibilidad: cosa juzgada*

CPCA

29-9-82

Magistrado Ponente: Aníbal J. Rueda

Para que la alegación de la cosa juzgada pueda prosperar, es indispensable que los juicios de que se trate hayan sido sostenidos por las mismas partes; que, el objeto de los juicios sea el mismo, así como también la causa petendi de los juicios sea la misma. Si falta alguno de estos elementos, la alegación de cosa juzgada es inadmisibile.

D. *Suspensión de efectos*

a. *Naturaleza: amparo contra la ejecución*

CPCA

27-5-82

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La medida de suspensión de efectos de un acto administrativo se configura como una decisión de un recurso de amparo contra los actos administrativos.

Ahora bien, dada la naturaleza de la medida de suspensión que aparece claramente como la decisión de un recurso de amparo ejercido contra un acto de la administración de legalidad cuestionada y cuya finalidad primordial es la de evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, se aprecia en autos, dadas las específicas circunstancias del caso y la falta de impulso procesal que los solicitantes han observado respecto de su petición formulada en junio de 1981, que no están acreditados los supuestos sobre los cuales debe fundamentarse la medida.

CPCA

7-6-82

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La decisión de suspensión de efectos de un acto administrativo en la práctica se traduce en el ejercicio de un recurso de amparo contra una actuación de la Administración.

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, faculta para suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares cuando su nulidad haya sido demandada. Medida, como ha sido sostenido por nuestra jurisprudencia y doctrina, en la práctica se traduce en el ejercicio de un recurso de amparo contra una actuación de la administración cuya legalidad es discutida por el administrado. La norma anteriormente citada, para la procedencia de esta determinación cautelar contiene requisitos que pueden sistematizarse así: 1) Debe ser a instancia de parte, o sea que la solicitud debe ser formulada por quien tenga la cualidad de demandante en el recurso contencioso-administrativo de anulación por tener en el mismo un interés personal, legítimo y directo, y además porque los efectos del acto impugnados recaigan en su esfera jurídica. 2) Que la suspensión solicitada esté referida a un acto administrativo de efectos particulares. 3) Que la suspensión la permita la Ley o sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, lo que expresa que a falta de previsión legal se requiere que el solicitante acredite fehacientemente los perjuicios irreparables o de difícil reparación sufridos.

La recurrente alega como fundamentos de la solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, que le causaría gravámenes irreparables, así como cuantiosos daños y perjuicios en virtud de los compromisos que ya tiene contraídos; pero es el caso, que si bien la recurrente nos da noticias en autos de la existencia de compromisos contraídos, no aporta los elementos de juicio suficientes que los comprueben y demuestren en consecuencia los perjuicios irreparables o de difícil reparación que podría producir la ejecución del acto administrativo, cuya nulidad se demanda. Por otra parte, señala la recurrente, que los efectos del acto impugnado causarían daños y perjuicios a los menores; pero el recurrente no determina los menores que son lesionados en su esfera jurídica, generalizada sobre ellos; y además no señala los gravámenes que soportan, ni los acredita suficientemente en autos. Por otra parte la recurrente sociedad mercantil de este domicilio, "Compañía Anónima Radio Caracas", actúa en el presente procedimiento contencioso-administrativo por sus propios derechos e intereses en contra de un acto de efectos particulares y no en representación de los menores genéricamente indicados, como si se tratara de un acto de efectos generales.

Por las razones anteriormente expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara improcedente la solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, por no haber llenado los extremos establecidos en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

CPCA

13-7-82

Magistrado Ponente: R. J. Duque Corredor

La decisión de la suspensión de efectos de los actos administrativos es una garantía para el particular, establecida como una medida cautelar para asegurar los efectos de la sentencia para evitar que se produzcan situaciones irreparables por la ejecución inmediata del acto.

Según el principio de ejecutoriedad aceptado en nuestro ordenamiento, el acto administrativo tiene fuerza obligatoria y ejecutiva, aun cuando se hubieran deducido frente al mismo los recursos judiciales. Sin embargo, excepcionalmente, para el caso de que la sentencia estime favorablemente la pretensión procesal de anulación y anule el acto, se establece como una garantía para el particular demandante la posibilidad

de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, la cual tiene la naturaleza de una medida cautelar porque asegura los efectos de la sentencia, para evitar que se produzcan situaciones irreparables por el acto y su ejecución inmediata. Dado su carácter excepcional y su naturaleza precautelativa la Ley exige un conjunto de circunstancias que verdaderamente justifiquen interrumpir la eficacia del acto.

Esas circunstancias legitimadoras de la suspensión están señaladas en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que permite al Tribunal Contencioso-Administrativo suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, cuando así lo permita la Ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso.

CPCA

21-7-82

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La decisión de suspensión de los efectos de los actos administrativos se configura como una decisión de un recurso de amparo ejercido contra los actos ilegales de la administración.

Vista la solicitud de pronunciamiento previo contenida en la demanda de nulidad interpuesta por el apoderado judicial de los ciudadanos Griselio Martínez y Matías Reyes, contra la Resolución emanada el 22 de diciembre de 1980 de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia en el Estado Anzoátegui, esta Corte en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia pasa a decidirla en los siguientes términos: Dada la naturaleza de la medida de suspensión que aparece claramente como una decisión de un recurso de amparo ejercido contra un acto de la administración de legalidad cuestionada y la subordinación que la Ley hace de su procedencia a la necesidad de evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, se aprecia en autos que el solicitante no ha demostrado que el acuerdo favorable de su petición resulte indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, habida cuenta de las específicas características del caso, limitándose a solicitar la suspensión, sin formular alegato alguno que permita, como lo ha establecido este Tribunal, conectar el supuesto normativo con la circunstancia fáctica aludida en su recurso. Por otra parte, la falta de impulso procesal del solicitante respecto de la petición que formulara el 28 de julio de 1981, desvirtúa por sí misma los supuestos indispensables que fundamentan la procedencia de la medida en cuya virtud esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley la declara improcedente.

b. *Sujeto*

CPCA

13-7-82

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Para que proceda la suspensión de efectos del acto administrativo es necesario que el mismo incida la esfera jurídica del solicitante.

El recurso de nulidad está dirigido contra el auto de la Comisión Tripartita Segunda de Segunda Instancia en el Distrito Federal y Estado Miranda de fecha

9 de abril de 1981 con el cual se ordenó la reposición del procedimiento de calificación de despido interpuesto por el recurrente al estado de citación.

Esta Corte observa al efecto, que la suspensión de los actos en la forma prevista en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sólo es procedente en relación con las decisiones administrativas de naturaleza tal que puedan incidir sobre la esfera jurídica del solicitante de la nulidad, produciendo daños de difícil o imposible reparación. En el caso presente se ha impugnado el pronunciamiento de una Comisión Tripartita que ordena sanear un procedimiento en curso, por estimar que el mismo adolece de vicios. En consecuencia, no se trata de un acto susceptible de afectar directamente la situación jurídica de un administrado. Por otra parte la suspensión de los efectos de un acto tiene una eficacia restablecedora de la situación anterior al pronunciamiento, en razón de lo cual mal podría acordarse en los casos en los cuales tal pronunciamiento es de naturaleza negativa, por cuanto ello equivaldría por parte del Tribunal que la acordara, a reconstruir, motu proprio, un estado jurídico con anterioridad al pronunciamiento definitivo que debe dictar en el futuro, sin que medie el proceso de sustanciación. Finalmente observa esta Corte que la solicitante de la suspensión no aportó elemento de juicio alguno para basar el perjuicio o daño temido, ni renovó su solicitud como era de esperarse, dada la urgencia alegada en la misma.

c. *Objeto*

CPCA

1-6-82

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La suspensión de efectos en vía judicial sólo procede respecto de los actos administrativos de efectos particulares.

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia invocado por los recurrentes consagra la facultad del tribunal contencioso-administrativo que conoce del recurso de nulidad contra un acto de efecto particular, de ordenar la suspensión de su eficacia cuando ello sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. La norma indica así las condiciones para la procedencia de la medida, las cuales son las siguientes:

1. Que se trate de un acto administrativo de efectos particulares.
2. Que exista el riesgo demostrado de que la ejecutoriedad del acto pueda producir daños de tal magnitud que no puedan ser reparados en la definitiva.

La primera es una condición del acto mismo que tiene naturaleza objetiva; la segunda es un elemento circunstancial que requiere de la presencia de elementos de juicio que lo demuestren.

CPCA

15-6-82

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La suspensión de efectos de los actos administrativos no procede respecto de actos de efectos generales, pues está referida exclusivamente a los actos administrativos de efectos particulares.

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia faculta para suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares cuando su nulidad haya sido demandada, medida que constituye en la práctica, tal y como ha sido sostenida por nuestra doctrina y jurisprudencia, el ejercicio de un recurso de amparo contra una actuación de la Administración cuya legalidad es discutida por el administrado. La norma citada para la procedencia de esta determinación cautelar contiene los requisitos para su procedencia y que se pueden sistematizar así: 1. Debe ser a instancia de parte, lo que expresa que la solicitud debe ser formulada por quien tenga la cualidad de parte en el proceso contentivo del recurso contencioso-administrativo de anulación y además que los efectos de la ejecución del acto administrativo impugnado recaigan en su esfera jurídica. 2. Que la suspensión solicitada esté referida a un acto administrativo de efectos particulares, por lo cual estarían excluidos de tal posibilidad los actos de efectos generales. 3. Que la suspensión la permita la Ley o sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, por lo cual a falta de previsión legal, se requiere que el solicitante acredite suficientemente los perjuicios irreparables o de difícil reparación sufridos.

En el caso de autos, la recurrente alega como primer fundamento de la solicitud de suspensión del acto administrativo impugnado, que este le causaría gravámenes irreparables, así como cuantiosos daños y perjuicios en virtud de los compromisos que ya tiene contraídos; pero es el caso que la recurrente no acredita en autos tal situación, ni aporta los elementos de juicios suficientes que demuestren a satisfacción los hechos alegados. La recurrente expresa como segundo alegato para fundamentar el pedimento de suspensión, que el acto administrativo impugnado le causaría daños y perjuicios a los menores y se les coartaría su libertad de contratación, dentro de los límites establecidos por las leyes; como podemos apreciar no se determinan los menores que son lesionados en su esfera jurídica, sino que se generaliza sobre ellos, por lo cual se desprende que podrían estar comprendidos en ella todos los menores, situación que nos llevaría a calificar el acto como de efectos generales, situación esta que escapa al ámbito del supuesto contenido en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia por cuanto la suspensión de los efectos del acto administrativo está referida exclusivamente a los actos administrativos particulares.

d. *Prueba de los perjuicios*

CSJ-SPA (103)

27-5-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Para decretar la suspensión de efectos de un acto administrativo no basta la certeza del perjuicio material, pues ello sólo no implica irreparabilidad ni dificultad de reparación de los daños.

En recientes decisiones la Sala ha examinado las condiciones de procedencia de la excepción legal al principio general de la ejecutoriedad del acto administrativo, consagrada en el artículo 136 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, puntualizando al efecto que esta medida excepcional acordada a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, se aplica únicamente para evitar que la ejecución del acto administrativo produzca un perjuicio de tal naturaleza al administrado que sea imposible repararlo si posteriormente el acto es anulado, o cuando sean difíciles de reparar por la sentencia definitiva los daños que puedan resultar de la ejecución del acto, y tomando siempre en cuenta las circunstancias del caso.

Ahora bien, prescindiendo de cualquier consideración acerca de la legalidad o no del acto impugnado, que constituye la materia de fondo de la controversia planteada y sobre la cual le está vedado al Tribunal adelantar criterio en esta etapa del proceso, la Sala juzga que las razones invocadas por los recurrentes, no bastan a caracterizar el perjuicio irreparable o de difícil reparación como lo exige la disposición legal que autoriza la suspensión de los efectos de un acto administrativo, ello porque, aun cuando el perjuicio de orden material invocado pudiera ser cierto, tal circunstancia no implica sin embargo como condición necesaria la irreparabilidad ni la dificultad de reparación de tales daños, pues éstos podrían ser satisfechos a plenitud como consecuencia de una decisión definitiva de este Alto Tribunal que declare con lugar el recurso.

CPCA**1-6-82**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Los daños que pueden motivar la suspensión de efectos de los actos administrativos pueden ser producidos tanto al sujeto que solicita la suspensión como al medio social en el cual el acto opera.

La suspensión del acto como medida cautelar que es tiende a impedir un daño o perjuicio que no puede ser reparado fácilmente en la definitiva. La constatación de la existencia de este daño bien debe ser alegado y probado por el solicitante o bien puede derivar de las propias circunstancias del caso. En la situación específica que está planteada ante este Tribunal el contenido de la primera decisión impugnada es la siguiente:

1º) Acoger la proposición de Cojedes y protestar por la manera arbitraria como colegas que laboran con el IPAS-ME, sean jubilados por oficio sin tomar en cuenta su antigüedad de servicios prestados a esa Institución. 2º) a) Que este Consejo Nacional condene y solicite la inmediata eliminación del sistema de prestación de servicios denominado "Unidades de Trabajo", por ser contraria a la Doctrina federativa y presunta fuente de corrupción. b) Solicitar la renuncia de todos los Médicos al Servicio del IPAS-ME. Estas renunciaciones deberán depositarse por ante el Comité Ejecutivo antes del día 10-05-82 y serán hechas efectivas cuando el Comité Ejecutivo lo estime conveniente para los fines de triunfo gremial que ha sostenido con empeño. 3º) Solicitar del Comité Ejecutivo de la F.M.V., incluya como tema oficial de Asamblea o de otro nivel gremial de carácter consultivo, el estudio de las perspectivas y vigencias de Instituciones prestatarias de asistencia médica, que como el IPAS-ME, atienden sectores muy reducidos de población dificultando la optimización y eficiencia de la atención médica en Venezuela. 4º) Que el Comité Ejecutivo se dirija a la Dirección del IPAS-ME, en torno a lo siguiente: a) No aceptar la reducción de sueldos hecha por esa Institución durante los días de conflicto. Solicitar su pago inmediato. b) Que la Directiva del IPAS-ME, defina la situación de los Dres. Carlos Montero y Héctor Aguilar y solicite la reincorporación de todos los Médicos a nivel nacional a quienes se les aplicó medidas de destitución. c) Que se estudie los Oficios 381 y 107 y en consecuencia se responda. 5º) Si en un plazo de una semana no se ha solucionado la situación planteada, se suspendan todas las actividades médico-asistenciales y médico-administrativas en el IPAS-ME, a partir del 03-05-82 y no se reinicien hasta tanto se haya aprobado el Plan de Jubilaciones, de acuerdo a lo que establece el Artículo 65 del Reglamento para el Personal Médico del IPAS-ME".

La segunda decisión impugnada tiene a su vez el siguiente contenido:

"1º) Se ordena la suspensión inmediata y total de actividades médico-asistenciales y médico-administrativas en los Servicios Médicos del IPAS-ME. Los médicos

deben asistir durante su tiempo de contratación a la Sede del Colegio de Médicos respectivo. 2º) Los médicos deben presentar su renuncia en forma colectiva a partir del 15-05-82, dirigida a la Junta Directiva del Colegio al cual pertenecen, las cuales deberán ser consignadas por éstos en el Comité Ejecutivo y serán hechas efectivas cuando la F.M.V. lo estime conveniente. 3º) Denunciamos la actitud intransigente de la Junta Administradora del IPAS-ME que no permite conversar y solucionar los puntos de conflicto. 4º) Ordenamos a todos los médicos del país a manifestar su solidaridad mediante el mantenimiento de la Unidad Gremial, no aceptando referencias de las Direcciones del IPAS-ME, que pretenden dividir al Gremio mediante el uso de mecanismos económicos. 5º) Alertamos a los beneficios del IPAS-ME, a que estas medidas son la única expresión de la actitud cerrada de la Junta Administradora del Instituto y que en caso de emergencia deben dirigirse a otras instituciones de salud. 6º) Instruye a los Colegios de Médicos a declararse en sesión permanente, al igual que lo decidió el Comité Ejecutivo de la F.M.V. y supervisar de manera directa el cumplimiento de estas medidas, lo cual les compete en plena responsabilidad. 7º) Insistimos ante los Gremios Docentes, para que con su participación activa mediante sus representantes en la Junta Administradora del IPAS-ME permitan la solución del conflicto”.

Analizadas las medidas acordadas en la primera decisión se aprecia que la contenida bajo el número 2-b implica la solicitud de renuncia de sus cargos en el IPAS-ME por ante los colegios respectivos, a fin de que la Federación Médica Venezolana la presente “cuando lo estime conveniente”.

Vistas las decisiones antes indicadas esta Corte observa que en la previsión del legislador, los daños de difícil reparación o irreparables que motivan la suspensión de los efectos del acto pueden ser producidos tanto al sujeto que solicita la suspensión, como al medio social en el cual el acto opera, por cuanto la medida como tal fue prevista para cualquiera de las dos hipótesis. En el caso de autos, resulta indudable que la suspensión de los servicios médico-asistenciales que, por ley corresponde prestar al IPAS-ME, implica indudablemente para dicho organismo un desajuste o desorganización administrativos evidentes y, al mismo tiempo implicaría para los usuarios de tales prestaciones trastornos de toda índole, los cuales no pueden ser compensados en forma alguna, ya que el hombre enfermo aquejado de males que limitan su capacidad y desmejoran sus probabilidades de existencia, no puede ser resarcido en su sufrimiento físico y moral por ninguna medida ni por ninguna reparación que se le otorgue a posteriori.

Estas razones constituyen circunstancias de suficiente peso para impedir que las decisiones indicadas de los actos impugnados continúen produciendo sus efectos, por cuanto los mismos como antes se señaló son irreparables, no sólo para los afectados directamente sino para toda la sociedad, en razón de lo cual se estima procedente la solicitud y así se declara.

Observa al efecto esta Corte que, el anterior pronunciamiento no implica una decisión sobre la cuestión de fondo, tal como se señaló en forma preliminar a la misma. En efecto, si bien es indudable que en casos como el presente, la irreparabilidad del daño no requiere para su demostración de otras pruebas diferentes a las que se deducen del planteamiento de las consecuencias lógicas que el contenido de las decisiones impugnadas pudiera acarrear en el medio en el cual actúan, el reconocimiento de tal hecho no conlleva la declaratoria de la ilicitud de dicha decisión. En efecto, la circunstancia de que un acto produzca un daño no implica su ilegitimidad. Tal es el caso de la huelga legalmente declarada la cual puede acarrear y seguramente lo hará, fuertes daños patrimoniales a la empresa e incluso al conglomerado social dentro del cual la misma opera. Así mismo la autorización que es negada al solicitante cuya estabilidad económica, dependía de su concesión, le producirá grandes daños, pero éstos serán legítimos. De allí que la circunstancia de que se decida sobre

la existencia del perjuicio no conlleva a la declaratoria de fondo relativa a la legitimidad o ilegitimidad del acto.

CPCA

1-6-82

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Para que proceda la suspensión de efectos de los actos administrativos es necesario que se demuestren los daños que provoca su ejecución, que serían irreparables o de difícil reparación por definitiva.

La suspensión de los efectos del acto administrativo ha sido solicitada en base a los siguientes alegatos: 1) La ejecución del acto impugnado causaría gravámenes irreparables a la solicitante y cuantiosos daños y perjuicios en virtud de los compromisos que ya tiene contraídos; 2) Se causarían también daños y perjuicios a los propios menores "cuyos intereses supuestamente pretende defender el Instituto Nacional del Menor"; 3) Se coartaría la libertad de tránsito de los menores dentro de los límites establecidos por las leyes.

Ahora bien, se observa que la única razón o motivo que puede determinar la suspensión de un acto administrativo impugnado estriba en la necesidad de impedir que su ejecución produzca perjuicios que no puedan ser reparados en la definitiva o cuya reparación ofrezca grandes dificultades, esto es, que sea "difícil", lo cual implica una anormal posibilidad de restablecimiento de la situación lesionada.

Ahora bien, en el caso de autos, la parte no indica en qué consisten los daños y perjuicios temidos tanto para sí como para los terceros, no aportando en consecuencia elementos de juicio que lo demuestren. Al efecto se observa que la suspensión de los actos administrativos por vía de recurso contencioso-administrativo sólo procede contra los actos de "efectos particulares", por cuanto lo que intenta impedirse con esta medida cautelar es que el destinatario de una decisión administrativa o los destinatarios de la misma sean afectados en su esfera jurídica por el efecto que la ejecutoriedad del acto tiende a producir, sin que pueda resacirse el daño que ella cause a través de la sentencia que en definitiva anule el acto. El juez que conoce de la solicitud de pronunciamiento sobre la suspensión no puede dictar una decisión que recaiga sobre el fondo de la cuestión que se debate, esto es, sobre la nulidad del acto impugnado, sino que ha de limitarse o determinar el riesgo o peligro que el acto implica para la esfera del solicitante y sólo respecto a ella. Desde el punto de vista indicado, el auto de suspensión es una típica medida cautelar. De lo anterior se evidencia que, en lo que atañe al alegato hecho valer por los recurrentes de que el acto le causaría perjuicios "en virtud de los compromisos que ya tiene contraídos" el mismo, es totalmente inmotivado, por cuanto no han sido ni aportados ni demostrados los elementos de juicio que midan la naturaleza de tales compromisos. El segundo alegato hecho valer se fundamenta en los daños que se ocasionarían genéricamente a los menores, lo cual se contradice con el planteamiento mismo que se le da al recurso. En efecto, si el acto se considera violatorio de las garantías constitucionales la impugnación de ilegalidad no pareciera la vía adecuada; por otra parte si se estima que el acto lesiona a todos los menores en su esfera jurídica, en tal caso se le califica como de efectos generales y, en tal hipótesis el recurso debería ventilarse a través de un procedimiento de distinta naturaleza y no cabría contra el objeto de la impugnación posibilidad alguna de suspensión.

CPCA

9-6-82

Magistrado Ponente: R. J. Duque Corredor

Los daños que pueden motivar la decisión de suspensión de efectos de los actos administrativos no pueden ser eventuales o potenciales, sino actuales y además deben ser probados ante el Juez.

Alega el recurrente para fundamentar su solicitud de suspensión de los efectos del acto impugnado, que la ejecución del mismo "podría causar un gravamen irreparable, bien sea a consecuencia del procedimiento de multa tramitada conforme a las disposiciones de la Ley del Trabajo, ordenado por el artículo 14 de la Ley Contra Despidos Injustificados y 46 de su Reglamento, o porque la empresa se vea conminada a realizar el pago de las prestaciones sociales en forma doble, además de los salarios caídos, en la forma establecida en la Resolución, y ningún remedio podría garantizarle recobrar lo injustamente pagado como consecuencia del acto nulo".

De los términos en que se fundamenta la solicitud de suspensión se deduce que los perjuicios irreparables o de difícil reparación que según el recurrente causaría la ejecución del acto impugnado, son potenciales. En efecto, el solicitante arguye que tal acto "podría causar gravamen irreparable" si se llega a tramitar el procedimiento de multa. Además expresa, que la irreparabilidad o dificultad de reparación se presentarían si la empresa se ve conminada a realizar el pago de las prestaciones sociales en forma doble y los salarios caídos, y si en el futuro no existe ningún remedio para garantizar a la recurrente el reintegro de lo injustamente pagado de resultar el acto nulo. En otras palabras, que se trata de perjuicios eventuales y no actuales. Además, el peticionante no ha traído a los autos prueba o demostración alguna, de que los perjuicios son reales, ni tampoco se encuentra en los autos suficiente justificación de tales perjuicios materiales o jurídicos.

Lo anterior se confirma con la falta de impulso procesal de la recurrente respecto de su solicitud de suspensión, ya que desde su presentación el 25 de junio de 1981, no ha ratificado dicho pedimento, ni aportado probanza alguna que la justifique.

Por todo lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara improcedente la solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, por no llenar los extremos establecidos en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

CPCA

13-7-82

Magistrado Ponente: R. J. Duque Corredor

La prueba de los perjuicios irreparables o de difícil reparación para la suspensión de efectos de los actos administrativos no tiene que ser plena como si se tratara de una demanda de daños y perjuicios.

Tratándose el presente juicio de una demanda de anulación de un acto administrativo de efectos particulares, corresponde a la Corte examinar si su ejecución causa perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva, y si de acuerdo con las circunstancias del caso, la suspensión de sus efectos, perjudica intereses públicos o sociales.

En cuanto al primer extremo, es necesario calificar especialmente el daño, en el sentido de determinar si se trata de daños irreparables o de difícil reparación. En este sentido, no basta con un señalamiento genérico de supuestos perjuicios, sino que se requiere su demostración. Sin embargo, no es necesario una prueba plena como si se tratara de una demanda de indemnización de daños y perjuicios, sino que, incluso, sin que ello signifique la inactividad probatoria del interesado, teniendo en cuenta la naturaleza de la pretensión, muchas veces es suficiente atender al contenido del acto y a las consecuencias que pueden derivarse de su cumplimiento, para que el Tribunal califique la naturaleza del daño que puede causar su ejecución. Aparte de esta cuestión eminentemente procesal, no es tampoco necesario que el daño sea de reparación imposible, sino que también procede la suspensión cuando el daño sea de reparación difícil; cuya demostración puede igualmente desprenderse del propio acto y de las consecuencias de su cumplimiento.

Respecto al segundo requisito, que exige al Tribunal tener en cuenta las circunstancias del caso para que decreta la suspensión de los efectos del acto impugnado, la Corte lo entiende en el sentido de que dicha suspensión no afecte intereses públicos o sociales concretos que sean relevantes, y que precisamente exijan o justifiquen que el acto se ejecute y se cumpla.

En el caso concreto, la recurrente alega ser beneficiaria de una autorización para reducir personal otorgada con anterioridad al procedimiento de calificación intentado por el trabajador, y que dicha autorización le fue concedida porque demostró, y así le fue reconocida al otorgársele la anterior autorización, que razones económicas justificaban la referida reducción de personal. Este alegato aparece recogido en el contenido del acto impugnado y además consta que la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, autora de la decisión recurrida, aceptó la existencia de la autorización que facultaba a la empresa a reducir su personal y despedir sus trabajadores. Consta igualmente del propio texto de la decisión, objeto del presente recurso de anulación, que la mencionada Comisión desestimó la referida autorización porque consideró que la empresa no probó que había sido notificada al trabajador. En otras palabras, que de los propios autos judiciales aparece que existe verosimilitud en lo afirmado por la recurrente de que es beneficiaria de un acto habilitante o autorizatorio para despedir personal en su empresa. Esta circunstancia es importante para que la Corte se forme criterio acerca de la naturaleza del daño, que justifique la suspensión de los efectos de la decisión recurrida, en razón de que tratándose, como se expresó anteriormente, de una garantía que participa de la naturaleza de una medida cautelar, para su procedencia, es necesario, por principio general, a lo menos una presunción seria del derecho que se reclame.

Analizados en el presente proceso, las razones del recurso de anulación, así como el contenido de la decisión impugnada, la Corte considera que la ejecución del acto que ordena el reenganche del trabajador Fortunato Echeverría, puede ocasionar efectivamente daños de difícil reparación a la empresa recurrente, por cuanto, como aparece de autos, si ésta da cumplimiento a la orden de reincorporación y al pago de los salarios caídos y con posterioridad la Corte estima procedente el recurso intentado y anula dicha orden y procede, en consecuencia, a ejercer la autorización por reducir personal que con anterioridad se le otorgó, puede verdaderamente tener dificultad para obtener el reintegro de lo pagado en exceso. Por estas razones, y por cuanto el interés público o social no aparece comprometido o perjudicado en el presente caso, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, estima que concurren los requisitos exigidos por el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por lo que administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, acuerda suspender temporalmente los efectos de la Resolución Nº 43 de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia en los Estados Carabobo y Cojedes, de fecha 14 de agosto de 1981, advirtiendo a la empresa recurrente que

la falta por su parte del impulso procesal adecuado, podría dar lugar a su revocatoria por contrario imperio.

CPCA

19-7-82

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La facultad de suspender los efectos de los actos administrativos sólo es ejercida por los jueces cuando haya sido demostrada la irreparabilidad o grave dificultad de reparación del daño.

En relación con el pedimento de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, la Corte observa que el mismo se fundamenta en la circunstancia de que su ejecución "causaría enormes perjuicios a nuestra representada", indicándose igualmente que, por el contrario, "en el supuesto negado de que la reclamación del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) fuera procedente, su pago en todo momento está garantizado mediante fianza otorgada por el Banco Continental, S. A. y fue constituida en la oportunidad de apelar del acta recurrida". De acuerdo con el argumento hecho valer por el solicitante de la suspensión, tal decisión no lesionaría los intereses del organismo que emanó los actos impugnados, por haber sido constituida fianza de un instituto bancario. Tal alegato carece de todo fundamento ya que de acordarse la medida requerida la misma afectaría necesariamente a la fianza por no ser ésta sino una consecuencia o accesorio de la obligación principal y corre la misma suerte que deriva del acto que lo origina. En vista de lo anterior se desestima dicho argumento por ser improcedente. Por lo que atañe a la motivación hecha valer por el recurrente para fundar la solicitud de suspensión se observa que la misma se limita a señalar que la ejecución del acto le causaría enormes perjuicios, lo cual es insuficiente por sí solo para justificar el pedimento, ya que todo acto que establezca una carga real para el contribuyente lo coloca en una situación desfavorable como consecuencia inmediata del mismo. La facultad que ha sido concedida al juez contencioso-administrativo para acordar la suspensión de los efectos del acto sólo es ejercible por dicho órgano cuando la ley lo consagre en forma expresa, y en su falta, en los casos en los cuales haya sido demostrada la irreparabilidad o grave dificultad de reparación del daño que el acto declarado ilegal en la definitiva pudiera acarrear. En el caso presente no están dados ninguno de los supuestos condicionantes de la anotada facultad, y de allí debe concluir que la solicitud carece de fundamento y así lo estima esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, por lo cual, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, así lo declara negando su procedencia.

CPCA

19-7-82

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Para que proceda la suspensión de efectos de los actos administrativos es necesario que sea puesta en evidencia ante el Juez la naturaleza indefectible de los daños que la eficacia del acto acarrearía al recurrente, no subsanables en la definitiva.

La Corte observa al efecto que la solicitud de suspensión del acto ha sido alegada en base a los siguientes argumentos por parte del solicitante del mismo: "Por cuanto el cumplimiento por parte de la recurrente de la decisión administrativa contenida

en la Resolución número 61 del 29 de diciembre de 1981 de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia en los Estados Carabobo y Cojedes, contra la cual se ha intentado el presente recurso de nulidad por razones de ilegalidad, originará gravámenes irreparables por la definitiva, dado que si se declara la nulidad de tal decisión, tendría su fuerza el despido de la trabajadora Mercedes María Clavier de España, que se le notificó el día 13 de noviembre de 1980 y se convalidaría la voluntad de la recurrente de efectuarlo". Ahora bien, los actos administrativos y más específicamente los que por constituir las llamadas "decisiones" ponen fin a un conflicto de derechos subjetivos entre administrados, como es el caso presente, están dotados de ejecutividad, por lo cual no requieren de homologación alguna por parte de otro órgano del Estado y surten en consecuencia sus efectos de inmediato, manifestándose incluso, en los casos en los cuales se imponen cargas, el principio de ejecutoriedad. Esta es la consecuencia lógica y natural de todo acto administrativo, la cual sólo es modificada excepcionalmente por la actuación de un juez contencioso administrativo que conozca del recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares, en los casos en los cuales la ley lo faculta para suspender dicha eficacia o bien, cuando la medida resulte imprescindible para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Lo anteriormente señalado está contemplado en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, como se indicó, tiene un carácter excepcional por cuanto constituye la derogación de las reglas de la ejecutividad y de la ejecutoriedad, en su caso, de los actos administrativos. De lo antes indicado emerge la circunstancia de que sólo puede acordarse la suspensión de los efectos, a falta de una disposición expresa que establezca la facultad, cuando ha sido puesta en evidencia ante el juez la naturaleza indefectible de los daños que la eficacia del acto acarrearía, daños éstos no subsanables en la definitiva.

CPCA**19-7-82**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

No basta invocar el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para que proceda la suspensión de efectos de los actos administrativos impugnados; es necesario alegar hechos que permitan conectar la norma con la circunstancia fáctica de manera tal que sea posible aplicar la norma.

Si bien el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia faculta al juez que conoce de los recursos de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares para suspender los efectos de los actos impugnados por tal vía, estableciendo así una notoria excepción a la ejecutoriedad de los actos administrativos reconocida en nuestro sistema de derecho positivo, sin embargo, tal facultad está condicionada a la existencia de una disposición expresa de ley, o en su falta a la demostración de que la medida resulta indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. En la presente hipótesis, no sólo no está dada la primera de las condiciones indicadas, sino que, en lo que atañe a la segunda, no existe fundamento alguno de la irreparabilidad del daño que la eficacia del acto acarrearía. En efecto, el recurrente se ha limitado a invocar la aplicación del artículo 136, mencionando simplemente los términos en los cuales está redactado, sin hacer ningún alegato que permita conectar el supuesto normativo con la circunstancia fáctica aludida en el escrito contenido del recurso, por todo lo cual la solicitud resulta improcedente por infundada y así se declara.

e. *Incidencia Procesal*

CPCA

3-8-82

Magistrado Ponente: R. J. Duque Corredor

La solicitud de suspensión de efectos de los actos administrativos, como medida preventiva que es, constituye una incidencia autónoma que se tramita en cuaderno separado sin suspender el curso del juicio principal.

Para pronunciarse sobre la procedencia del recurso de hecho y decidir si la apelación ha debido ser oída, la Corte considera necesario precisar previamente la naturaleza de la decisión que acuerda suspender los efectos del acto impugnado.

La solicitud de suspensión origina una incidencia sobre los extremos del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que finaliza con la decisión que acuerda o niega la suspensión de los efectos del acto impugnado, por lo que si bien tiene la característica de los fallos interlocutorios, porque no resuelve el fondo del asunto, o sea, la anulación, sin embargo, pone fin a dicha incidencia, cortando su discusión, es decir, que participa de la naturaleza de las sentencias definitivas por sus efectos. Además, la suspensión de los efectos de los actos impugnados, es la medida cautelar propia de los juicios de nulidad, y ocurre, al igual que con el resto de las medidas preventivas, que éstas constituyen incidencias autónomas y se tramitan en cuaderno separado, no suspendiendo el curso del juicio principal, por lo que no influyen en la materia de fondo a resolverse, por cuanto la suspensión es un asunto diferente a la anulación. De forma que en las incidencias sobre medidas preventivas, las partes no tienen que esperar a la definitiva para determinar si el gravamen ocasionado por la sentencia interlocutoria dictada en dicha incidencia fue o no reparado, porque ya se señaló que ésta nada tiene que ver con aquella sentencia definitiva. De allí; que la Casación Venezolana, abandonando el criterio tradicional, estableció, en auto del 19 de diciembre de 1968, que las sentencias dictadas en las incidencias sobre medidas preventivas tienen claramente fuerza de sentencias definitivas (Duque Sánchez, José Román, "Manual de Casación Civil, 1979, pág. 90). Por tanto, esta Corte estima que las decisiones acerca de la incidencia sobre la suspensión de los efectos de los actos administrativos impugnados en los juicios de nulidad de los mismos, son apelables al tenor de lo dispuesto en el artículo 175 del Código de Procedimiento Civil, aplicable supletoriamente por mandato del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

Ahora bien, en el presente caso, el Juez de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo, admitió el recurso de nulidad propuesto por la empresa Harina Juana Damca, C. A., en fecha 8 de junio de 1982, al recibir los antecedentes administrativos relativos al acto impugnado y ordenó la notificación del Fiscal General de la República y, el emplazamiento de los interesados y del Síndico Procurador Municipal. Sin embargo, con anterioridad, el referido Tribunal, el 4 de mayo de 1982, había acordado la suspensión de los efectos del acto objeto del recurso, por cuanto consideró que estaba probada la urgencia para decidir sobre la suspensión de la ejecución que le había sido alegada y solicitada por la recurrente, y en razón de que esta parte había producido una fianza, tal como lo prevé el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Contra esta decisión apelaron los apoderados de la Municipalidad del Distrito Miranda del Estado Guárico y el Juez de la Causa negó la apelación, en auto de fecha 17 de junio de 1982, fundamentado en que la decisión que ordena suspender el acto administrativo impugnado "no es apelable por la facultad de apreciación del órgano jurisdiccional a tenor de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Orgánica

de la Corte Suprema de Justicia y dada la motivación de la misma, la cual puede ordenar antes de la admisión del recurso conforme a los extremos exigidos en el citado artículo 136 *ejusdem*'.

No considera la Corte ajustado a derecho el anterior criterio para negar la apelación, no sólo por lo ya expuesto acerca de la naturaleza de la decisión de la incidencia de la suspensión de los efectos de los actos administrativos impugnados, sino también porque el texto del artículo 136 no autoriza a concluir que tal decisión no es apelable porque dependa de la facultad de apreciación del órgano jurisdiccional. Siendo una decisión de naturaleza definitiva por sus efectos, como las del resto de las incidencias en materia de medidas preventivas, al no estar prohibida la apelación por disposición legal expresa, resulta dicho fallo apelable al tenor de lo dispuesto por el artículo 175 del Código de Procedimiento Civil.

A mayor abundamiento, aún aceptando, por el solo hecho de no resolver el fondo del asunto, de que se calificara de interlocutoria a la decisión sobre la incidencia de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, y que por lo tanto, para ser apelable, al tenor de lo dispuesto en el artículo 176 *ejusdem*, debe producir un gravamen irreparable por la definitiva, es conveniente recordar, que nuestra Corte Suprema de Justicia, ha considerado por tal gravamen, "la pérdida de un derecho o la privación de una defensa, originándose un perjuicio que anula o menoscaba la situación procesal de la respectiva parte, en cuanto al ejercicio de las facultades que la Ley le reconoce" (Sentencia de la Casación Civil, de fecha 3 de agosto de 1977). A este respecto se tiene que los actos administrativos gozan de carácter obligatorio y ejecutivo por regla general, al tenor de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y en el artículo 87 de la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo, como una prerrogativa de la Administración Pública, de forma que la suspensión de la ejecución de tales actos representa, sin lugar a dudas, una privación de dicha prerrogativa o un menoscabo de la situación procesal de aquélla, es decir, un gravamen para la Administración, lo cual le da derecho de solicitar la revisión, por la Alzada, de las circunstancias que legitimaron la suspensión. Por tanto, aún considerando a las decisiones sobre la suspensión como interlocutorias, éstas, por el criterio expuesto, producen gravamen irreparable para la Administración y por tanto, pueden ser apeladas, de acuerdo a lo previsto en el artículo 176 del Código de Procedimiento Civil, ya citado.

En virtud de todo lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar el recurso de hecho presentado por la Municipalidad del Distrito Miranda del Estado Guárico, y en consecuencia, ordena al Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Capital, oír libremente la apelación interpuesta por dicha Municipalidad en contra del auto de fecha 4 de mayo de 1982, que suspendió los efectos de la Resolución de la Cámara Municipal del señalado Distrito, de fecha 15 de abril de 1982, impugnada por la empresa Harina Juana Damca, C. A., mediante recurso de anulación incoado por ante el citado Juzgado el 27 de abril del mismo año.

E. Pruebas

CSJ-SPA (136)

8-7-82

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

El no anuncio de las pruebas dentro del lapso de comparecencia, no causa su inadmisibilidad.

Para conocer de la apelación interpuesta por el recurrente contra el auto dictado por el Juzgado de Sustanciación, de fecha 1-2-82, fueron remitidos el expediente y, posteriormente el anexo cuaderno a esta Sala.

Designado Ponente en la audiencia del día 15-2-82 el Magistrado que con tal carácter actúa, visto el escrito del apoderado del apelante, donde fundamenta la apelación, siendo oportunidad de decidir, se observa:

El auto apelado dice textualmente: "Vistas las pruebas promovidas por el abogado J. L. Ibarra Riverol, en representación de Braulio Martínez Zerpa, este Juzgado para decidir sobre su admisión hace las siguientes consideraciones: En el cómputo de audiencias realizado se hace constar que desde el 23-11-81 fecha de la publicación del cartel hasta el día 14-1-82 han transcurrido catorce audiencias, fecha ésta en que fue consignado el escrito de pruebas. Dispone el artículo 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia: "Durante el lapso de comparecencia tanto el recurrente como los coadyuvantes u opositores a la solicitud, que hayan atendido al emplazamiento, podrán solicitar que la causa se abra a prueba, indicando específicamente los hechos sobre los cuales recaerán las que pretendieren promover y producir aquellas que no requieran evacuación. Se observa: que las diez audiencias siguientes a la fecha de publicación del cartel corresponden al lapso acordado para solicitar que la causa se abra a pruebas y esta solicitud no ha sido hecha. En consecuencia es criterio de este Juzgado que en la presente causa no son admisibles las pruebas promovidas y así se declara".

Según los términos de la disposición transcrita, el propio recurrente como los posibles intervinientes que comparezcan dentro del término de emplazamiento "podrán", es decir, están autorizados o facultados, para producir dentro de dicho lapso, pruebas que no ameriten evacuación, o anunciar anticipadamente los hechos que pretendan probar. Por lo expuesto no se trata de un lapso de preclusión, que impediría la promoción de la prueba dentro del término legal propio para hacerlo (artículo 127), sino del uso o no de una facultad. La asimilación del vocablo "podrá" (de poder) a tener facultad o estar facultado, ha sido así aceptada en los diccionarios de lengua castellana, y así entendida y pacíficamente practicada en los usos y menesteres forenses por abogados y jueces.

Facultad de hacer alguna cosa, material o inmaterial; dominio, mando, autorización que se da o recibe, fuerza, vigor, capacidad, poder-absoluto o arbitrario, despótico, ejecutivo son todas acepciones que impiden por su precisión y claridad expresivas la más leve aproximación —gramatical ni lógica— con el sentido de "deber hacer algo" o "estar obligado a algo". Así lo ha establecido esta Sala en numerosas decisiones y en la recientemente publicada el 22-06-82, ha profundizado a través de un exhaustivo y cuidadoso análisis, el sentido cabal de la expresión, aunque aplicado a una situación diferente.

Entender que el no ejercicio de esa facultad impide que el juicio se abra a pruebas, además de riguroso y excesivo, resulta ilegal. Si la Ley contempla la posibilidad de que el asunto pueda decidirse sin pruebas cuando la cuestión ventilada, por ser de mero derecho, no la requiera, son las disposiciones reguladoras de esta situación las que deberán aplicarse, por analogía, al caso de autos. Algunas veces serán las partes, expresamente y mediante solicitud fundamentada, quienes pedirán la no apertura del juicio a pruebas, y otras, como en el juicio ordinario (artículo 278 del Código de Procedimiento Civil), será el juez por legal y propia iniciativa, quien podrá así decidirlo. Pero siempre será indispensable la solicitud de la parte o la orden del juez, o una disposición prohibitiva y expresa en la Ley, para impedir o negar la apertura del lapso de pruebas.

Por otra parte, se trata de una disposición de orden procedimental, que para ceñirse a la normativa procesal reguladora de la prueba, sólo puede entenderse conforme a la precedente aclaración.

Nuestro régimen admite diferencias en cuanto al momento en que se inician esos lapsos: en el juicio ordinario, por el solo hecho de haberse contestado al fondo la demanda comienza el correspondiente a pruebas; según la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia: cuando se trata de la nulidad de actos de efectos generales, desde el mismo día en que se admite la demanda o se publica el cartel (artículo 117); cuando se trata de nulidad de actos de efectos particulares deberá conjugarse lo dispuesto en los artículos 126 y 127.

También prevé la Ley que los lapsos de promoción y evacuación de pruebas pueden estar separados o utilizarse indistintamente durante ambas actividades; pueden ser más breves; puede haber proceso sin prueba, etc. Lo inaceptable es la interferencia de actividades extrañas y propias de una fase del proceso, dentro de las actividades peculiares de otra fase del mismo.

Entender que durante el lapso fijado para comparecencia *deba* hacerse anuncio de las pruebas y más aún, interpretar que de no hacerlo se extingue el derecho de promoverla, es atribuir un sentido distinto a la locución “podrá” usado por la ley, violentar la más elemental técnica en la materia, y atentar por lo mismo contra el principio del orden consecutivo legal con fases de preclusión, rectora de todo proceso judicial.

Por las consideraciones expuestas esta Corte, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la apelación interpuesta contra el auto de fecha 2 de febrero del corriente año de 1982, que declaró inadmisibles las pruebas por no habérselas anunciado dentro del lapso de comparecencia. En consecuencia, revoca dicha decisión y ordena pasar los autos al Juzgado de Sustanciación a fin que —descartada por la Sala la extemporaneidad—, el mismo Juez provea sobre la admisibilidad de las pruebas producidas por el apelante, durante el lapso de promoción, atendiendo a la legalidad o pertinencia de las mismas.

CSJ-SPA (150)

20-7-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El señalamiento de la eventual consignación de un documento no constituye medio de prueba.

En el lapso de apertura a pruebas en el procedimiento seguido con motivo del recurso de nulidad interpuesto por el ciudadano Gustavo Eulalio Rodríguez contra la Resolución N^o 3.333 de 24 de agosto de 1981, del Ministerio de Fomento, los apoderados de la Sociedad Mercantil Edifitoca, C.A., promovieron como pruebas lo siguiente: “I. *Señalamos la sentencia dictada en fecha 15 de mayo de 1981, por el Juzgado Segundo de Parroquia del Departamento Libertador de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, cuyo original reposa en dicho Tribunal y que consignaremos oportunamente, en vista de la imposibilidad que hemos tenido en los actuales momentos de obtener dicha sentencia por cuanto en el Juzgado Segundo de Parroquia no están dando audiencia ni ha habido secretaría.* II. *Señalamos copia certificada del mandamiento de ejecución y de la entrega real y efectiva efectuada por el Juzgado Sexto de Departamento del Departamento Libertador del Distrito Federal y Estado Miranda, cuyo original reposa en el Juzgado Segundo de Parroquia y que consignaremos oportunamente en vista de la imposibilidad que hemos tenido en los actuales momentos de obtener dichos documentos por cuanto en el Juzgado Segundo de Parroquia no han dado audiencia ni ha habido secretaría*” (subrayado de la Sala).

En la oportunidad de admisión de pruebas, el Tribunal sustanciador observó que “en el mencionado escrito se mencionan unos recaudos que no han sido consignados, por lo tanto considera este Juzgado que no tiene pruebas que admitir y así se declara”.

Los promoventes, en diligencia de fecha 31 de mayo de 1982 apelaron pura y simplemente esa decisión del sustanciador y ante esta Sala nada alegaron como fundamento de su apelación, por lo cual la misma queda circunscrita a los términos de su escrito de promoción transcrito supra y al contenido del auto del sustanciador declaratorio de no tener pruebas que admitir por cuanto en el mencionado escrito se mencionan unos recaudos que no han sido consignados.

Con vista de tales elementos, la Sala considera ajustada a derecho la decisión del Juzgado de Sustanciación en virtud de que, efectivamente, el “señalamiento” de la eventual consignación de un documento no constituye medio de prueba en nuestro derecho positivo y, en todo caso, su falta de consignación oportuna en el expediente ha sido justificada en una imposibilidad no demostrada en autos.

En razón de lo expuesto, esta Sala Político-Administrativa declara sin lugar la apelación interpuesta por los apoderados de la Compañía Edifitoca contra el auto del Juzgado de Sustanciación de fecha 27 de mayo de 1982 y ordena bajar el expediente al referido Juzgado para que el juicio continúe el curso de ley.

CSJ-SPA (ACC)

13-7-82

Magistrado Ponente: Tomás Polanco Alcántara

Cuando el pago de la experticia le corresponda a la parte vencida en juicio y esta esté eximida del pago de los costos por decisión firme del tribunal de la causa; dicho pago será sufragado de por mitad por las partes.

Es norma general de derecho procesal que la parte que ha solicitado una experticia debe correr con los costos de la misma, entre los cuales se encuentran los honorarios de los expertos. Caso distinto es cuando la experticia no ha sido solicitada por ninguna de las partes, sino ordenada por el Tribunal.

En el primer caso, observa esta Sala: cuando una de las partes ha sido condenada en costas, es deber suyo pagar los referidos gastos, que evidentemente se encuentran incluidos entre los propios del juicio y que igualmente deberá pagar la parte perdedora si el Tribunal no la hubiere eximido expresamente del pago de las costas. Pero tales consideraciones cambian por completo cuando quien ha sido vencido en el juicio, como es el caso de autos, está eximido del pago de costas por decisión ya firme del Tribunal de la causa. En semejante situación, es lógico y justo que el costo de la experticia sea sufragado de por mitad por las partes. Ese ha sido el criterio de los tratadistas y de la jurisprudencia patria, que esta Sala acoge.

En consecuencia, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, se declara que el costo de la experticia complementaria del fallo que esta Sala ordenó efectuar en este juicio por sentencia del 2 de febrero de 1982, debe ser pagado de por mitad por cada una de las partes.

F. *Sentencia*

CSJ-SPA (113)

7-6-82

Presidente Ponente: René de Sola

Efectos de la Sentencia en el tiempo.

El análisis objetivo del material probatorio que corre a los autos lleva a esta Sala a la clara conclusión de la inexistencia de las bases legales requeridas para la decisión tomada por el Consejo de la Judicatura de no reelegir al recurrente Dr. Héctor Zamora Izquierdo, quien —según quedó demostrado— ha observado conducta intachable y demostrado eficiencia en el desempeño del cargo, circunstancias éstas que le confieren el derecho preferente a continuar en el mismo cargo o a pasar a otro de igual o superior jerarquía.

Por las razones expuestas, 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 el recurso intentado por el ciudadano Dr. Héctor Zamora Izquierdo, según libelo de 30 de junio de 1980, y, en consecuencia, la nulidad parcial de la Resolución N° 9 del Consejo de la Judicatura en cuanto desconoce el derecho preferente a ser reelecto que correspondía al recurrente Dr. Héctor Zamora Izquierdo. En ejecución de esta sentencia, el Consejo de la Judicatura deberá proceder, dentro de un término racional, a restituir al Dr. Héctor Zamora Izquierdo el cargo que ejercía para el 7 de junio de 1980, o designarlo para otro de la misma o superior jerarquía en la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, o de otra Circunscripción Judicial, en este último caso previo consentimiento del interesado.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y en consonancia con los términos del recurso, se declara que la presente decisión no tendrá efecto retroactivo alguno en relación con las actuaciones cumplidas por los Jueces que el Consejo de la Judicatura designó mediante la Resolución parcialmente anulada, ni tampoco afectará las que cualquiera de ellos realice mientras se encuentre en ejercicio de su respectivo cargo.

CSJ-SPA (145)

20-8-82

Magistrado Ponente: Aníbal J. RuEDA

El incumplimiento del término establecido por Ley para sentenciar no acarrea la nulidad de la sentencia.

Violación del artículo 161 del Código de Procedimiento Civil.

Alega el apelante que el Juez de la causa no sentenció en el término establecido por la Ley, en el artículo 161 del Código de Procedimiento Civil. Estima la Corte que el incumplimiento de esta disposición legal, no acarrea la nulidad de la sentencia. Es oportuno señalar el convincente criterio de nuestro ilustre tratadista Arminio Borjas en relación con este punto: "...la sentencia pronunciada fuera del lapso legal no deja por ello de ser válida, no se trata de la infracción de un precepto que requiera sanción de nulidad. Su objeto único es el de acelerar la conclusión de los procesos, y aunque tal objeto es incuestionable de interés social, aquella sanción obraría en sentido diametralmente opuesto al del expresado interés, alargando, en vez de abreviar, la duración de los juicios". (Comentarios al Código de Procedimiento Civil Venezolano, 5ª Edición, Art. 160, Tomo II, Pág. 109, 1979).

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación interpuesta por el abogado Alfredo Ovalles Bolívar, contra la sentencia dictada el 26 de octubre de 1979 por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil del Segundo Circuito de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar, en el juicio de expropiación de la Corporación Venezolana de Guayana contra Ramón Cipriano Mares Lugo y Alejandro Chahin Yassin, la cual queda confirmada en todas sus partes.

CPCA**28-6-82**

Magistrado Ponente: Aníbal José Rueda

Después de que la Corte dijo vistos y la causa ha entrado en estado de sentencia, no pueden apreciarse pedimentos posteriores.

Una primera cuestión debe resolver la Corte a la luz del dispositivo consagrado en el artículo 168 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y con base a las actuaciones que corren agregadas a partir del folio 77 de este expediente, una vez que se había dicho "Vistos" y la causa había entrado en estado de sentencia.

En criterio de esta Corte, las actuaciones subsiguientes reseñadas en el párrafo anterior no pueden ser tomadas en consideración por el sentenciador y por ello en virtud de que con el acto de informes termina el tiempo útil durante la cual las partes pueden y deben realizar actos de procedimiento, en consecuencia, y con fundamento a lo antes expresado, la Corte se abstiene de pronunciarse sobre los pedimentos contenidos en las actuaciones posteriores al 19 de marzo de mil novecientos ochenta y uno, y así lo deja establecido.

G. *Recursos contra la sentencia*a. *Apelación***CPCA****22-7-82**

Magistrado Ponente: R. J. Duque Corredor

La apelación en los juicios contencioso-administrativos, debe fundamentarse formalmente pues de lo contrario opera la preclusión.

Dispone el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia textualmente lo siguiente:

"En la audiencia en que se dé cuenta de un expediente enviado a la Corte en virtud de apelación, se designará Ponente y se fijará la décima audiencia para comenzar la relación.

Dentro de este término el apelante presentará *escrito* en el cual precisará las razones de hecho y de derecho en que se funde. Vencido ese término correrá otro de cinco audiencias para la contestación de la apelación. Si el apelante no presentare el *escrito* en el lapso indicado, se considerará que ha desistido de la apelación y así lo declarará la Corte, de oficio o a instancia de la otra parte". (Subrayado de la Corte).

Del texto transcrito se deduce que la Ley quiso revestir el acto procesal de fundamentación de la apelación en los juicios contenciosos administrativos de formalidades muy específicas. En efecto, en primer término, el texto legal en comentario exige la forma de un escrito y no la de una diligencia, y en segundo lugar, que dicho escrito precise las razones de hecho y de derecho en que se funde la apelación. Además, la ley, en el artículo citado, considera desistida la apelación si no se presentare el escrito en el lapso que ella misma indica.

Dado el carácter imperativo y la grave sanción contemplada por la no presentación del escrito de fundamentación, las exigencias mencionadas en el artículo 162 anteriormente citado, son de impretermitible cumplimiento por el apelante. En cuanto

al primero de los requisitos, es necesario que la fundamentación de la apelación se haga mediante un escrito presentado al Tribunal, y en este sentido, dentro del sistema de la escritura que domina el proceso venezolano, la solicitud de las partes llamada "escrito" está sometida a formalidades que condicionan su validez. En efecto, según el artículo 213 del Código de Procedimiento Civil, aplicable supletoriamente en este procedimiento por mandato del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el escrito puede presentarse por la parte al Juez o al Secretario, y en el mismo debe anotarse el día, mes y año de la presentación y aun la hora, si así lo exigiere el presentante. Tal exigencia deriva de la circunstancia de que en nuestro proceso el escrito entraña la presentación personal por la parte que formula la solicitud o de su apoderado judicial, sobre todo en aquellos actos fundamentales que son necesarios para impulsar o conservar la acción o el recurso. Por tanto, la anotación del día, mes y año de la presentación, es la prueba de que la solicitud de que se trata pasó ante el Juez que conoce del asunto, es decir, que ocurrió verdaderamente en el juicio.

b. *Recurso de Hecho*

CPCA

20-7-82

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

El recurso de hecho no procede contra la negativa de oír un recurso de apelación basada en la extemporaneidad de la misma debidamente comprobada.

Conforme a lo dispuesto por los artículos 81 y 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, las acciones y recursos de que conozca la Corte Suprema y por ende, esta Corte Primera (art. 184), se tramitarán de acuerdo con los procedimientos establecidos en los Códigos y Leyes Nacionales, a menos que en ella o en el Reglamento Interno se señale un procedimiento especial. La disposición cobra virtualidad en relación al recurso de hecho que regula dicha Ley en su artículo 98, cuyo texto, examinado en conjunción con otra disposición de la Ley, el artículo 185 numerales 2º y 4º; y con el artículo 181 del Código de Procedimiento Civil, permite establecer: 1º que esta Corte es competente para conocer de "los recursos de hecho intentados contra las decisiones relativas a la *admisibilidad de la apelación*, en las causas cuyo conocimiento le corresponda en segunda instancia". 2º que el recurso de hecho de que conoce esta Corte *procede una vez que se ha dictado una decisión que niega la apelación o manda oír en un solo efecto*, puesto que dicho recurso constituye el instrumento extraordinario que consagra la Ley, para impedir que se haga nugatorio el recurso de apelación, cuya admisibilidad dependería, en consecuencia, de la exclusiva decisión del juez que dictó el fallo original, y 3º que el lapso para ejercer el mencionado recurso es de cinco audiencias contadas a partir de la fecha en que se produjo la decisión del juez que negó la apelación u ordenó oír en un solo efecto.

El criterio así establecido lleva a sentar que la Ley Orgánica en examen contempla una regulación genérica del recurso de hecho que puede ejercerse ante cualquiera de las Salas que integran al Corte Suprema de Justicia acorde con lo dispuesto por sus artículos 42, numerales 20 y 98, precisándose que dicho recurso procede igualmente: 1º en los casos de abstención del inferior de hacer una *consulta o de oír un recurso* cuyo conocimiento corresponda a la Corte; y 2º en los casos de abstención del inferior de *enviar el expediente o las copias* requeridas para decidir la consulta, la apelación, o el recurso de que se trate.

Por lo que se refiere a los lapsos que señala el dispositivo considera la Corte que la norma, por una parte, repite las previsiones contenidas en otros textos legales (art. 181 Código de Procedimiento Civil) en cuanto al establecimiento del lapso de cinco días para ejercer el recurso de hecho una vez vencido el término de apelación (la norma elimina el término de la distancia) e introduce, por otra parte, una variante al consagrar un lapso de treinta días, más el de la distancia (aquí sí lo concede), para interponer válidamente el recurso de hecho en los dos supuestos que expresamente prevé y que ya fueron examinados (consulta o recurso que el inferior se negó a oír o abstención de enviar el expediente).

En virtud de los planteamientos expuestos resulta claro que la norma contenida en el artículo 98 ejusdem se dirige a precisar a la Corte Suprema de Justicia, *el modo de proceder, en general, respecto de los recursos de hecho, de diferente origen, que la misma debe conocer* en ejercicio de la amplia competencia que en la materia establece el artículo 42 numeral 20 ya mencionado y que, por lo que se refiere a esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, la norma deberá aplicarse estrictamente en cuanto se trate de decidir *recursos de hecho intentados contra las decisiones relativas a la "admisibilidad de la apelación"*, conforme a lo dispuesto por los ordinales 2º y 4º del artículo 185 de la nombrada Ley Orgánica.

Hecho el pronunciamiento anterior observa esta Corte que en el caso que se analiza, el recurrente alega como fundamento de su recurso de hecho que "la sentencia en cuestión tenía que haber sido sometida a consulta con el superior lo cual no se hizo y por tanto este recurso que en este acto se está intentando está expresamente previsto en la Ley para el caso en que se haya omitido dicha consulta (sic), como es el caso que nos ocupa" y pasa a citar en apoyo de su argumentación disposiciones contempladas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (art. 80) en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional (art. 9) y en el Código de Enjuiciamiento Criminal (art. 54). Haciendo sólo referencia a que contra "dicha sentencia fue interpuesto recurso de apelación, el cual fue negado por el Tribunal de la causa por considerarlo extemporáneo. La fecha de esta negativa es el 12 de mayo de 1981, como consta de la copia certificada que se anexa". Observa el Tribunal que *esta negativa del recurso de apelación conforme a lo sentado en este fallo, era la única decisión susceptible de ser recurrida de hecho por ante este Tribunal*, cuya causa: la extemporaneidad, fue debidamente comprobada mediante las copias certificadas que anexó el propio recurrente. En efecto, entre ellas aparece el cómputo de audiencias transcurridas entre la fecha de la decisión recurrida, 23-4-81, y la de la diligencia suscrita por el representante de la Municipalidad, 6-5-81, *de donde deriva que ésta se realizó fuera del lapso de cinco audiencias previsto por el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil para la interposición útil de la apelación.*

En virtud de lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar el recurso de hecho intentado por el apoderado de la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda contra la sentencia dictada por el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital.

SPCA

20-7-82

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La Corte analiza los supuestos en los cuales procede el recurso de hecho.

Nuestro Código de Procedimiento Civil le acuerda al Tribunal *a quo* que debe admitir o negar la apelación interpuesta, *por lo que el recurso de hecho constituye la garantía procesal del derecho de apelación*. En el presente caso, el recurso de hecho lo regula el artículo 98 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que permite su ejercicio además de los supuestos contenidos en el artículo 181 del Código de Procedimiento Civil, que son: a) Cuando ha sido negada la apelación, b) Cuando debe oírse en ambos efectos y se ha concedido en uno solo; también procederá en los siguientes casos: c) Cuando el inferior se haya abstenido de hacer una consulta o de oír un recurso que corresponda a la Corte; y d) Cuando el Tribunal inferior se abstenga de enviar un Expediente o las copias requeridas para decidir las consultas, la apelación u otro recurso. Para interponer el recurso de hecho la parte interesada podrá ocurrir dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del lapso de apelación o al auto que la niega, pero si la decisión fuere desfavorable a los intereses de la República en el último de los supuestos indicados, el lapso para la interposición del recurso de hecho será de treinta días más el término de la distancia.

CPCA

3-8-82

Magistrado Ponente: R. J. Duque Corredor

La Corte debe declarar previamente, suficiente o insuficiente el testimonio acompañado al recurso de hecho, para declararlo con lugar o para fijar un término para su presentación.

El anterior escrito fue pasado el 29 de junio de 1982 al Juzgado de Sustanciación, el cual lo admitió en fecha 12 de julio del mismo año, y el 13 del mes y año citados fue pasado a la Corte, designándose Ponente el 20 del mismo mes y año, al Magistrado que con tal carácter suscribe el presente fallo.

Con anterioridad el 7 de julio de 1982 la empresa recurrente Harina Juana Danca, C. A., por intermedio de apoderado judicial, había presentado escrito solicitándole a la Corte declare improcedente el recurso de hecho intentado por la Municipalidad, por no tratarse la decisión apelada de una negativa de suspensión de los efectos del acto impugnado, y por cuanto no se trata de una sentencia interlocutoria que produce gravamen irreparable. Además alega que el recurso de hecho fue presentado sin el testimonio suficiente, por cuanto, las copias fotostáticas certificadas acompañadas al escrito carecen de valor, en razón de que en el auto en el cual se ordenaron expedir no se indicó la persona autorizada por el Juez para hacer las referidas copias, tal y como lo exige el artículo 105 de la Ley de Registro Público vigente.

Punto previo:

La empresa demandante ha planteado a esta Corte que no dé valor al testimonio acompañado al escrito del recurso de hecho, por tratarse de copias fotostáticas expedidas en violación de lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley de Registro Público, por tanto esta Corte, debe resolver el anterior pedimento, y al respecto observa:

Aunque en el procedimiento del recurso de hecho sólo existe en realidad una sola parte legítima, el recurrente o apelante, sin que pueda hablarse de otra parte contraria, por cuanto ésta sólo tiene derecho de indicar actuaciones o documentos cuyas copias debe remitir el Tribunal *a quo* al Superior, conforme lo aclara el artículo 181 del Código de Procedimiento Civil, sin embargo, visto el anterior planteamiento, y como al tenor de lo dispuesto en el artículo 98, Parágrafo Primero, de la Ley que rige nuestro Máximo Tribunal, la Corte debe declarar previamente suficiente o insuficiente el testimonio acompañado al recurso de hecho, para luego declararlo con lugar o para fijar un término breve para que se presente, es necesario pronunciarse acerca de tal alegato.

A este respecto considera la Corte, que según el artículo 218 del Código de Procedimiento Civil, el requisito de validez de la expedición de las copias certificadas solicitadas por las partes en cualquier estado de la causa, es el de que el Juez previamente haya acordado su certificación, y que el decreto respectivo se inserte al pie de la certificación. Por su parte, el artículo 105 de la Ley de Registro Público, aplicable por analogía a las certificaciones judiciales, lo que pretende es rodear de veracidad la expedición de copias certificadas por medio de fotografías o fotostatos, al exigir a los propios Registradores, que son los únicos funcionarios que dan fe cierta y auténtica de las actuaciones que pasan en el Registro, que en el mismo acto en el cual se ordene la certificación, den fe que dicha reproducción fue hecha por persona capacitada y autorizada para ello. En el caso de los Tribunales, además de los Jueces, existen otros funcionarios que también están facultados para testimoniar la veracidad de los actos que ocurren ante el Tribunal, como son los Secretarios. En efecto, estos funcionarios, además de suscribir con el Juez todos los actos, resoluciones y sentencias, conforme lo señala el artículo 211 del Código de Procedimiento Civil, por sí solos tienen facultad para realizar actuaciones por instrucciones del Juez, como se desprende del artículo 215 *eiusdem*, y para autorizar testimonios y copias certificadas; cuando lo haya decretado el Juez respectivo, según lo señala el artículo 92, ordinal 4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Además, la analogía, como regla de interpretación y aplicación de la Ley, supone que se trata de casos semejantes o análogos, pero jamás idénticos, como sucede en la hipótesis de la aplicación del artículo 105 de la Ley de Registro Público a las certificaciones judiciales. En efecto, en la hipótesis regulada, el Registrador es el único funcionario que puede certificar las copias que se soliciten al Registro y por tanto, él mismo debe ordenar y a la vez, realizar la verificación de las copias y su certificación. Por el contrario, en la hipótesis no regulada, o sea, en las certificaciones judiciales, el Juez debe ordenar las copias, pero no necesariamente realizarlas él mismo, sino que instruye por decreto al Secretario para que éste lo haga. Es pues, este funcionario quien en la certificación debe tener el cuidado de señalar a la persona que va a fotocopiar el original, y de señalar que comparó las copias con el original, y quien debe firmar la certificación junto con la persona que fotografió dicho original.

En el caso de autos, aparecen dos certificaciones: la primera referente a todas las actuaciones del cuaderno separado relativo a la incidencia de suspensión de los efectos del acto impugnado (folios 3 al 11), y al final de las mismas se encuentra el decreto del Juez *a quo* acordando expedir por Secretaría dichas copias (folio 12) y seguidamente (folio 13), la certificación del Secretario, haciendo constar que confrontó las copias fotostáticas y que son traslado fiel y exacto de su original el cual cursa en el expediente Nº 82-069, contenido del recurso de anulación interpuesto por Harina Juana Damca, C. A. Igualmente certifica el mismo Secretario que por aplicación analógica del artículo 105 de la Ley de Registro Público, las copias referidas fueron hechas por el ciudadano Juan de la Cruz Zamora, titular de la Cédula de Identidad Nº 1.499.732, que fue autorizado por dicho Juzgado para hacer tal expedición por medio de fotostatos y añade que conjuntamente firma la certificación. De igual forma, la segunda certificación se refiere a copias del libelo de la demanda, del auto de recibo y de entrada del Auto de Admisión y de varias diligencias de las partes (folios 14 al 35). Al final de tales copias certificadas se halla el decreto del Juez ordenando al Secretario su expedición (folio 36), y finalmente, en el folio 37, la certificación hecha por el Secretario en términos similares a los anteriormente expuestos.

A juicio de la Corte, la certificación precedentemente señalada da validez de documentos públicos o auténticos a las copias certificadas acompañadas por los apoderados de la Municipalidad recurrente y por tanto, considera tales documentos testimonio suficiente para conocer del recurso de hecho, y así se declara.

CSJ-SPA (164)

3-8-82

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

La falta de la firma del Juez de la causa en el acto que acuerda y ordena la expedición de las copias certificadas de las actuaciones señaladas por el solicitante para ocurrir de hecho, ocasiona que las mismas carezcan de mérito probatorio causando así la improcedencia del recurso de hecho por absoluta falta de pruebas.

Procede la Sala a examinar el presente recurso de hecho, ejercido por Dolores Santaella de Olivero, quien actúa por sus propios derechos y por los de sus legítimos hermanos y comuneros Teodoro, Salvador, Guadalupe y Paula Santaella Villalobos, integrantes de la sucesión Santaella Villalobos, según lo expresa en el escrito dirigido a esta Corte, fechado el 7 y presentado el día 8 de julio del corriente año de 1982.

Recorre contra el auto fechado el día primero del mismo mes de julio negativo de la apelación que interpuso con fecha 30 de junio del mes anterior contra la sentencia definitiva del día 22 del mismo mes de junio, dictada por el Juez Segundo de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, en el expediente marcado con el número 12.024.

Por auto del día 15 del corriente mes de julio se dio por introducido el recurso. Presentadas las copias dentro del lapso que en el mismo fue señalado, y luego de hecha la designación de Ponente, *la Sala antes de decidir hace las siguientes observaciones:*

1. En el citado escrito dirigido a esta Corte, la recurrente identifica al actual proceso como "expropiación de un lote de terreno ubicado en Carapa, jurisdicción de la Parroquia Antimano del Departamento Libertador" y señala como entidad expropiante a "C. A. Metro de Caracas".

2. En la copia de la sentencia apelada, cuya negativa originó el presente recurso, se expresa que el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) continuador jurídico del Banco Obrero, demandó la expropiación total del inmueble denominado Hacienda Ojo de Agua, con una cabida superficial de doscientos un mil novecientos metros cuadrados (201.900 m²), que está ubicado en la antigua carretera Caracas-La Guaira, en jurisdicción de la Parroquia Sucre del Departamento Libertador del Distrito Federal y en que es su propietaria presunta la Sociedad Ensamblaje Superior C. A.

Pese a las discrepancias anotadas en esta advertencia preliminar, ello no impediría a la Corte conocer el fondo del recurso, al considerar que el Juez admitió la legitimación para actuar de la recurrente no sólo en el largo texto de la sentencia, sino posteriormente al ordenar la expedición de las copias de las actuaciones señaladas por la misma solicitante para ocurrir de hecho ante la Corte.

Pero al observar que la copia, —traída y ordenada agregar a este expediente—, del auto de 9 de julio de 1982, que "acuerda de conformidad" y ordena en consecuencia expedir "por Secretaría la copia certificada solicitada con inserción en ella de dicha diligencia y del presente auto" no está firmado por el Juez, (folio 15) es concluyente que todas las copias consignadas en el Tribunal por la recurrente, a los fines de decidir este recurso, y las cuales se encuentran integradas a estos autos, carecen de mérito probatorio por aplicación concordada de lo dispuesto en los artículos 181 y 218 (aparte último) del Código de Procedimiento Civil; y no existiendo en los mismos ningún otro elemento que pueda la Sala examinar en los mismos ningún otro elemento que pueda la Sala examinar y valorar, *debe declarar, como lo hace, improcedente por absoluta falta de pruebas el presente recurso de hecho.*

H. *Terminación del procedimiento*a. *Desistimiento*

CSJ-SPA (99)

17-5-82

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

El desistimiento del procedimiento como paso previo a la suscripción de un compromiso arbitral y al subsiguiente desistimiento de la acción, no es contrario a derecho.

Revisadas y examinadas las actuaciones pertinentes del expediente, se observa:

a) El desistimiento del procedimiento, como paso previo a la suscripción de un compromiso arbitral y al subsiguiente desistimiento de la acción ante esta misma Sala y en este mismo expediente, según lo expresa el convenio auténtico antes referido, no son contrarios a derecho no extemporáneos;

b) Los intervinientes son personas legítimamente capacitadas para actuar en juicio, y especialmente facultados en éste para realizar el referido acto de disposición;

c. Ningún interés de orden público prohíbe celebrar las actuaciones a que se refiere el convenio, y las condiciones para su legal y eficaz realización exigidas por el Código de Procedimiento Civil (artículo 205 y siguientes) aparecen cumplidas.

b. *Perención*

CSJ-SPA (94)

6-5-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La perención procede cuando ha habido inactividad del proceso durante un año contado a partir de la fecha en la cual se haya efectuado el último acto de procedimiento.

Como es sabido, la perención es una institución legal en virtud de la cual se opera la extinción de la instancia por la inactividad del proceso durante el lapso expresamente establecido por el legislador. Este lapso es de tres años de conformidad con la norma procesal de carácter general contenida en el artículo 201 del Código de Procedimiento Civil y de un año para las causas que cursen ante este Supremo Tribunal, con arreglo al artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, según el cual "salvo lo previsto en disposiciones especiales, la instancia se extingue de pleno derecho en las causas que hayan estado paralizadas por más de un año. Dicho término empezará a contarse a partir de la fecha en que se haya efectuado el último acto del procedimiento. Transcurrido el lapso aquí señalado, la Corte, sin más trámites, declarará consumada la perención de oficio o a instancia de parte.

El fundamento jurídico de esta figura procesal es la presunción del abandono del procedimiento incoado en un juicio, por parte de la persona obligada a impulsar el proceso y la declaratoria de perención, tal como se desprende del texto mismo de la norma transcrita y lo ha interpretado la jurisprudencia de la propia Corte se verifica de derecho, vale decir, *ope legis*, desde el momento mismo en que ha transcurrido el término prescrito por la Ley, por lo cual existe aún con antelación e independientemente del requerimiento de la parte interesada en hacerla valer.

En virtud de lo expuesto y por cuanto en el caso de autos ha transcurrido con creces el lapso contemplado en el artículo 86 de la Ley Orgánica de este Supremo

Tribunal sin haberse efectuado ningún acto de procedimiento; se ha consumado la extinción de la instancia en el presente juicio y así lo declara la Corte, en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

CPCA**27-5-82**

Presidente Ponente: Aníbal J. Rueda

La perención en los juicios contencioso-administrativos opera al paralizarse la causa durante un año, y puede declararse de oficio.

El artículo 86 de la Ley que rige las funciones de esta Corte dispone:

“Salvo lo previsto en disposiciones especiales la instancia se extingue de pleno derecho en las causas que hayan estado paralizadas por más de un año. Dicho término empezará a contarse a partir de la fecha en que se haya efectuado el último acto de procedimiento. Transcurrido el lapso aquí señalado, la Corte, sin más trámites, declarará consumada la perención de oficio o a instancia de parte...”.

Según la norma transcrita, el sistema establecido para que proceda la perención en esta jurisdicción contencioso-administrativa, es diferente al sistema procesal ordinario contenido en el artículo 201 del Código de Procedimiento Civil. A tal efecto, exige el procesal ordinario el lapso de tres (3) años para que proceda la perención; mientras que en esta jurisdicción el lapso es de un (1) año, y, además, como lo expresa la misma norma (art. 86) sin más trámites puede ser declarada de oficio.

CPCA**3-8-82**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

El Juez contencioso-administrativo en lo referente a perención puede aplicar el procedimiento que juzgue más conveniente, de acuerdo con la naturaleza del caso cuando no esté previsto legalmente un procedimiento especial a seguir.

Esta Corte se ha pronunciado ya en forma reiterada sobre la perención que opera en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa y ha definido, en el mismo sentido, que le es potestativo utilizar la facultad a que se contrae el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y aplicar el procedimiento que juzgue más conveniente, de acuerdo con la naturaleza del caso, cuando no esté previsto legalmente un procedimiento especial a seguir.

En este orden de ideas puede establecerse, acorde con lo previsto por los artículos 81, 88, 102, 107 y 127 de la Ley Orgánica en análisis, que las disposiciones del Código de Procedimiento Civil (así como las de otros Códigos o Leyes Nacionales) se aplicarán a los procedimientos de que conoce esta Corte Primera, *siempre y cuando la Ley Orgánica no señale un procedimiento especial*, (Art. 81), consagrándose así el carácter supletorio de dicho texto normativo.

Téngase presente en esta materia que la supletoriedad opera cuando existe una laguna en el texto especial, pero no cuando la regulación en él contenida sea completa aunque más imperfecta que la general.

Por lo que respecta a la mención que se hace del artículo 129 y de la Ley Orgánica de la Corte suprema de Justicia, para destacar que “los artículos que no fueron expresamente señalados no son aplicables al caso de autos”, cabe observar que la citada norma sólo contiene un señalamiento del modo cómo debe proceder la Corte en Pleno cuando el Juzgado de Sustanciación le remite el expediente por que ya “no hubiere pruebas por evacuar o cuando para decidir el juicio bastaren las producidas por el actor”, esto es: designar Ponente (art. 93), relación de la causa (art. 94), e informes (arts. 95 y 96).

Con fundamento en las consideraciones expuestas resulta claro que en el presente juicio ha operado, conforme a lo dispuesto por el artículo 86) la perención de la instancia, dado que el último acto de procedimiento tuvo efecto el 11 de noviembre de 1980 y así se declara. Por tanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 87) *ejusdem* se declara firme el acto recurrido.

I. *El Procedimiento de urgencia*

CPCA

3-8-82

Magistrado Ponente: R. J. Duque Corredor

Para que proceda la declaratoria de reducción de los plazos en los juicios de nulidad contemplados en las Secciones Segunda y Tercera del Capítulo II del Título V de la Ley de la Corte Suprema de Justicia, es necesario que así lo exija la urgencia del caso derivada del mismo asunto planteado, donde aparezca la necesidad de no seguir el procedimiento normal.

Relacionado el expediente de manera individual por los Magistrados que integran la Corte, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, *la Corte pasa a resolver el pedimento de declaratoria de urgencia y de reducción de los lapsos judiciales, en la siguiente forma:*

El artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone textualmente:

“A solicitud de parte y aun de oficio, la Corte podrá reducir los plazos establecidos en las dos Secciones anteriores, si así lo exige la urgencia del caso, y procederá a sentenciar sin más trámites.

Se considerarán de urgente decisión los conflictos que se susciten entre funcionarios u órganos del Poder Público.

La Corte podrá dictar sentencia definitiva, sin relación ni informes, cuando el asunto fuere de mero derecho. De igual modo procederá en el caso a que se refiere el ordinal 6º del artículo 42 de esta Ley”.

De acuerdo con el texto transcrito la condición para que proceda la declaratoria de reducción de los plazos en los juicios de nulidad contemplados en las Secciones Segunda y Tercera del Capítulo II del Título V, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es que así lo exija la urgencia del caso. Es decir, que del mismo asunto planteado objetivamente se derive su urgencia, en una forma tal que se justifique no aplicar la tramitación ordinaria de dichos juicios. O en otras palabras, que del propio asunto aparezca la necesidad de no seguir el procedimiento normal, porque, por ejemplo, se trata de un hecho que notoriamente afecta intereses generales o de la colectividad, o que significa una verdadera y real amenaza para tales intereses que de tramitarse por los lapsos establecidos en la Ley se cumplirá antes de la sentencia que resuelva el asunto. Igualmente, a título ilustrativo, tal urgencia

podría presentarse en aquellos casos en donde pueden destruirse o desaparecer determinados bienes, en un plazo sumario o breve, en razón de la propia naturaleza de éstos o por el tipo de decisión administrativa de que se trate, y que si se espera a que se cumplan los lapsos legales, es imposible, reponerlos o hacerlos nuevamente aparecer. De igual forma cuando un asunto concreto signifique la supresión o eliminación de servicios vitales o necesarios para una colectividad o para la sociedad, o cuando amenace perjudicar bienes o servicios imprescindibles para el desarrollo económico y social del país, la urgencia de tales asuntos se desprende de su propia entidad o naturaleza. Tal consideración, podría caber también para aquellos casos de pérdidas de derechos o intereses legítimos y reconocidos a determinados grupos, o incluso a particulares, cuando la existencia de los mismos estuviera sometido a un ejercicio inmediato o una condición de cumplimiento inexorable por diversas circunstancias. En todos estos casos ejemplificativos, la urgencia se desprende objetivamente, sin que quede margen a apreciaciones subjetivas a las partes interesadas y al mismo Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.

En el caso de autos la recurrente alega de que mantiene una expectativa para reingresar a trabajar en su anterior empleo, si su demanda de nulidad fuere estimada procedente, y que para hacer válida esa expectativa no se emplea en otro trabajo. Esta circunstancia, a juicio de la Corte no demuestra por sí misma su urgencia, ya que como lo señala la propia interesada, se trata de una expectativa, es decir, ni siquiera de un derecho actual. Es más, en el presente caso, no se está demandando la nulidad de una decisión que deba ejecutarse, sino por el contrario, la anulación de un acto que declaró justificado su despido y que no le corresponde su reincorporación a su empleo. Es decir, de un acto de contenido negativo que no se va a ejecutar, y que no supone por ser la pérdida de un derecho que no pueda recobrase. A mayor abundamiento, en el supuesto de que resultara procedente la demanda de nulidad, quedaría firme la primera decisión administrativa, en cuyo caso, tampoco la consecuencia inmediata sería la reincorporación a su antiguo empleo, por cuanto el patrono podría persistir en el despido, conforme lo prevé el artículo 35 de la Ley Contra Despidos Injustificados.

En el presente caso, no se dan pues, los elementos objetivos que justifiquen que esta Corte reduzca los plazos del juicio de nulidad, y así se declara.

En virtud de lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara improcedente el pedimento de declaratoria de urgencia y de reducción de los lapsos del juicio, y en consecuencia, ordena que éste continúe por los trámites de los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, contemplados en los artículos 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Por cuanto se observa de la demanda de nulidad que la recurrente solicitó la reparación de daños y perjuicios por parte de la República, en el supuesto de que se declare con lugar el recurso de anulación, y en razón de que en el Auto de Admisión no se ordenó la notificación al Procurador General de la República, esta Corte teniendo en cuenta la referida solicitud, ordena al Juzgado de Sustanciación notificar a dicho funcionario, de conformidad con lo previsto en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

4. *Contencioso inquilinario*

CPCA

24-3-82

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

El requisito de publicación no se cumple en las apelaciones contra las decisiones de los órganos encargados de la regula-

ción de alquileres, pues la Administración no está obligada a notificar el ejercicio de dicho recurso por alguno de los interesados.

La presente apelación se fundamenta, al decir del apelante en:

“La ausencia total de la publicidad de la apelación ejercida por el demandante, lo cual dio origen, a una manifiesta indefensión en la persona de mi poderdante, puesto que de haberlo hecho como lo manda la Ley de la materia, es decir, como lo estipula el artículo 14 de la Ley de Alquileres vigente, mi mandante hubiese estado notificado de tal decisión y, en esa misma oportunidad mi mandante hubiese ejercido sus derechos”.

Conforme al indicado artículo 14 de la Ley de Regulación de Alquileres “Las decisiones de los Organismos encargados de la Regulación serán notificados personalmente a las partes interesadas”; si tal requisito no pudiese cumplirse la misma disposición legal preve el procedimiento sustitutorio consistente en la publicación de un resumen de la decisión en un período de la localidad y su fijación a las puertas del local donde despacha el funcionario emite de la decisión y a la puerta de “la morada u oficina” del interesado si una u otra fuese conocida. Esto tiene su razón de ser porque se trata de la notificación del acto emanado del órgano administrativo respectivo y competente a fin de que se abra el lapso legal para su recurribilidad; pero nada dice la disposición legal comentada acerca de que este mismo procedimiento deba cumplirse en materia de apelación pues no está obligado el órgano emite (administración) a notificar el ejercicio de dicho recurso por alguno de los interesados, a quienes conforme el artículo en comento, habrá de considerar a derecho una vez cumplido lo allí preceptuado.

En el caso de autos, por lo demás se trata sólo de determinar si el recurso de nulidad motivo de estas actuaciones fue intentado conforme a lo dispuesto en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y a tal efecto se evidencia del expediente que la sentencia del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato (considerada como acto administrativo de efectos temporales por sentencia de fecha 18-2-81, emanada de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, Accidental) fue dictada con fecha dieciocho de mayo de mil novecientos ochenta y uno y el presente recurso fue ejercido el 1º de julio de 1981, por lo que habían transcurrido cuarenta y cuatro (44) días entre ambas fechas, es evidente que dicho recurso fue introducido extemporáneamente conforme a lo dispuesto en la parte *in fine* del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

CPCA

22-7-82

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En las apelaciones que se interpongan contra las decisiones de la Dirección de Inquilinato, el Tribunal ad hoc debe proceder al examen preliminar de los requisitos de admisibilidad.

En relación con la motivación de la sentencia del Tribunal *a quo* esta Corte debe hacer una serie de consideraciones:

Naturaleza del recurso interpuesto ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato

El recurso que se interpone ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es un verdadero y propio recurso contencioso-administrativo, ya que constituye la impugnación del acto de un organismo administrativo, cuya validez y eficacia son im-

pugnadas. Al efecto, en base al carácter señalado, al entrar en vigencia la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, las modalidades esenciales del sistema contencioso administrativo eran para dicho organismo jurisdiccional de obligatorio acatamiento, ya que no puede sobreponerse al mismo el régimen reglamentario que lo regía, el cual pasa a tener un carácter simplemente supletorio. De allí que al recibir las actuaciones correspondientes de Tribunal de Apelaciones de Inquilinato debe actuar de inmediato como un Juez Contencioso Administrativo. En su caso específicamente tratándose de un Tribunal Colegiado, el Juez que actúa como sustanciador deberá proceder a analizar los requisitos de admisibilidad del recurso entre los cuales figura la supervivencia de la acción, por lo cual, si dicho término se ha vencido, el juez sustanciador debe desechar el recurso por haber caducado la acción. La decisión del juez sustanciador es apelable por ante el Tribunal en pleno, el cual deberá pronunciarse exclusivamente sobre la materia relativa a la admisibilidad.

La actuación antes indicada es la que atiende a la naturaleza contenciosa administrativa del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, ya que el mismo como tal está obligado a depurar el procedimiento desde sus comienzos. En efecto, una actuación contraria a las pautas precedentemente indicadas lleva al Tribunal a pronunciarse en la definitiva sobre una materia de la cual ha debido conocer preliminarmente, a fin de impedir que se entablara un procedimiento sobre el cual no podía haber decisión alguna de fondo.

Las anteriores circunstancias y específicamente el desconocimiento e inobservancia de los principios señalados producen situaciones anómalas como la presente, en la cual esta Corte, que de conformidad con el artículo 185, Ordinal 4º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia debe conocer de las apelaciones contra las sentencias que se dicten en los recursos especiales contencioso-administrativos, se encuentra avocada a una decisión que versa exclusivamente sobre la admisibilidad o no de dicho recurso, el cual aparece a todas luces contrario a la lógica del sistema establecido por el legislador. De allí que esta Corte estima que en las apelaciones que se interpongan contra las decisiones de la Dirección de Inquilinato, el Tribunal *ad hoc* debe proceder al examen preliminar de los requisitos de admisibilidad.

Las anteriores consideraciones se basan en el poder que posee todo Tribunal revisor de orientar la actuación del Tribunal *a quo* hacia la estabilidad del sistema jurídico, lo cual deriva de la extensión que le ha dado nuestro máximo organismo jurisdiccional a la norma del Código de Procedimiento Civil, relativa a las facultades del juez de casación y que, en las relaciones entre los tribunales contencioso-administrativos tienen un valor resaltante.

Hechas las anteriores consideraciones pasa la Corte a pronunciarse sobre el objeto específico de la apelación.

Extemporaneidad de la apelación

Aun cuando el apelante haya hecho valer al formalizar su apelación una serie de motivos de fondo en relación con el desalojo solicitado por la propietaria del inmueble que ocupa; sin embargo, esta Corte estima que ha de ceñirse en su decisión al contenido de la sentencia recurrida. En efecto, dicha sentencia en actuación que no atiende fielmente a las modalidades antes señaladas de los organismos jurisdiccionales contencioso-administrativos, se pronunció en la definitiva exclusivamente sobre una de las condiciones de admisibilidad de la acción, la relativa a su extemporaneidad. Esta Corte, rechazadas las actuaciones que dieron lugar al recurso de apelación, estima que efectivamente el mismo fue interpuesto cuando ya había vencido el lapso establecido al efecto, por lo cual resultaba inadmisibile y así ha debido ser declarado.

Por las anteriores razones resulta ajustado a derecho el pronunciamiento apelado y así se declara.

VII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. Régimen urbanístico

CPCA

29-9-82

Magistrado Ponente: Aníbal J. Rueda

El procedimiento sancionatorio por falta de autorización, va dirigido al propietario de la obra construida y no al propietario del inmueble donde se realiza.

Estima el ente apelante, que el sentenciador, de la Primera Instancia, incurrió en violación expresa de Ley al no aplicar la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General, ya que el párrafo primero del artículo 259 de la misma no se refiere al propietario del inmueble donde se realizan las obras sino al propietario de éstas, y en el caso de autos resulta evidente que el propietario de las mismas es la Empresa "Mesón Segoviano C. A."

Al respecto se observa que la citada norma señala como destinatario de la sanción al propietario de las obras, y por ello el Juez *a quo* no incurrió en violación de Ley al precisar previamente, como lo hizo, y lo dejó de hacer el ente administrativo, cual era el sujeto a quien debía seguirse el procedimiento sancionatorio. En efecto, si la Ordenanza respectiva, como ha quedado anotado dispone que las sanciones se aplican al propietario de la obra, la autoridad administrativa ha debido determinar primeramente esta circunstancia máxime tratándose de un inmueble arrendado en cuyo caso la condición de propietario de la obra podría tenerla el arrendador o el arrendatario.

Consta en autos, que la Empresa "Mesón Segoviano C. A.", no es propietaria del inmueble donde se encuentran las obras que originan la sanción; que es arrendataria de dicho inmueble; y que en virtud del contrato de arrendamiento celebrado, la reforma o modificación del mismo pertenece al propietario del inmueble. Al ignorarse al propietario de las obras en la Resolución dictada, el acto administrativo allí contenido adolece de un vicio esencial al carecer de la notificación del sujeto afectado con interés en la decisión, y por ello estima esta Corte que la decisión apelada estuvo ajustada a derecho, y así se declara.

CPCA

29-9-82

Magistrado Ponente: Aníbal J. Rueda

La falta de autorización correspondiente para la construcción de una obra no es motivo suficiente para ordenar la demolición de la misma.

La Municipalidad del Distrito Federal sostiene que la Resolución anulada tiene su fundamento en los artículos 1, 16, y 56 de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general. El artículo 56 citado, transcrito en el Capítulo III de esta sentencia, contempla la sanción de demolición cuando se cumplen los supuestos del artículo 55 de la misma Ordenanza, cuya transcripción también fuera hecha. Del texto de la Resolución dictada por la Dirección de Obras Municipales se desprende que la sanción de demolición de allí que, en concepto de esta Corte, la Resolución administrativa anulada por el Juez *a quo* incurrió en expresa violación de Ley, concretamente en lo establecido en el literal del artículo 55 ya citado, y ello porque si bien no existía la autorización correspondiente para la modificación, la construcción resultante de ella no fue realizada ni en lugar prohibido, ni ofrece aspecto

discordante con el conjunto, ni peligro para los ocupantes o la colectividad, circunstancias éstas que deben concurrir a la falta de autorización para dar lugar a la sanción de demolición.

Por el solo hecho de faltar la autorización correspondiente no podía imponerse la sanción de demolición, ella sólo es procedente cuando se cumplan los supuestos señalados en el artículo 55 de la Ordenanza respectiva, es decir cuando las construcciones estén situadas en lugar prohibido o que su ubicación o construcción ofrezcan un aspecto discordante con el conjunto o presenten peligro para sus ocupantes o para la colectividad. Y excepcionalmente procede también la demolición cuando una edificación amenaza o se encuentra en ruina u obstruye una vía pública. Estos son los casos establecidos en la Ordenanza sobre la materia que conllevan a la demolición o modificación de las construcciones. En forma aislada, la carencia de autorización no es motivo suficiente para ordenar la demolición, y así lo reconoce la propia Ordenanza que regula la materia cuando el Título relativo a la Sanciones contempla la orden de demolición cuando las obras hayan sido construidas sin permiso y en contravención de los requerimientos urbanísticos o de las normas para construcción a que se refiere la Ordenanza (artículo 259, Parágrafo Primero). Esta interpretación la pone en práctica el mismo ente administrativo cuando en situaciones similares a la que origina la Resolución anulada, sanciona con multa y ordena que el sancionado obtenga el permiso correspondiente para legalizar los trabajos efectuados sin autorización. Es decir, que un mismo supuesto tiene dos tratamientos diferentes: en el caso de la Resolución anulada, la construcción efectuada sin la autorización correspondiente y contraviniendo las disposiciones establecidas en los artículos 1, y 16 de la Ordenanza acarrea la sanción de multa y demolición; en otros casos, debidamente comprobados en autos, el mismo supuesto acarrea sanción de multa y la exhortación a obtener el permiso correspondiente. Por las razones señaladas concluye esta Corte que la Resolución anulada estaba viciada de ilegalidad, y aun cuando no es objeto del recurso de alzada ni lo fue en Primera Instancia, no puede dejar de observar que la práctica seguida en el segundo tratamiento que se anotó, la administración municipal incurre también en ilegalidad, ya que por una parte sanciona con multa, por concurrir la falta de autorización y la violación de normas expresas, pero de seguidas expresa que la obtención de la autorización legaliza la situación que originó la infracción, y ello sólo puede aplicarse a la corrección de un vicio, la falta de autorización, pero no puede extenderse a remediar o a subsanar la violación de normas en que se haya incurrido y si ello fuere así, no tendría lugar la sanción de multa impuesta precisamente por haberse violado las normas pertinentes.

2. *Registro inmobiliario*

CSJ-SPA (139)

8-7-82

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

El Registrador no puede impugnar en casos de transmisión de bienes inmuebles, la exactitud de los linderos o de las cantidades expresadas en el documento, siendo ello de la exclusiva facultad de las partes que intervienen en el otorgamiento del acto jurídico.

En numerosos fallos dictados por esta Corte bajo la vigencia de la Ley de Registro Público de 1940 se establecía que la exactitud de los linderos o de las cantidades expresadas en el documento no pueden ser impugnadas por el Registrador, siendo ello de la exclusiva facultad de las partes que intervienen en el otorgamiento

del acto jurídico, las cuales podrán resolver las cuestiones que surjan de tal inexactitud real o aparente mediante los recursos generales o especiales que el derecho establece, a tal efecto se dictaminó en acuerdo de fecha 3 de marzo de 1959 lo siguiente:

“En casos de transmisión de bienes inmuebles, dada la imperfección de los medios existentes para la determinación de los linderos y medidas, en un país donde no existe la organización del Catastro de tierras, sólo las partes contratantes mismas pueden apreciar la conveniencia o inconveniencia de las circunstancias dentro de las cuales realizan sus operaciones, corriendo o no los riesgos implícitos en tales operaciones. El Registrador sólo podría objetar la protocolización cuando del título de adquisición citado y del nuevo documento apareciera, conforme al artículo 1981 del Código Civil “una incertidumbre absoluta sobre el traspaso del derecho o sobre el inmueble que forma su objeto”, porque resultare, en este último caso, la imposibilidad de identificar la cosa objeto de la operación, lo que no sucede en el presente caso”.

El razonamiento anteriormente desarrollado por la jurisprudencia de esta Corte es aplicable al caso concreto, 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 para negarse a protocolizar documentos por inexactitudes que a su juicio sostuvieron aquéllos, respecto de los linderos del inmueble.

CSJ-SPA (139)

8-7-82

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

El Registrador no tiene facultad para la apreciación de cualquier diferencia en cuanto a la medida de un inmueble que se da a la venta siendo materia a dilucidar por ante los tribunales competentes.

Este mismo punto ha sido ya resuelto por la Corte en numerosos fallos y al efecto se ha dicho:

“La diferencia de medida de un inmueble que se da en venta con la que aparece en el documento que la precede, no era óbice para impedir el registro del nuevo documento y mucho menos cuando en el instrumento que se trata de protocolizar se fijan los linderos generales del inmueble. Y ello por cuanto, de acuerdo con el criterio sustentado por este Supremo Tribunal, cualquier diferencia en cuanto a la medida, que no corresponda a la realidad, sería materia a dilucidarse por ante los Tribunales competentes y mediante el ejercicio de las acciones legales pertinentes, pero escaparía a la facultad de apreciación a cargo del Registrador”.

En fuerza de lo anterior, esta Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara la nulidad de la Resolución Nº 15, de fecha 18 de marzo de 1980 del Ministerio de Justicia que deniega la protocolización del documento presentado por dicha firma para su registro ante la Oficina Subalterna del Distrito Acevedo del Estado Miranda.

3. *Propiedad industrial*

CSJ-SPA (204)

6-8-81

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Para que exista parecido fonético entre dos marcas comerciales, suficiente para impedir el registro de una de ellas, es necesario que tal parecido resulte de la comparación que en conjunto se haga de dichas marcas, y no del minucioso análisis de cada uno de sus elementos.

Distinta es la situación en lo que concierne a las denuncias del derecho material implicado. En efecto: el artículo 33 de la Ley de Propiedad Industrial dispone: "No podrán adoptarse ni registrarse como marcas: ...11) la marca que se parezca gráfica o fonéticamente a otra ya registrada, para los mismos o análogos artículos; y 12) la que pueda prestarse a confusión con otra marca ya registrada o que pueda inducir a error por indicar una falsa procedencia o cualidad".

Pues bien, la Resolución recurrida, para considerar incurso, en el numeral 11) del artículo 33 de la Ley transcrito, la marca de comercio "Vanguard", expresa que, entre ella y la marca "Borgward" ya registrada, "no existe semejanza gráfica"; pero que "la hay desde el punto de vista fonético", y, por las razones que invoca, asienta que "al fonetizar tales signos resultan ser muy parecidos"; y que, "si a esto se agrega el hecho de que ambas marcas se dirigen a distinguir productos de similar naturaleza ubicados además en la misma clasificación del nomenclator oficial, debe concluirse: que de otorgar protección a la marca que así lo está solicitando ello deventrá en forzosa confusión por parte del público consumidor".

Sin embargo la Corte considera que, para que exista "parecido fonético" entre dos marcas comerciales, suficiente para impedir el registro de una de ellas, es necesario, conforme a jurisprudencia tradicional, que tal parecido resulte de la comparación que en conjunto se haga de dichas marcas, y no del minucioso análisis de cada uno de sus elementos; de modo que, aun cuando la pronunciación de ambas marcas en su parte final, como ocurre en el caso de autos, tenga alguna semejanza, tal circunstancia no es suficiente para considerar que existe equivalencia fonética entre ambos signos; y así lo han considerado también las autoridades administrativas, al permitir la coexistencia de numerosas marcas comerciales registradas que tienen parcial semejanza fonética, tal como aparece de la nómina de marcas registradas descritas en el libelo del recurso.

Además, —y esta circunstancia cobra especial significación en el caso—, para que el "parecido fonético" comentado obste al registro de una marca comercial, el mismo debe referirse a "otra marca ya registrada, para los mismos o análogos artículos", como expresamente lo exige la Ley. Pero esa igualdad o analogía entre dichos "artículos" no depende exclusivamente del hecho de que los amparados por una u otra marca estén "ubicados además en la misma clasificación del nomenclator oficial", como se infiere el texto de la Resolución recurrida. En el caso *sub júdice*, es "artículos", como dice la Ley, o los "productos", como dice la recurrida, se encuentran comprendidos ciertamente en la misma clasificación —Clase 19, Vehículos, excepto locomotoras—; pero, como bien lo asienta en su dictamen el Fiscal General de la República, "dada la diferencia que existe entre la naturaleza de los productos identificados por ambas marcas, es imposible que el consumidor pueda confundirse"; confusión ésta que la teleología a la norma propende a evitar. "En el presente caso, —agrega el Fiscal—, frente a equipos industriales y agrícolas tenemos vehículos y automóviles acuáticos, y hay que recordar que: "Para establecer la mayor o menor confusión que dos signos distintos pueden ocasionar en el mercado, es preciso colo-

carse en la situación del comprador, *sin perder de vista la naturaleza de los productos*, —subraya el Fiscal— y la condición de los compradores”. De lo que, reiterando jurisprudencia, “pueden coexistir dos marcas que presenten semejanzas si es notoria la diferencia de los productos a los cuales se aplican”, como ocurre, precisamente, en el caso de autos, según aparece de la respectiva descripción de los productos amparados por las marcas en conflicto, efectuada en la narrativa del fallo.

Por tanto, resulta obligado declarar, como así lo hace efectivamente la Corte, que la marca comercial “Vanguard”, cuyo registro se ha solicitado, no está incurso en la prohibición de registro contenida en el numeral 11) del artículo 33 de la Ley de la materia, como erróneamente lo estableció la Resolución recurrida.

4. Régimen inquilinario

CPCA

9-8-82

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento carece de competencia para conocer de las solicitudes para calificar los desalojos.

Alegó además el apelante, que la recurrida no dio cumplimiento a los requisitos establecidos en el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, por cuanto él opuso en la oportunidad legal correspondiente, defensas que no fueron analizadas y resueltas por los sentenciadores, como fue la excepción dilatoria por incompetencia de la Dirección de Inquilinato de conformidad con el ordinal 1º del artículo 248 del Código de Procedimiento Civil. Ante tal alegato, esta Corte estima, que el artículo 162 *ejusdem* le establece al sentenciador con claridad el contenido que debe tener toda sentencia; en efecto, la disposición citada, señala: “Toda sentencia debe contener decisión expresa, positiva y precisa con arreglo a las acciones deducidas y a las excepciones o defensas opuestas...”. El apelante ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, el día 10 de agosto de 1978, siendo oportunidad legal para que los interesados expongan sus alegatos ante los recursos que conoce ese organismo jurisdiccional, y actuando en su condición de apoderado judicial del ciudadano José Antonio Peña Casteló en escrito constante de seis folios útiles insistió en oponer la excepción dilatoria indicada, al reiterar que el Ministerio de Fomento es incompetente para conocer de la presente solicitud de desalojo, puesto que la misma se base en un contrato a plazo fijo, y ha sido posición reiterada y pacífica de nuestra jurisprudencia, que el procedimiento de calificación de causal de desalojo contenido en el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, sólo se aplica a los contratos celebrados a tiempo indeterminado.

Del análisis de la recurrida se aprecia que en referencia a los alegatos del doctor Manuel Esparragoza Herrera, ésta indica: “En la oportunidad señalada por este Tribunal para que los interesados expongan lo que estimen pertinente en defensa de sus intereses, compareció el doctor Manuel Esparragoza Herrera, con el carácter que tiene acreditado en autos, y consiguió escrito de alegatos en seis (6) folios útiles y un (1) anexo en el cual hace valer los argumentos expuestos ante el organismo administrativo en su oposición al desalojo intentado”. Más adelante la sentencia expresa: “Este Tribunal después de examinar las actas procesales que constan en autos y con vista del oficio emanado del organismo competente, por medio del cual se aprueba en principio el proyecto de construcción de un edificio destinado a comercio y vivienda multifamiliar, en la parcela que actualmente ocupa el inmueble de autos, estima que ha sido comprobada fehacientemente la causal invocada; por otra parte, los alegatos

producidos por los arrendatarios, no desvirtúan las probanzas aportadas a los autos por la parte arrendadora; y no observando los sentenciadores que existe en autos en ningún vicio que los lleve a modificar o a revocar la Resolución apelada y teniendo la mencionada Dirección de Inquilinato facultad especial para la apreciación de la prueba que le otorga el Aparte b) Artículo 1º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, este Tribunal estima que la decisión apelada está ajustada a derecho y al mérito de los autos, por lo cual la confirma en todas sus partes. Así se declara”.

Aprecia esta Corte, que los sentenciadores al indicar los fundamentos en que se apoya el fallo sobre las defensas opuestas por el apoderado judicial del ciudadano José Antonio Peña Casteló, fueron éstos tan manifiestamente cortos e insuficientes que su actitud debe ser calificada como de abstención para resolver la cuestión alegada y debidamente planteada en la oportunidad legal correspondiente. Excepción dilatoria, que esta Corte pasa a considerar en los siguientes términos: Los apelantes ciudadanos Antonio José Peña Casteló y Antonio Martins, se encuentran ubicados en presupuestos jurídicos diversos; efectivamente, quedó claramente demostrado en autos, y de manera especial por la confesión de los solicitantes al plantear su petición ante la Dirección de Inquilinato (folios 178, 177 y 152), que Antonio Martins está vinculado a los solicitantes de la presente calificación de desalojo, por un contrato de arrendamiento verbal, celebrado de conformidad con el principio de la consensualidad, que existe a pesar de no haberse suscrito el instrumento correspondiente. Contrato de arrendamiento verbal en la cual los solicitantes se subrogaron en los derechos del locador anterior, y luego de forma tácita ha ratificado dicha relación contractual al ejecutar las obligaciones asumidas por las partes, como ha sido recibir a satisfacción el pago de los alquileres, situación ésta suficientemente probada en autos.

Queda a esta Corte establecer si el contrato de arrendamiento verbal entre el ciudadano Antonio Martins y los solicitantes es a tiempo determinado o a tiempo indeterminado; en tal sentido las posiciones de la doctrina y la jurisprudencia, han mantenido el criterio de que el medio idóneo para probar la duración de los contratos es por escrito, por cuanto si las partes contratantes hubieran querido establecer con precisión la extensión en el tiempo de su relación contractual, lo han debido realizar en un documento escrito, caso contrario necesariamente debemos presumir que el contrato tiene una duración por tiempo indeterminado. Por lo cual, la relación contractual entre Antonio Martins y los solicitantes es por tiempo indeterminado, en consecuencia puede el arrendador solicitar la calificación de desalojo por las causales contenidas en los literales del artículo 1º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, y es por lo tanto competente la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento para conocer del procedimiento administrativo establecido, y así se declara.

Corresponde en esta oportunidad analizar la relación contractual existente entre los arrendadores y el ciudadano Antonio José Peña Casteló, y en tal sentido se aprecia que a los folios 158, 157, 156 y 155 del expediente aparece en copia un contrato de arrendamiento, celebrado en fecha 18 de agosto de 1969, entre el ciudadano José Antonio Peña Casteló y la Inmobiliaria Arauca, C. A., que tiene por objeto el local Nº 3 y altos del inmueble marcado con el número 1.635, ubicado entre las esquinas de Llaguno a Cuartel Viejo, Avenida Baralt de esta ciudad de Caracas, donde se fija un canon mensual de arrendamiento de ochocientos bolívares mensuales y un término de duración de dos meses, que se considerará prorrogado automáticamente por períodos iguales. Contrato de arrendamiento que fue aportado a los autos y reconocido por los solicitantes al presentar el escrito, por el cual piden la calificación de desalojo por demolición del inmueble objeto del presente procedimiento; contrato que ha sido ejecutado tanto por los solicitantes como por el arrendatario, como se desprende de los pagos que ha realizado el arrendatario a la Administradora Napolitano S.R.L., hecho que consta en los recibos consignados por el apelante, que corren a los folios

210 hasta 286 y del 435 al 443 de este expediente, y no desvirtuado por los solicitantes, por lo cual debemos establecer que las relaciones contractuales entre arrendador y arrendatario están determinadas en el contrato de arrendamiento escrito, identificado anteriormente y reconocido recíprocamente por las partes, y por consecuencia relevado de toda prueba de conformidad con el ordinal 2º del artículo 279 del Código de Procedimiento Civil.

En la decisión de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, ratificada por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, se establece que los contratos de arrendamientos existentes en el inmueble de autos, ha pasado a ser a tiempo indeterminado, por haberse enajenado el inmueble durante el plazo de vigencia previsto en los mismos, y además por no constar de instrumentos públicos o privados de fecha cierta; esta Corte en tal sentido estima que el artículo 1.369 del Código Civil, que a la letra, dice:

“La fecha de los instrumentos privados no se cuenta respecto de terceros, sino desde que alguno de los que haya firmado haya muerto o haya quedado en la imposibilidad física de escribir; o desde que el instrumento se haya copiado o incorporado a algún registro público, o conste de habérselo presentado en juicio o que haya tomado razón de él o lo haya inventariado un funcionario público, o que se haya archivado en una oficina de registro u otra competente”.

El artículo transcrito establece los medios para que un instrumento privado tenga validez frente a un tercero y en el presente caso observamos que del instrumento privado contentivo del contrato de arrendamiento, las partes han tenido pleno conocimiento sobre su contenido, y fue presentado por el adquirente arrendador en el procedimiento administrativo iniciado ante la Dirección de Inquilinato, cuya decisión fue apelada y en consecuencia de ella conoció el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, por lo cual se dio cumplimiento al supuesto señalado en el citado artículo 1.369 del Código Civil; por lo cual, el contrato de arrendamiento se tendrá como de fecha cierta a los fines del artículo 1.604 *ejusdem*. En efecto, el contrato fue suscrito el día 18 de agosto de 1969, cuestión plenamente aceptada tanto por los adquirentes del bien y nuevos arrendadores, así como por el inquilino.

Establecida como ha sido que la vinculación entre los solicitantes y el ciudadano José Antonio Peña Casteló, es por un contrato de arrendamiento escrito, se aprecia que en el texto del mismo, en su cláusula novena, se expresa lo siguiente:

“El término de duración del presente contrato es de dos meses, estimados como de plazo fijo, pero se considerará prorrogado automáticamente por períodos de dos meses bajo las siguientes condiciones: a) Si la arrendadora, en cualquier tiempo, no hubiere dado aviso al arrendatario manifestándole su voluntad de darlo por terminado; b) Si el arrendatario, con un mes de anticipación al vencimiento del plazo fijo, o de cualquiera de las prórrogas, no hubiere dado aviso por escrito a la arrendadora manifestándole su voluntad de darlo por terminado. Si dado por el arrendatario el aviso a que se refiere la letra b) de esta cláusula, no hubiere, sin embargo, desocupado el inmueble para la fecha convenida, la Arrendadora podrá optar entre demandar la inmediata desocupación o estimar que se ha operado una nueva prórroga que el arrendatario acepta, como si no hubiese dado el mencionado aviso. Dicha prórroga, como cualquiera de las otras, se considerará como de plazo determinado...”.

Es de apreciar del contenido de la Cláusula Novena transcrita, que el contrato de arrendamiento está sujeto a un término, por lo cual estamos en presencia de un contrato a tiempo determinado; en consecuencia una de las partes contratantes por su voluntad, no puede pretender que dicha disposición es ineficaz en la relación contractual. Las partes deben ajustarse a lo establecido en el contrato, y si en éste se ha determinado un lapso de duración, no les corresponde solicitar la calificación de una desocupación conforme a lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, norma ésta que está en relación con el artículo 706

del Código de Procedimiento Civil, que restringe tales procedimientos a los contratos de arrendamiento por tiempo indeterminado, tal y como ha sido acordado por reiterada y pacífica jurisprudencia y doctrina. Por todo lo cual, el ciudadano José Antonio Peña Casteló y los arrendadores José T. de Abreu y Fernando Pereira, están vinculados por un contrato de arrendamiento a plazo determinado; razón que necesariamente determina que la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, carece de competencia para conocer del presente procedimiento de calificación de desalojo por demolición del inmueble ocupado por José Antonio Peña Casteló, y así se declara.

CPCA**9-8-82**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

El Decreto Legislativo sobre desalojo de viviendas de fecha 15-9-47, es un cuerpo normativo vigente de plena aplicación a los supuestos allí regulados

En nuestro país el Estado se ha visto obligado a intervenir en las relaciones de locación de los inmuebles urbanos, porque en la mayoría de los centros urbanos ha existido a partir de los años 40 del presente siglo, un evidente desequilibrio entre las necesidades de viviendas de la población y las que se ofrecen para su satisfacción; intervención dirigida a reducir el ámbito de la autonomía de la voluntad en el establecimiento de las obligaciones que puedan surgir del contrato de arrendamiento, para evitar situaciones abusivas impuestas por el arrendador al arrendatario; finalidad que se ha pretendido alcanzar, mediante el establecimiento de una legislación especial que crea algunas situaciones jurídicas de privilegio y protección a los inquilinos frente al arrendador, como han sido entre otras, la fijación de los cánones máximos de arrendamiento, la regulación de los desalojos, el establecimiento del derecho de preferencia para adquirir el inmueble arrendado o para ocuparlo al término del contrato. Forma parte esta legislación especial el Decreto sobre Desalojo de Viviendas, dictado por la Asamblea Nacional Constituyente, el día 15 de Septiembre de 1947, que es un acto legislativo del constituyente, por el cual regula entre otros aspectos del contrato de arrendamiento de inmuebles urbanos, los referentes a su desocupación y las causales por las que procede, así como sus plazos; los derechos de preferencia para continuar ocupando y para adquirir los inmuebles alquilados; así como el procedimiento para consignar el alquiler.

De acuerdo a reiterado principio constitucional venezolano, desarrollado por el artículo 7º de nuestro Código Civil, las leyes no pueden derogarse sino por otras leyes. Derogatoria que puede ser expresa, si la ley nueva lo manifiesta especialmente en referencia a la Ley anterior; o de forma tácita, que procede cuando no hubo derogatoria expresa en la nueva Ley, pero ésta resulta incompatible con la anterior. Si bien, la Ley de Inquilinato promulgada el 19 de Abril de 1955 en su artículo 42, indica expresamente que deroga el Decreto Legislativo sobre el Desalojo de Viviendas del 15 de Septiembre de 1947, así como otras normas sobre la regulación de arrendamientos y desalojo de viviendas; dispuso además, que esa derogatoria era sin perjuicio a lo establecido en el artículo 41 de la propia Ley de Alquileres, norma que a su vez señala que tanto el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas y las demás normas referentes a la regulación y desalojo de viviendas dictadas hasta esa fecha, quedaban vigentes y aplicándose hasta tanto el Ejecutivo Nacional, dispusiera sustituir dichas disposiciones por la citada Ley de Alquileres.

Ahora bien, la posibilidad de suspender los efectos de una Ley, se encuentra establecida en el artículo 1º del Código Civil, que a la letra dice: "La Ley es obli-

gatoria desde su publicación en la Gaceta Oficial o desde la fecha posterior que ella misma indique". El legislador, en el presente caso utilizó una forma poco usual de suspender la vigencia de la Ley, lo que llevó a varios juristas a calificar de inconstitucional tal suspensión, por cuanto en la práctica hubo una delegación de la facultad de legislar en el Ejecutivo Nacional, por cuanto el Legislador sujetó la obligatoriedad de la Ley al cumplimiento de una condición cuyo contenido era la realización de un acto de voluntad por parte del Ejecutivo Nacional, acto que no fue cumplido; razón que determinó que la Ley de Alquileres promulgada el 19 de Abril de 1955, no tuvo vigencia, ni carácter obligatorio. Por lo cual, si la Ley de Alquileres de 1955 no tuvo eficacia en su integridad como cuerpo normativo, mal podía esperarse que una de sus disposiciones pudiera tener validez alguna; en efecto, si la Ley de Alquileres careció de vigencia no puede atribuírsele poder derogatorio al citado artículo 42. La Ley de Alquileres de 1955 careció de obligatoriedad, hasta su revocatoria expresa, contenida en el literal "J" del artículo 45 de la Ley de Regulación de Alquileres del 1º de Agosto de 1960.

Por las razones anteriores esta Corte estima, que el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, dictado por la Asamblea Constituyente, el día 15 de Septiembre de 1947, no fue derogado por la Ley de Alquileres del 19 de Abril de 1955, por lo tanto el citado Decreto Legislativo es un cuerpo normativo vigente de plena aplicación a los supuestos allí regulados, y es por lo tanto improcedente el alegato formulado por el apelante, y así se declara.

5. Expropiación

A. Arreglo amigable

CSJ-SPA (145)

20-8-82

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

El objeto del arreglo amigable es el de evitar la instauración del juicio expropiatorio cuando la situación puede ser resuelta judicialmente.

Las formalidades previstas en el citado artículo 3, parte única, han sido objeto de comentarios en reiterados fallos dictados por este Supremo Tribunal en el que se ha establecido: "el objeto de la formalidad prevista en dicho artículo es el de evitar, en cuanto sea posible, la instauración del juicio expropiatorio cuando tal situación puede ser resuelta judicialmente, evitando así los retardos e inconvenientes de una acción judicial, pero una vez intentada ésta, en ausencia de una sanción legal expresa sobre el particular, carecería de utilidad práctica acordar la suspensión, aun cuando se encuentre demostrada la evidencia de que no se realizó la gestión acordada". (Sentencia del 10 de abril de 1962).

Por las razones expuestas, se declara sin lugar la infracción denunciada.

B. Partes

CSJ-SPA (145)

20-8-82

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

La presencia del presunto expropiado en el acto de contestación de la demanda convalida cualquier vicio que hubiese existido en la citación.

El hecho de que algunos de los presuntos expropiados no concurren al acto de comparecencia y se presenten al acto de contestación a la demanda no constituye un impedimento para que no sean tenidos como parte en el juicio de expropiación. Su presencia al acto de contestación a la demanda como tantas otras veces lo ha establecido esta Corte convalida cualquier vicio que hubiere existido en la citación.

De lo mencionado resulta que el alegato del apelante no se justifica, y así se declara.

CSJ-SPA

15-6-82

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Quien no ha comparecido en el juicio expropiatorio y no ha alegado su derecho, no puede pretender después tener carácter de parte.

Con el fin de conocer si el apelante se encuentra legitimado para actuar, se ha examinado en los autos ese aspecto, y del estudio resulta: Entre los años de 1960, desde que se inicia la expropiación del fundo "Ascanio", hasta el año de 1969 cuando por auto judicial se da por consumado el desistimiento del procedimiento hecho por el I.A.N., a pesar de los múltiples y variados accidentes ocurridos en su desarrollo (avalúo, ocupación previa, consignación de bonos y de efectivo, reparto parcial de los mismos, actos de autocomposición, transacciones, renuncia de derechos) y de la numerosa intervención, no sólo de los demandados sino de los varios terceros pretendientes de derecho, no aparece integrado al proceso en ninguna forma de legitimación, activa ni pasiva, el actual interviniente y apelante, Gustavo Eulalio Rodríguez.

Seguramente lo estuvo en otro juicio, iniciado al mismo tiempo que éste, cuyo objeto fue la expropiación del fundo "Mejías", autorizados ambos por el Directorio del I.A.N. en sesión del día 10-10-60.

Es en diligencia de 10-11-72 cuando Rodríguez manifiesta —folio 29 de la 2ª pieza— "que se hace parte en este juicio en su carácter de copropietario del fundo "Mejías" incluido en la expropiación", y añade: "La extensión de terreno que se está expropiando en este juicio no es propiamente el llamado fundo "Ascanio" que con este nombre se ha venido señalando a la extensión de terreno que se está expropiando, y que a la vez es la que aparece deslindada con el nombre de fundo "Ascanio" en el Edicto...".

En sucesivos escritos posteriores reitera que existe confusión al considerar las tierras de uno y otro fundos, y concluye declarándose titular de derechos en el fundo "Mejías" y denunciando la inexistencia o invalidez de los títulos de los demandados sobre la propiedad del fundo "Ascanio".

En otra actuación pide la acumulación —que fue negada— de lo actuado en el expediente de la expropiación del fundo "Mejías" a este expediente; reitera en sucesivas exposiciones los anteriores puntos de vista ya tratados en su escrito inicial de treinta y tantos folios, y el valor probatorio de la copiosa documentación acompañada; y en dos sucesivas diligencias de fechas 29-3 y 2614 de 1973, admite que por virtud del desistimiento ocurrido en este juicio, en cuya validez insiste, no tiene el Tribunal nada que decidir.

Independientemente de que el pronunciamiento sobre la titularidad del derecho de propiedad no corresponde al juez de la expropiación sino al civil ordinario que deberá conocer en juicio separado, es lo cierto que el actual apelante no intervino como parte ni como tercero en este juicio. Sus alegados derechos le habrían permitido, si este

juicio hubiera concluido con el pago de la justa indemnización al propietario, a oponerse al pago, mientras comprueba judicialmente su derecho.

No concluido este juicio por sentencia, sino extinguido por virtud del desistimiento de la actora, y no habiendo intervenido aquél en forma alguna dentro de la etapa contenciosa del mismo, ningún título tiene para comparecer doce años después de concluido a oponerse a una medida que decretó el Juez atendiendo a una solicitud de quien fue demandado en dicho juicio.

C. *Ocupación Previa*

CSJ-SPA (123)

22-6-82

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

Desde el momento que ocurra la ocupación previa privando así al expropiado del goce de la indemnización que debe recibir con motivo de la expropiación, se le deberán pagar los intereses legales por efectuarse un pago a término, calculados de acuerdo con lo establecido en el Art. 1.746 del Código Civil.

La corte, aunque no lo cree de estricta necesidad, debido a la repetida jurisprudencia que sobre tal punto existe con el objeto de aclarar una vez más la citada jurisprudencia, pasa a decidir la cuestión planteada, y al efecto observa:

En el arreglo amigable celebrado en esta ciudad de Caracas, el día 7 de julio de 1976 entre la Procuraduría General de la República y la ciudadana Violeta González de Atencio, en su carácter de Administradora General de la Empresa Inversiones Rurales, S. A., se estableció en sus cláusulas: Segunda, Quinta y Novena, lo siguiente:

“Segunda: Se ha convenido que la indemnización que en definitiva pague la República de Venezuela por la adquisición del inmueble descrito en esta acta de avenimiento, sea fijada por tres expertos, uno designado por cada parte y el tercero de común acuerdo entre las mismas, o en su defecto, por la Corte Suprema de Justicia. A esos fines la República de Venezuela designa como experto al ciudadano Ing. Civil Luis A. Montoya; la representante de la empresa propietaria designa como experto al ciudadano Ing. Agrónomo Hugo Enrique Valbuena Paz, venezolano, titular de la Cédula de Identidad Nº 1.644.991 y ambas partes de común acuerdo, designan como tercer experto al ciudadano Sr. Arístides Manzanares. El justiprecio será efectuado de acuerdo con lo que dispone la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y los peritos además, tendrán en cuenta las disposiciones pertinentes de los Códigos Civil y de Procedimiento Civil en lo que fueran aplicables. El pago de los honorarios de los peritos corre a cuenta de la República de Venezuela de acuerdo con el artículo 39 de la Ley de Expropiación”.

“Quinta: La ciudadana Violeta González de Atencio conviene en que desde esta misma fecha el Ejecutivo Nacional queda facultado para ocupar el inmueble al cual se contrae el presente arreglo amigable, y que, una vez que le haya sido pagado el monto de la indemnización que aquí se contempla, nada más tendrá que reclamar a la Nación Venezolana por ningún concepto”.

“Novena: Para el caso de que una cualquiera de las partes desee ejercer el derecho de impugnar el avalúo, se conviene en establecer un plazo único de veinte (20) días hábiles contados a partir de la fecha de consignación del mismo, la cual se hará constar en nota firmada por el Director de Expropia-

ciones de la Procuraduría General de la República. El recurso previsto en esta Cláusula se ejercerá por ante la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa”.

Ahora bien, el informe de avalúo anteriormente referido fue consignado por sus firmantes el día 6 de agosto de 1976 y la Procuraduría lo impugnó por ante esta Sala, en fecha 18 de octubre del mismo año.

Es de hacer notar que dicho avalúo establecía que la indemnización que debía pagar la Nación a la expropiada alcanzaba la cantidad de cuatro millones ochocientos treinta y siete mil cuatrocientos cinco bolívares con veintisiete céntimos (Bs. 4.837.405,27).

La Sala, en sentencia publicada el 18 de abril de 1979, declaró con lugar la impugnación del avalúo formulado por la Procuraduría y dispuso, en conformidad con lo establecido en el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, que esta Sala, oyendo previamente a dos peritos elegidos por el Juzgado de Sustanciación, decidiera sobre lo reclamado y procediera a fijar definitivamente el monto de la indemnización correspondiente.

Por sentencia publicada el 3 de junio de 1982, esta Sala fijó definitivamente la indemnización que la expropiante debe pagar a la expropiada, en la cantidad de cuatro millones seiscientos noventa y un mil setecientos cincuenta y seis bolívares con sesenta y ocho céntimos (Bs. 4.691.756,68).

Ahora bien, en repetidas decisiones, esta Sala tiene establecido que, desde el momento en que ocurra la ocupación previa y por lo tanto, se prive al expropiado del goce de la indemnización que debe recibir con motivo de la expropiación, deberán pagarse a éste los intereses legales por efectuarse un pago a término, calculados sobre la cantidad que resulte del avalúo definitivo y a la rata del 3% anual de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.746 del Código Civil.

CSJ-SPA (123)

22-6-82

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

Cuando la ocupación previa es de hecho, deben pagarse los intereses de los bonos consignados en el tribunal del mismo modo que cuando la ocupación es de derecho; estando el ente expropiante en la obligación de depositar la cantidad proveniente del avalúo previo que se practique para obtener el decreto de ocupación previa.

Asimismo, tiene establecido esta Sala, que cuando la ocupación es de hecho, también deben pagarse los intereses de los bonos que se deben consignar en el Tribunal cuando la ocupación previa se efectúa de derecho, y está el ente expropiante en la obligación de depositar la cantidad proveniente del avalúo previo que se practique para poder obtener el decreto de ocupación previa.

En el presente caso, queda determinada la fecha de la ocupación previa, el día 7 de julio de 1976, estipulada en la Cláusula Quinta del convenio anteriormente transcrito; y desde este día hasta el día 3 de junio de 1982, fecha de la sentencia, han transcurrido cinco años y once meses. Por lo tanto, le corresponde al expropiado el pago de CUATRO MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y UN MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS BOLIVARES CON SESENTA Y OCHO CÉNTIMOS (Bs. 4.691.756,68), más los intereses legales de ella (3% anual en 5 años y 11 meses) o sea, la cantidad de Bs. 832.786,79, que debe ser pagada adicionalmente al precio determinado por esta Corte, agregándole los que se venzan hasta el pago definitivo.

En cuanto al pago de los intereses de los bonos, en este caso concreto no hay lugar a ellos, pues en el convenio citado supera, ambas partes contemplaron la posibilidad de impugnar el avalúo pactado por ellas, y como dicho avalúo fue impugnado por una de ellas, fue el día 3 de junio de 1982 cuando vino a establecerse por esta Corte el monto de la indemnización definitiva, y es a partir de la fecha de ejecución de esta sentencia, cuando debe efectuarse el pago y ser desde allí nominados los bonos, trayendo esto como consecuencia, el derecho del expropiado a cobrar los intereses por ellos producidos.

Queda así resuelto el pedimento formulado por el expropiado.

D. *Avenimiento*

CSJ-SPA (134)

8-7-82

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Es procedente el avenimiento sobre el precio en el juicio expropiatorio cuando se refiere al avalúo practicado por la comisión especial, después de contestada la demanda y aún después de declarada la expropiación.

Para decidir sobre la presente situación, ocurrida dentro del procedimiento de impugnación del avalúo definitivo, la Sala observa:

I. Como ya fue señalado, la Comisión de Avalúo justipreció las tierras y bienhechurías en la cantidad de Bs. 4.238.260,95. Dicha suma fue consignada por la apoderada de la expropiante en los términos de su escrito dirigido a la Sala de fecha 20 de julio de 1978 y el Tribunal por auto del mismo día acordó depositar en la Cuenta Corriente número 630057 abierta en el Banco de Venezuela, a nombre del Presidente de la Sala, el cheque número 10376 por valor de Bs. 260,95 y el depósito de la totalidad de los bonos, en custodia en el Banco de los Trabajadores de Venezuela. Tanto el avalúo como la consignación de su monto fueron precedentes de la ocupación previa solicitada por la expropiante. Pero como al proceder a efectuarla, el juez encargado de la Comisión, se abstuvo de hacerlo atendiendo a razones que entonces expuso la expropiada, y esto produjo un incidente procesal que requirió una decisión de esta Sala (29-11-78), el acto de ocupación se practicó realmente el día 15 de diciembre de 1978.

II. La Ley de Expropiación, reiteradamente, propicia el avenimiento sobre el precio: a) cuando se refiere el avalúo practicado por la Comisión Especial —antecedente de la ocupación previa— expresamente indica (artículo 51) que si el propietario “se conformare con el avalúo realizado y no hubiere otra oposición justificada, el juicio se dará por concluido”; b) no sólo después de contestada la demanda sino aún después de declarada por sentencia la expropiación, provee la conducente para que se produzca el avenimiento, y en caso de no lograrse es cuando recurre a la experticia; c) el artículo 40 de la citada ley, al indicar que a la ocupación definitiva del inmueble por la expropiante, debe preceder la consignación del precio, lo hace sobre el supuesto de que están “avenidas las partes en cuanto al precio de la cosa sobre que versa la expropiación o (está) firme el justiprecio”.

III. Cuando, como en el caso de autos, el demandado no hizo oposición a la expropiación y no actúan en el juicio otras personas pretendiendo derecho real alguno sobre el fundo, es palmario que sólo la falta de entendimiento de las partes en cuanto al precio, mantiene vivo el procedimiento.

IV. Esa falta de entendimiento, manifestada por la expropiada, cuando al contestar la demanda estimó insuficiente el justiprecio de Bs. 4.236.260,95 practicado por

la Comisión de Avalúo, ofrecido por la demandante toda vez que consignó dicho precio; y recíprocamente, por la expropiante, cuando impugnó el avalúo definitivo montante a Bs. 5.251.570,80, practicado por los expertos nombrados por ambas partes, ha sido allanada por la concurrente voluntad de ambas partes, demostrada a través de los escritos de la expropiada y de la Procuraduría General de la República, de fechas 13 de abril y de 3 de junio del corriente año de 1982, ambos agregados al expediente.

V. La expropiada ha manifestado en su escrito, de modo expreso e irrevocable, estar dispuesta a aceptar como equivalente de justa indemnización por la expropiación del inmueble de su propiedad ya identificado, el precio que fijó la Comisión de Avalúo cuyo monto fue consignado en este Tribunal y además los intereses causados hasta la fecha del pago y los correspondientes a los bonos, a la rata en ellos estipulada, desde el día de la ocupación previa hasta la fecha del pago definitivo, esto último en conformidad con la jurisprudencia de Honorable Sala.

E. *Justiprecio*

CSJ-SPA (134)

8-7-82

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Durante el lapso comprendido entre la ocupación previa hasta el pago del precio definitivo se tomará en cuenta una cantidad igual equivalente a la rata del 3% anual que se adicionará al precio definitivo a fin de resarcir la falta de contra-prestación al expropiado por la privación de los bienes objeto de la expropiación.

1. Existe acuerdo de las partes al admitir que los intereses devengados por los títulos consignados, o sea, "los contenidos en los cupones anexos a los referidos títulos" deben considerarse integrados al precio de los bienes expropiados.

En cuanto a los demás intereses a que aspira la expropiada, invocando a tal fin jurisprudencia de esta Corte, en ella se ha considerado que desde el momento en que se hace efectiva la ocupación de los bienes que son objeto de la expropiación no sólo se priva al propietario del goce de esos bienes, sino que ninguna contra-prestación recibe a cambio de esa privación, estableciéndose por ello un desequilibrio económico, lesivo al expropiado. Y para evitarlo o paliarlo ha decidido reiteradamente que desde el momento en que ocurra tal privación por efecto de la ocupación previa, hasta cuando sea pagado el precio definitivo, se adicione a esta cantidad otra equivalente a los intereses de la misma calculados a la rata del tres por ciento (3%) anual durante el lapso que comprende ambas fechas. Dándose en el caso actual los supuestos que determinan el criterio de la Corte en la materia, se decide que también dichos intereses deben pagarse a la expropiada.

2. Existiendo una efectiva conformidad entre las partes, dirigida a que se consume la expropiación mediante el pago a la expropiada del precio a que se ha hecho referencia; que ambas partes son personas legítimas y con capacidad para actuar en juicio; que las actuaciones cumplidas no son contrarias a derecho ni contrarían o lesionan disposiciones de orden público, se da por consumado el acuerdo de las partes manifestado en sus respectivos escritos.

En consecuencia, se ordena:

1. Entregar a Inversiones Rurales S.A., o a su apoderado doctor Jesús Petit Da Costa, los bonos y la cantidad en efectivo a que se refiere el acto de consignación que hizo la apoderada de la Procuraduría General de la República, a este Tribunal,

de fecha 20-7-78 que cursa en el folio 48 de la primera pieza de este expediente, y que representan la cantidad de cuatro millones doscientos treinta y seis mil bolívares (Bs. 4.236.000,00) en la primera especie y la cantidad de doscientos sesenta bolívares con noventa y cinco céntimos (Bs. 260,95), en efectivo.

2. Se pagará además a la ya nombrada Inversiones Rurales S. A. o a su apoderado, en dinero efectivo, la cantidad de 450.102,71 por concepto de intereses de la cantidad de Bs. 4.236.260,95 calculados a la rata del tres por ciento (3%) anual desde el 15 de diciembre de 1978, fecha de la ocupación previa hasta el día 15 de junio del corriente año, o sea, durante tres (3) años seis (6) meses, más los que corran hasta la fecha en que se verifique el pago, calculados a igual rata. A tal efecto, deberá la Procuraduría General de la República librar o gestionar la correspondiente orden de pago.

3. Tan pronto se verifique la entrega de los efectos y el dinero a que se contraen los anteriores apartados 1 y 2, quedará consumada la expropiación, y concluido el presente juicio.

Copia certificada del acta correspondiente a la entrega y recepción, junto con la de la sentencia de fecha 20 de mayo de 1980 que declaró la expropiación servirán de título a la República.

Publíquese, regístrese y pásese al Juzgado de Sustanciación a los efectos pertinentes y archívese posteriormente este expediente.

CSJ-SPA (119)

17-7-82

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Las características del bien expropiado que influyan en las operaciones y cálculos para la fijación del justo valor y la probable producción, deberá ser tomada en cuenta para la fijación del justiprecio.

Conforme lo establecido por esta Suprema Corte, los elementos señalados en el Art. 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social—valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario; valor establecido en los actos traslativos de dominio realizados por lo menos seis meses anteriores al Decreto de Expropiación; y, precios medios en que se hayan vendido inmuebles similares en los doce meses anteriores al mismo Decreto— deben ser obligatoriamente tomados en cuenta a los efectos de la fijación de la justa indemnización que debe pagar el ente expropiante.

De igual manera, como elementos que contribuyen a la fijación del justiprecio, deben tomarse en cuenta las características del bien expropiado que influyan en las operaciones y cálculos para fijación del justo valor y la probable producción.

Veamos, si en el caso de autos se han tomado en cuenta los elementos de obligatorio análisis conforme a lo pautado por el artículo 35 de la Ley de Expropiación ya citado.

Por lo que respecta al valor establecido en los actos de transmisión del inmueble realizados en los últimos seis meses antes del decreto expropiatorio, corre en autos, en copia certificada, el instrumento en virtud del cual la ciudadana Elena Novelli de Botta adquirió la parcela hoy bajo expropiación. De él se desprende que: a) fue adquirido en 1965; b) que la superficie, 547 m², es la misma que se expropia; y c) que el precio pagado en aquella oportunidad fue de treinta bolívares por metro cuadrado, lo que hace un total general de dieciséis mil cuatrocientos diez bolívares (Bs. 16.410,00) por toda la superficie o parcela.

Por su parte, el perito único evaluador, Dr. Luis A. Montoya, al analizar este punto, señala:

“1. *Valor establecido en los actos de transmisión del inmueble, realizados por lo menos seis (6) meses antes del Decreto de Expropiación:*

“La actual propietaria adquirió el inmueble objeto de este informe, según documentos ya señalados, en el año de 1965.

“Por lo tanto no considero justo tomar un valor de adquisición del año de 1965, nueve (9) años anteriores al Decreto de Expropiación, porque es evidente que durante ese lapso la propiedad inmobiliaria ha sufrido importantes cambios de valores”.

Al final de su informe de avalúo, como conclusión, señala: “Por todo lo expuesto el Perito considera que la República de Venezuela deberá pagar a la ciudadana Elena Novelli de Botta, propietaria del inmueble expropiado la cantidad de trece mil setecientos setenta y tres bolívares con cuarenta y seis céntimos (Bs. 13.773,46)”.

De lo transcrito se colige que, de acuerdo con el criterio del perito evaluador, la República de Venezuela debe otorgar como indemnización una cantidad inferior al precio de adquisición no obstante el tiempo transcurrido entre la compra del inmueble y su expropiación y la sustantiva variación de los precios de la propiedad inmobiliaria tal como él mismo lo señala en su informe de avalúo. Ante tal circunstancia se observa, por una parte, que el primer elemento de obligatoria observancia, valor de transmisión de la propiedad en los seis meses anteriores al Decreto, no ha sido debidamente analizado y es desechado sin que se consignen las razones que justifiquen la decisión; y en segundo lugar que, al ordenar como compensación el pago de una cantidad inferior al precio de adquisición del inmueble, a pesar del alza de los precios de la propiedad inmobiliaria en el mercado, se está violando la doctrina de la justa indemnización según la cual, como ha señalado esta Sala, la expropiación “no puede perjudicar ni beneficiar a nadie; el propietario debe recibir, en dinero o en bonos, según los casos, exactamente el valor de lo que se cede; y el expropiante no ha de pagar más cantidad que la requerida para reparar íntegramente el daño que causa el expropiado; es necesario que después de la expropiación, el patrimonio de uno y otro no experimenten mengua ni incremento alguno a consecuencia de ello”.

Finalmente, al establecerse una indemnización injustamente inferior al costo de adquisición del inmueble se está violando el principio consagrado en el artículo 101 de la Constitución Nacional del “pago de la justa indemnización”.

Como consecuencia del análisis precedente se impone declarar procedente la impugnación del avalúo formulada por la parte actora en este proceso y así, en efecto se declara.

Habiendo sido declarada con lugar la impugnación de ilegalidad por las razones antes señaladas se hace innecesario el análisis y pronunciamiento sobre los otros elementos impugnados.

En virtud de los razonamientos precedentes esta 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 impugnación del avalúo formulada por los apoderados de la ciudadana Elena Novelli de Botta, a que se refieren estas actuaciones, y en consecuencia dispone que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, esta Sala, oyendo previamente a dos peritos elegidos por el Juzgado de Sustanciación, proceda a fijar definitivamente el monto de la indemnización correspondiente.

CSJ-SPA (158)

21-7-82

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

En los casos de no existir el valor fiscal de un inmueble, los expertos deben proceder con prescindencia del mismo a justipreciar el bien en función de los otros requisitos y circunstancias

previstas en el Art. 35 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad Pública o Social; viciando de nulidad el justiprecio la omisión de este procedimiento.

Valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario.

En cuanto a este punto exponen los peritos en su informe:

“Las mismas razones invocadas en el aparte anterior, serán aplicables por lo que concierne al valor fiscal, si se tiene en cuenta que el valor que se derive por cualquier concepto fiscal tiene por base el conjunto del inmueble y no una parte del mismo”. Las razones invocadas por los peritos señaladas en el párrafo anteriormente transcrito son: “A juicio de los peritos y por tratarse en el caso que se estudia, de una expropiación parcial, no es aplicable la consideración de este elemento de juicio, pues sería imposible determinar la importancia que tiene la parte de terreno que se expropia con respecto a la totalidad del inmueble”.

Conforme a la reiterada jurisprudencia de la Corte, el valor fiscal del inmueble, es de obligatorio análisis por los expertos para servir como adecuado punto de referencia, salvo en aquellos casos en los que por no existir dicho elemento, deban proceder con prescindencia del mismo a justipreciar el bien en función de los otros requisitos y circunstancias previstas en el citado artículo 35 de la Ley de la materia; la omisión de ello vicia de nulidad el justiprecio.

Del transcrito dictamen de los peritos evaluadores se observa que dicho elemento no fue tomado en cuenta, alegando los peritos para justificar tal proceder una razón proveniente de su leal saber y entender, la cual no les exime de la obligación de haber tomado en cuenta tal elemento para justipreciar el inmueble en referencia...

Precios medios a que se hayan vendido inmuebles similares en los últimos doce meses.

En cuanto a la apreciación de este factor, esta Sala, en recientes fallos y cambiando la anterior jurisprudencia ha establecido:

“Este es uno de los casos en los cuales de aplicarse mecánicamente el contenido del artículo 35 de la Ley de Expropiación, se estaría violando el precepto contenido en el artículo 101 de la Constitución, pues, la indemnización al pagarse no sería la “justa indemnización” a que se refiere el mencionado precepto, tanto más cuanto que ella sólo tiene lugar cuando el bien que se expropia pasa del patrimonio del expropiado al expropiante después de catorce (14) años de haberse dictado el decreto que ordenó la expropiación. Como es público y notorio que el valor de los inmuebles, como consecuencia de la expansión de la economía venezolana y el proceso inflacionario, ha aumentado en forma por demás considerable la indemnización o justiprecio no puede escapar a estas mismas determinantes. El justiprecio no puede escapar a estas mismas determinantes. El justiprecio debe —ha señalado esta Corte— corresponder al valor actual del precio pues, el ideal en materia expropiatoria es que el expropiado no quede ni más pobre ni más rico que lo era antes del proceso. Como consecuencia de lo anteriormente señalado se encuentra suficientemente justificada la conducta de los peritos evaluadores de desechar la cuantía que pudiera surgir de la aplicación sin ponderación de operaciones de compra-venta realizadas con anterioridad por lo menos de catorce (14) años, y acoger a su vez operaciones que reflejan la realidad del valor inmobiliario rural en cercanías del momento en que se practicó el avalúo, tanto más cuanto que esa conducta encuentra base en decisiones de esta Corte —parcialmente transcritas— de aplicación primordial del contenido del artículo 101 de la Constitución”.

En virtud de los razonamientos precedentes, 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 impugnación del avalúo formulada por

el apoderado judicial de la empresa The Lancashire Investment Company Limited, a que se refieren estas actuaciones, y en consecuencia dispone, en conformidad con lo establecido en el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, que esta Sala, oyendo previamente a dos (2) peritos elegidos por el Juzgado de Sustanciación, decida sobre lo reclamado y proceda a fijar definitivamente el monto de la indemnización correspondiente.

F. *Desistimiento*

CPCA

15-6-82

Magistrado Ponente: R. J. Duque Corredor

El desistimiento en materia expropiatoria procede sin consentimiento de los demandados, dada la naturaleza del proceso.

Pasado el expediente a la Corte, en fecha 18 de mayo de 1982, posteriormente, el 25 del mismo mes y año, se designó Ponente al Magistrado que con éste carácter suscribe, y se fijó la quinta audiencia para el inicio de la primera etapa de la relación, lo cual ocurrió el 1º de junio de 1982. Ahora bien, habiendo desistido la entidad expropiante del presente procedimiento, corresponde a esa Corte pronunciarse acerca de su procedencia sin esperar la oportunidad de la sentencia definitiva, lo cual hace, previas las siguientes consideraciones:

Primero: En el caso de autos, el desistimiento del procedimiento ocurrió en realidad antes de la contestación de la demanda, en concreto, en la audiencia inmediatamente anterior, por lo que al tenor de lo dispuesto en el artículo 206 del Código de Procedimiento Civil, no sería necesario por su validez el consentimiento del demandado. Sin embargo, ocurre que el representante de la República solicitó del Juzgado de Sustanciación, notificara al defensor de los no comparecientes de su diligencia de desistimiento, sin que en ningún momento se hubiera llegado a practicar tal notificación. Esta ocurrió precisamente en el propio acto de contestación de la demanda, ya que sólo fue en esta oportunidad cuando el defensor, que asumió la plena representación de los demandados, se enteró de que la entidad expropiante había desistido del procedimiento. O sea, que lo ocurrido en autos puede asimilarse a los desistimientos efectuados después del acto de contestación, para cuya efectividad se requiere el consentimiento de la parte contraria, al tenor de lo dispuesto en el ya citado artículo 206 del Código de Procedimiento Civil.

Segundo: Sin embargo, tratándose de un proceso expropiatorio no se hace necesario el consentimiento de la otra parte para poder desistir, en razón de la naturaleza especial del juicio de expropiación y de su finalidad de satisfacer el interés general, de facilitar la ejecución de obras y de actividades de utilidad pública, que sólo la Administración Pública está en capacidad de juzgar. Aparte de esta consideración, ocurre que el dispositivo contenido en el artículo 206 del Código de Procedimiento Civil tiene presente sólo las relaciones entre particulares, donde los intereses que existen son privados, de los cuales las partes en litigio son sus dueños. Pero en los juicios expropiatorios tal no es la situación, como sucede en el caso de autos, y por ello, no puede aplicarse un criterio procesal de estricto derecho privado. En efecto, la entidad expropiante, en este caso la Nación, está facultada por la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social (Artículos 1 y 2) para intentar los juicios expropiatorios con el objeto de realizar obras y actividades de utilidad pública, cuya finalidad es proporcionar a la Nación en general, bienes o usos en beneficio común. La expropiación, pues, constituye el ejercicio por parte de la Administración de una potestad pública, que le permite apoderarse de deter-

minados bien de los particulares por motivos de interés público o de interés social, como lo señala el artículo 101 de la Constitución. Dicha potestad de apoderamiento forzoso de propiedades privadas por los motivos señalados, procede, en palabras de nuestro Máximo Tribunal, "por las buenas o por las malas" (Sentencia de la Corte Federal y de Casación, Sala Federal, de fecha 14 de marzo de 1952, Gaceta Forense, Nº 10, págs. 132 y 134). Por esta razón, la potestad expropiatoria no puede ser discutida por los particulares, ni resulta una obligación para la Administración.

Tercero: Por tanto, resulta contrario a la naturaleza de la acción expropiatoria, que la entidad expropiante quede "sujeto como un particular cualquiera, dentro del juicio civil, al consentimiento de la parte demandada para poder desistir del procedimiento que ha intentado, cuando razones de orden económico y social lo obligan a ello en determinado juicio de expropiación, habida cuenta de que la finalidad de la negativa del consentimiento por parte del demandado es, justamente, el de que el proceso continúe y llegue a su término" (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, de fecha 27 de junio de 1963). En este sentido, puede concluirse, que si la entidad expropiante "está facultada por la ley para iniciar nuevamente el juicio expropiatorio, carece de sentido el que tenga que obtener la autorización del demandado para poder volver a plantear la acción procesal; y que en el caso contrario, es decir, cuando el demandado niega la autorización para el retiro del procedimiento, el expropiante quede absolutamente imposibilitado para demandar otra vez en expropiación" (Sentencia citada). Por lo expuesto, en criterio de esta Corte, la Nación puede desistir del procedimiento mientras el juicio no haya concluido con el pago de la indemnización, si el interés público o social lo aconseja, y bien puede volver a iniciarlo, si ese mismo interés así lo justifica. En consecuencia", el desistimiento en los procesos expropiatorios puede darse válidamente, aún en casos de negativa de los demandados" (Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 24 de febrero de 1965).

Cuarto: Por lo expuesto, no era necesario notificar al defensor de los comparecientes, quien asumió la representación de los demandados en este juicio, a los fines de la calidez del desistimiento que hizo la Nación del procedimiento expropiatorio. Además, el presente proceso no ha concluido y en tal virtud, por esta razón, también resulta procedente el referido desistimiento. Por tanto, corresponde a esta Corte, con vista de los razonamientos expuestos y las normas legales precedentemente citadas, declarar la procedencia del acto de desistimiento efectuado por la Nación expropiante, y así se declara.

Por todas las razones señaladas, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara consumado el desistimiento del procedimiento a que se contraen estas actuaciones, quedando, por tanto, terminado el presente juicio, Archívese el expediente.

VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

CPCA

29-4-82

Magistrado Ponente: Luis Mauri C.

En lo referente al cálculo de los beneficios que se debe realizar sobre las bases del sueldo y la compensación exclusivamente para el pago de las prestaciones sociales, en el caso de los Notarios rige un régimen especial en lo que toca a la remuneración ya que dicha cantidad se completa con el porcentaje que la Ley de Arancel establece en su beneficio.

Que ha sido criterio sostenido reiteradamente tanto por el Tribunal de la Carrera Administrativa, como por la misma, el cual se confirma en esta decisión, el que si bien el Reglamento sobre retiro y pago de prestaciones sociales establece que el cálculo de los beneficios se realice sobre la base del sueldo y de la compensación exclusivamente, en el caso de los Notarios, rige un régimen especial en lo que toca a la remuneración ya que la cantidad percibida por tal concepto del Estado se completa con el porcentaje que la Ley de Arancel establece en su beneficio, por lo que se impone rechazar por improcedente lo alegado por la sustituto del Procurador como fundamento de su apelación y así se declara.

En razón de lo expuesto esta Corte administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley declara con lugar la apelación interpuesta por el Dr. Ramón Fariñas Salgado contra la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa en fecha 7 de diciembre de 1981 y sin lugar la apelación interpuesta por la sustituto del Procurador contra la misma, en consecuencia se condena a la administración a pagarle al actor la suma de Bs. 624.728,57 por concepto de prestaciones sociales de antigüedad y cesantía por 26 años, y 5 meses 27 días de servicios en base a lo percibido en el último mes como Notario lo cual ascendió a la suma de Bs. 26.584,62 más las vacaciones del último año en base al sueldo básico mensual que devengaba y el pago de la bonificación del último fin de año calculado según el sueldo básico mensual.

CPCA**3-8-82****Magistrado Ponente: Hidelgard Rondón de Sansó**

Los salarios caídos deben ser pagados al concluir el procedimiento administrativo, es decir, el momento en el cual se agota la competencia o poder legal de las comisiones tripartitas para pronunciarse sobre la cuestión planteada bien en Primera Instancia (si no hay apelación) o en Segunda Instancia.

Vista la diligencia estampada en fecha 26 de julio de 1982 por el abogado Douglas Rodríguez Hernández, con su carácter de apoderado de la parte recurrente, en la cual solicita la aclaratoria de la parte final de la sentencia que antecede en el sentido de que se decida "de manera expresa e indubitable si la cantidad máxima de salarios caídos a que está obligada un patrono a pagar como consecuencia de haber sido calificado el despido como injustificado por la Comisión Tripartita, será el de veintitrés (23) días hábiles a que se refiere el artículo 6 de la Ley contra Despidos Injustificados con independencia de que la resolución se produzca con posterioridad a dicho lapso", esta Corte observa que el artículo 164 del Código de Procedimiento Civil en su segundo aparte la faculta para, a instancia de parte "aclarar los puntos dudosos, salvar las omisiones y rectificar los errores de copia, de referencia o de cálculos numéricos que aparecieren de manifiesto en la misma sentencia o dictar ampliaciones dentro de tres audiencias después de dictadas las sentencias...", en base a lo cual pasa a efectuar la aclaratoria que fuera solicitada.

El procedimiento administrativo que se instaura ante una Comisión Tripartita de Primera Instancia no concluye obviamente con la decisión de la misma si contra ella ha sido interpuesto recurso de apelación, ya que, de conformidad con la ley, cabe el reexamen de los elementos que se plantearon originalmente y en base a los cuales fuera asumida. La apelación inicia así una segunda instancia en la cual se replantean todos los presupuestos antes indicados, y que habrá de concluir con una nueva decisión del órgano competente (Comisión Tripartita de Segunda Instancia) que, al ser dictada pondrá fin a la vía administrativa, no pudiendo ser atacada sino

a través del recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares, esto es, mediante el denominado recurso contencioso-administrativo de anulación. De allí que, cuando se indica en la sentencia que los salarios caídos deberán ser pagados hasta la conclusión del procedimiento administrativo se está aludiendo al momento en el cual se agota la competencia o poder legal de las comisiones tripartitas para pronunciarse sobre la cuestión planteada, que bien podrá ser el de la decisión de la primera instancia si no hubiere apelación contra la misma o si ésta fuese declarada inadmisibile en forma definitiva, o bien, al producirse la decisión de la segunda instancia, como fue el caso planteado y objeto de la sentencia cuya aclaratoria fuera solicitada. En este segundo supuesto corresponderá al patrono condenado a pagar los salarios caídos, cancelar el monto de los que se causaron hasta la fecha de la decisión la Comisión Tripartita de Segunda Instancia y, en el caso de que hubiese insistido en el despido y consignado por ante la Comisión Tripartita de Primera Instancia el monto de los que se produjeron hasta la fecha de su respectiva decisión, le corresponderá obviamente cancelar la diferencia entre lo ya pagado y la suma que corresponda, calculada para la fecha de la segunda decisión. En base a las anteriores consideraciones esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en atención a la facultad que le acuerda el artículo 164 *ejusdem*, observa que, la declaratoria de la improcedencia del recurso contencioso-administrativo y la confirmación de la decisión impugnada de la Comisión Tripartita Segunda de Segunda Instancia del Distrito Federal y Estado Miranda implica la condenatoria de los recurrentes a pagar los salarios caídos hasta la fecha de la decisión impugnada, esto es, hasta el 19 de marzo de 1981.

BIBLIOGRAFIA

Libros

Masimo Severo GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milán, 1981, 664 pp.

El autor define en el Prefacio la naturaleza del texto objeto de los presentes comentarios indicando que es una "obra de instituciones", dirigida a exponer el contenido de las teorías, los principios del ordenamiento y los cambios que se están produciendo y, efectivamente, la motivación fundamental que lo mueve a presentarla es la circunstancia de que desde la época en que corrigiera las pruebas de imprenta de su *Diritto Amministrativo* en 1970 hasta la fecha, ha cambiado el panorama del derecho positivo y, por ello, era necesario adaptar los textos a esta realidad.

La división formal de la obra es la siguiente: Una Introducción donde se proyectan las nociones de Administración, de Derecho Administrativo y los métodos de estudio. El restante contenido está dividido en "Partes" constituidas por: Parte I: La organización administrativa; Parte II: La actividad administrativa; Parte III: Las funciones. Cada una de las "partes" está dividida en "títulos", los primeros de los cuales que corresponden a las "partes" I y II exponen lo que el autor denomina "Invariantes" ("constantes") con lo cual estimamos quiere designar las instituciones en abstracto, con independencia de su desarrollo en el derecho positivo, lo cual aparece en los títulos siguientes.

Las indicaciones bibliográficas aluden a las novedades del último decenio, salvo en lo referente a las materias que no fueron tratadas en los dos volúmenes de su *Diritto Amministrativo*, que aparecen mencionados en su totalidad. El sistema de citas es al final de los capítulos para no gravar excesivamente el texto. La división general es la de párrafos numerados como en la obra anterior citada, lo cual obviamente facilitará la búsqueda cuando existan diferentes ediciones.

Aun cuando todos los temas tratados se encuentran remozados y puestos al día, lo cual fuera la intención fundamental del autor, como se señaló, la parte relativa a las "Funciones" es la que presenta mayor novedad y, por ello, pasamos a exponerla más detenidamente.

Las funciones públicas en sentido restringido, que el autor define como aquellas que no pueden ser sino del Estado o de otros entes públicos a los cuales lo atribuya el derecho positivo, son en consecuencia las inherentes a un poder público. En la búsqueda de la diferencia entre funciones públicas y servicios públicos, llega a la conclusión de que no se trata de nociones dogmáticas sino de elementos clasificadores. La exposición de las diferentes funciones lleva al autor a exponer como tales a las siguientes: Las funciones de hacienda pública; las funciones de dirección, de coordinación y de programación y, finalmente, en un capítulo aparte, "otras funciones" dentro de las cuales coloca la de redistribución de la riqueza; la de mediación, la de promoción; las funciones comunitarias supra-ordinadas y las funciones transferidas a la Comunidad (Comunidad Económica Europea).

El nuevo esquema que el autor utiliza para la exposición del tema atiende a una excelente metodología que, a nuestro ver, debería adaptarse a nuestros programas de enseñanza de la materia. La presente obra, original, amena, profunda y renovadora revela la depuración y madurez conceptual del autor. El lenguaje es, como en sus obras anteriores, sumamente concreto, obligando al lector a un intenso esfuerzo intelectual que es amenizado con el hallazgo de las frases irónicas o simplemente humorísticas que salpican el texto.

Hildegard Rondón de Sansó

Revistas

REVISTA DE DERECHO URBANISTICO, Nº 72, Ed. Montecorvo, Madrid, marzo-abril 1981.

María Blanca BLANQUER PRATS, *Las bases fundamentales del núcleo de población*, pp. 13-30.

El análisis de los artículos 85 y 86 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 2 de mayo de 1975, que modifican el artículo 69 de la anterior Ley del Suelo de 1956, al tratar de hacer más detallada y explícita la regulación del volumen de edificabilidad mínimo reconocido por la legislación urbanística española a las propiedades no urbanas, conduce a la autora a la búsqueda de una definición o determinación previa de la noción de núcleo de población.

El contenido del artículo permite constatar lo incierto de este reconocimiento genérico e indiscriminado del *ius aedificandi* traducido en un volumen de edificación, que ha originado la proliferación de áreas construidas indeseables desde el punto de vista urbanístico, aun cuando desarrolladas dentro del marco de la Ley.

Alvaro DE DIEGO, *La dialéctica "adaptación-revisión" de los Planes Generales de Ordenación Urbana*, pp. 31-49.

La Disposición Transitoria Primera del Texto refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 ordena, como mecanismo de conexión entre el régimen legal que pone en vigencia, y el régimen que deroga, la "adaptación" de los Planes Generales de Ordenación vigentes bajo el imperio de la Ley anterior a los postulados de la nueva legislación. Junto a esto, la Ley regula el procedimiento de revisión de esa categoría de planes, asignando efectos diferentes en cuanto a los derechos e intereses particulares afectados, según se trate de la revisión o adaptación de los Planes.

El estudio contenido en el artículo concluye en la necesaria prelación del procedimiento de adaptación previo a la revisión del plan, como camino lógico y jurídicamente válido ante el cuadro que la normativa legal presenta.

REVISTA DE DERECHO URBANISTICO, Nº 73, Ed. Montecorvo, Madrid, mayo-junio 1981.

José A. LOPEZ PELLICER, *Régimen y naturaleza de las actuaciones concertadas en materia de urbanismo*, pp. 13-48.

El autor analiza detalladamente los aspectos e implicaciones jurídicas derivadas de las nuevas fórmulas urbanizadoras incorporadas en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de mayo de 1975.

Se dedica con lujo de detalles a exponer las pormenorizadas regulaciones legales en torno a los programas de actuación urbanística y su ejecución a través de las fórmulas de actuaciones concertadas. El lector encontrará sistematizado todo el elenco de normas que configuran tales mecanismos. Parece, sin embargo, prematuro adelantar opinión sobre los efectos prácticos de tan detallada regulación.

Juan ARROYO GARCIA, *Servidumbres y limitaciones derivadas de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, pp. 49-75.

Se consignan en el artículo los aspectos más relevantes de la Ley del Suelo, en cuanto a las servidumbres y limitaciones al derecho de propiedad impuestos por

razones urbanísticas, señalándose las características más resaltantes de cada uno de estos tipos jurídicos.

Olegario LLAMAZARES GOMEZ, *El urbanismo desde la técnica*, pp. 77-88.

Se presenta al lector, desde diferentes aspectos concretos, la evolución tecnológica experimentada por la sociedad moderna, en cuanto a la adaptación de la ciudad a las nuevas exigencias que el proceso de urbanización demanda.

Así como la magnitud y complejidad de los problemas de diversa índole que generarán las agrupaciones humanas, han ido en aumento, asimismo ha aumentado la capacidad de respuesta del hombre desde el punto de vista tecnológico, para ofrecer soluciones y mejores expectativas a la evolución del proceso.

Armando Rodríguez García

CIVITAS - REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Nº 29, Madrid, abril-junio 1981.

Fernando GARRIDO-FALLA, *El modelo económico en la Constitución y la revisión del concepto de servicio público*, pp. 225-237.

El autor expone sucintamente los principios fundamentales que conforman la base del modelo económico diseñado por la Constitución española de 1978, que podría ser calificado de "economía mixta", por consagrar la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, al mismo tiempo que diversos mecanismos de intervención y hasta de protagonismo estatal. De éstos analiza particularmente la iniciativa pública para nacionalizar sectores de actividad del sector privado y para crear empresas *ex novo*.

Su conclusión más importante es la necesidad de reelaborar el concepto de servicio público, debiendo sustituirse la bipartición servicio público-servicio privado por la de servicios públicos *esenciales* —que son los únicos que justifican las conocidas reglas excepcionales: régimen de monopolio (concedido o no), restricciones al derecho de huelga y peculiaridades en el derecho de sindicación, funcionamiento deficitario con precios políticos, etc.— y no esenciales, que deben inspirarse en el principio de la libre empresa, sin excluir una rigurosa reglamentación en defensa de los usuarios. Dentro de ese orden de ideas, termina exponiendo su criterio de que los *monopolios fiscales* actualmente existentes en ese país son contrarios al modelo creado por la Constitución.

Aurelio GUAITA, *Los actos administrativos del Tribunal Constitucional*, pp. 239-251.

¿Puede un órgano judicial de carácter constitucional, como lo es el Tribunal Constitucional español, dictar actos administrativos? Esta pregunta —sencilla en apariencia, pero en realidad insertada dentro de la interrogante capital de todo el Derecho Administrativo: ¿qué o quién es la Administración?, y su derivada: ¿es administrativo un acto porque lo dicta la Administración o "alguien" es la Administración porque o cuando dicta actos administrativos?— es respondida afirmativamente en este artículo, luego de rechazarse la postura material u objetiva ("jurídicamente no existe, es inencontrable una pretendida función administrativa") y de afirmar que "la caracterización subjetiva de la Administración es la más comprensible y comprensiva, la que explica mejor y más fenómenos", para, sin embargo, terminar matizándola con el añadido o complemento del régimen jurídico propio de los actos administrativos, "que es lo único decisivo".

Luis MORELL OCAÑA, *El "criterium" de la Administración pública y el Derecho administrativo contemporáneo*, pp. 253-285.

El ocaso de la concepción hegeliana de las relaciones entre Estado y Sociedad (en la cual se basaban los postulados clásicos del Derecho Administrativo de la época liberal, aún persistente) y su sustitución por una concepción menos simplista han terminado por influir decisivamente en las aproximaciones conceptuales sobre la Administración y el Derecho Administrativo. En este denso trabajo, luego de analizarse las manifestaciones más evidentes de esa mutación (ruptura de la imagen clásica de una dualidad radical Administración-administrado; ruptura de la dualidad entes públicos-entes privados; revalorización de la noción de status, así como del criterio teleológico), se propone una peculiar conceptualización, por una parte, de la Administración Pública, en tanto que organización compuesta por una pluralidad de sujetos destinada a la consecución de fines de interés general, de carácter subordinado y sometida a la Ley y al Derecho; y por otra, del Derecho Administrativo, en tanto que Derecho estatutario, compuesto por una pluralidad de regímenes estatutarios.

José Luis CARRO, *Policía y dominio eminente como técnicas de intervención en el Estado preconstitucional*, pp. 287-305.

"El Derecho Administrativo es un fenómeno fundamentalmente histórico, que exige siempre una explicación desde esta perspectiva". Con esa advertencia se inicia este trabajo, cuyo objeto es evidenciar la existencia en el seno del Estado absoluto de dos ideas legitimadoras de la intervención del poder en la esfera de la libertad y propiedad privada, las cuales, con distinto sentido y alcance, pasarán al Estado de Derecho para integrarse en lo que es hoy el Derecho Administrativo. Manejando una extensa bibliografía, el autor critica algunas ideas erróneas que, sobre el período absolutista, se exponen comúnmente por los administrativistas actuales.

Avelino BLASO, *Sobre el concepto de competencias exclusivas*, pp. 307-317.

La distribución de las funciones públicas entre el Estado y las comunidades autónomas, formulada por la Constitución española de 1978, hace urgente la necesidad de un estudio sistemático y preciso del concepto de competencia exclusiva. Ello en razón de que los Estatutos de Autonomía que hasta ahora se han aprobado han intentado agotar todas las posibilidades que les ofrecía la Constitución, acaparando el máximo de competencias exclusivas, basándose, por una parte, en la idea de que sin este tipo de competencias no hay autonomía; y por otra, para evitar la aplicación de la disposición constitucional que prevé la prevalencia, en caso de conflicto, de las normas estatales sobre las autonómicas, en todo lo que no sea competencia exclusiva de éstas. Partiendo de la inexistencia de un concepto de competencia exclusiva claro y admitido generalmente, el autor expone y critica las diferentes posiciones doctrinales al respecto, para luego analizar las disposiciones constitucionales sobre la materia, así como el tratamiento dado a la misma por los estatutos vasco, gallego y catalán.

Joaquín TORNOS, *El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica*, pp. 319-328.

Este trabajo, al igual que el anterior, se refiere a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en España, pero en relación al concreto campo de lo económico. En él se trata de demostrar cómo, por encima del conjunto de referencias concretas a materias de carácter económico contenidas

en las normas sobre reparto competencial, la Constitución ha reservado al Estado —como es natural— la determinación de la política económica.

Adolfo SERRANO TRIANA, *Sobre la financiación de las comunidades autónomas*, pp. 239-355.

He aquí otro trabajo sobre las relaciones Estado-comunidades autónomas, referido en este caso a la materia financiera y tributaria y, más concretamente, a la problemática creada por la Ley Orgánica sobre la financiación de las entidades autonómicas (de 1980), "que ha querido erigirse en piedra angular del sistema redistributivo de los recursos en España", pero que el autor considera fruto de la improvisación y, en todo caso, desviada del patrón constitucional.

Jurisprudencia

En esta sección aparecen los siguientes comentarios jurisprudenciales:

— E. GARCIA DE ENTERRIA: *La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionatoria de la Administración*, pp. 359-368.

— R. MARTIN MATEO: *Autonomía y régimen local preconstitucional*, pp. 369-377.

— J. NONELL GALINDO: *Suspensión judicial de la ejecución de los actos de suspensión de acuerdos de las corporaciones locales por infracción manifiesta de las leyes*, pp. 378-381.

— Avelino BLASCO: *La impugnación jurisdiccional del acuerdo de necesidad de ocupación*, pp. 382-391.

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, Nº 212, octubre-diciembre 1981, año XL.

Laureano LOPEZ RODO, *Suspensión de licencias municipales en las comunidades autónomas*, pp. 609-616.

El objeto de este breve artículo es evidenciar los problemas prácticos que surgen en España a consecuencia de la incidencia de competencias municipales, regionales y estatales en materia de urbanismo, sobre todo a raíz del Real Decreto-ley de 1981 que aprobó determinadas medidas sobre régimen jurídico de las corporaciones locales.

Rafael DE MENDIZABAL ALLENDE, *La fiscalización de la actividad económica de las corporaciones locales*, pp. 617-666.

La fiscalización contable de los entes públicos territoriales menores en España (Municipio, Provincia y Región) ha tenido una evolución muy cambiante en los dos últimos siglos, dependiendo de los regímenes políticos vigentes: a veces muy centralizadora y a veces menos, llegándose en ocasiones hasta la autofiscalización. En este trabajo se analizan detenidamente los dos últimos momentos de esa evolución: en primer lugar, la última fase del período franquista (entre 1951 y 1978), en la cual la fiscalización de la gestión económica de todas las corporaciones locales se ejerció con carácter exclusivo por un órgano de la Administración Central: el Ministerio de la Gobernación, luego del Interior, "sistema aberrante y teratológico, sin justificación alguna teórica o pragmática". En segundo lugar, la fase iniciada desde la vigencia de la Constitución del 78, la cual estableció un sistema más adecuado al extender la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas (equivalente no

exacto de nuestra Contraloría General de la República) a todo el sector público, incluyendo en él a las corporaciones locales.

Antonio HERRERA GARCIA, *Un concejo rural en el siglo XVI, a través de sus actas capitulares: Huévar (Sevilla)*, pp. 667-686.

Estudio histórico hecho a base de un cuaderno de actas del Concejo de la villa de Huévar del año 1535, en el que se trata de enfocar la vida concejal y la actividad capitular en su realidad, independientemente de lo que la teoría administrativo-municipal de esa época prescribiese, "con la seguridad de que ese mismo mecanismo real funcionaba de manera viva en otros muchos concejos de similares categorías y características".

Jurisprudencia

En la sección de comentarios jurisprudenciales se incluyen los siguientes:

— Nemesio RODRIGUEZ MORO: *Obligación de pagar el importe de obras realizadas en favor de un ayuntamiento aunque el contrato se hubiera celebrado por el alcalde, con infracción de la normativa legal*, pp. 737-742.

— Jaime SANCHEZ ISAC: *Los defectos formales en la publicidad de las licitaciones*, pp. 743-758.

En la sección de reseñas se incluyen los habituales extractos de sentencias sobre las diversas materias vinculadas con el Derecho Administrativo Municipal; particularmente interesantes para nosotros resultan las relativas a los siguientes temas:

- dominio público (p. 761).
- contratos administrativos (pp. 762 y 763).
- policía municipal: licencias (pp. 768-770).
- procedimientos: interpretación restrictiva del principio "solve et repete" (p. 771).
- responsabilidad: concepto y condiciones (pp. 771-773).
- urbanismo: mantenimiento del destino de un inmueble; silencio administrativo en planes; sujeción de Administración y administrado a la normativa urbanística, etc. (pp. 773-777).

Gustavo Urdaneta Troconis

EDITORIAL JURIDICA VENEZOLANA

Apartado 17598, Caracas 1015-A, Venezuela

Teléfono 572.51.08

CATALOGO DE OBRAS, SEPTIEMBRE 1982

I. COLECCION ESTUDIOS JURIDICOS

- 1 RONDON DE SANZO, Hildegard
El Procedimiento administrativo (agotado), 1976, 179 pp.
2ª Edición aumentada (en prensa)
- 2 BREWER-CARIAS, Allan R.
El control de la constitucionalidad de los actos estatales, 1977, 214 pp. Bs. 50 US\$ 12
- 3 SILVA CIMMA, Enrique
El Tribunal Constitucional de Chile (1971-1973), 1977, 240 pp. Bs. 60 US\$ 14
- 4 MUCI ABRAHAM, José
Cédulas hipotecarias (Estudio Técnico-Jurídico) (agotado), 1978, 253 pp.
- 5 MUCI ABRAHAM, José
Estudios de derecho cambiario (agotado), 1978, 624 pp.
- 6 ABOUHAMAD HOBAICA, Chibbly
El menor en el mundo de su ley, 1979, 651 pp. Bs. 100 US\$ 24
- 7 MORALES PAUL, Isidro
Derecho Internacional Económico. Derecho de la Integración, 1980, 341 pp. Bs. 80 US\$ 20
- 7 bis BREWER-CARIAS, Allan
Urbanismo y Propiedad Privada, 1980, 632 pp. Bs. 140 US\$ 33
- 8 QUINTANA MATOS, Armida
La carrera administrativa, 1980, 720 pp. Bs. 160 US\$ 40
- 9 BREWER-CARIAS, Allan R.
Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela
(Segunda Edición), 1981, 342 pp. Bs. 80 US\$ 20
- 10 MOLES CAUBET, Antonio; PEREZ LUCIANI, Gonzalo;
ANDUEZA, José Guillermo; RONDON DE SANZO, Hildegard;
BREWER-CARIAS, Allan R.
Contencioso-Administrativo en Venezuela (agotado), 1981, 178 pp.
- 11 ACEDO PAYAREZ, Germán
Derecho Tributario Municipal (agotado), 1982, 215 pp. (en prensa 2ª Edic.)
- 12 PESCI-FELTRI MARTINEZ, Mario
Estudios de Derecho Procesal, 1981, 208 pp. Bs. 50 US\$ 12
- 13 CABALLERO ORTIZ, Jesús
Las Empresas Públicas en el Derecho Venezolano, 1982, 402 pp. Bs. 120 US\$ 30
- 14 HUNG VAILLANT, Francisco
Sociedades (agotado), 1981, 272 pp.
- 15 DE PEDRO, Antonio
Realidad y perspectiva de la función pública venezolana, 1982, 186 pp. Bs. 65 US\$ 15
- 16 BREWER-CARIAS, Allan R.
El Derecho Administrativo Venezolano y la Ley Orgánica
de Procedimientos Administrativos, 1982, 464 pp. Bs. 140 US\$ 33
Edición encuadernada Bs. 160 US\$ 40
- 17 HUNG VAILLANT, Francisco
La regulación de la actividad publicitaria, 1982, 168 pp. Bs. 65 US\$ 15
- 18 GONZALEZ BERTI, Luis
La Nacionalización de la Industria Petrolera en Venezuela, 1982, 278 pp. Bs. 80 US\$ 20
- 19 FUENMAYOR ESPINA, Alejandro
Régimen Jurídico de la Radio y la Televisión (en prensa)
- 20 SOSA RODRIGUEZ, Carlos
Las relaciones internacionales como disciplina académica autónoma
(en prensa)

II. COLECCION ESTUDIOS POLITICOS

- 1 PEÑA, Alfredo (ed)
Democracia y reforma del Estado, 1978, 669 pp. Bs. 100 US\$ 24

III. COLECCION ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Fundamentos de la Administración Pública, Tomo I, 1980, 386 pp. Bs. 90 US\$ 21

IV. COLECCION MANUALES JURIDICOS

- 1 ARTILES (h), Sebastián
Manual de derecho romano, 1978, 315 pp. Bs. 65 US\$ 15
- 2 ABOUHAMAD HOBAICA, Chibbly
Anotaciones y comentarios de derecho romano 1., Vol. I, 630 pp.
Vol. II, 477 pp. Vol. III, 341 p. 1978 Bs. 240 US\$ 57

V. COLECCION MONOGRAFIAS ADMINISTRATIVAS

- 1 ARAUJO GARCIA, Ana Elvira
Gobierno y administración de las áreas metropolitanas.
El caso de Caracas, 1978, 189 pp. Bs. 40 US\$ 10
- 2 BREWER-CARIAS, Allan R.
Introducción al estudio de la organización administrativa venezolana
1ª Ed. 1978 - 2ª Ed. 1980, 133 pp. Bs. 30 US\$ 7

VI. COLECCION MONOGRAFIAS JURIDICAS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Garantías constitucionales de los derechos del hombre (agotado), 1976,
133 pp.
- 2 PADRON AMARE, O. y PADRON AMARE, C. E.
La interpretación de la ley tributaria (agotado), 1976, 76 pp.
- 3 NOVOA MONREAL, Eduardo
La evolución del derecho penal en el presente siglo, 1977, 75 pp. Bs. 15 US\$ 4
- 4 WHITE, Eduardo
El derecho económico en América Latina, 1977, 75 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 5 MUCI ABRAHAM, José; PADRON AMARE, O. y
BREWER-CARIAS, Allan R.
Observaciones al proyecto de reforma tributaria 1976, 1977, 112 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 6 RIEBER DE BENTATA, Judith
*Régimen jurídico de la protección del ambiente y lucha contra la
contaminación*, 1977, 245 pp. Bs. 40 US\$ 10
- 7 SALOMON DE PADRON, Magdalena
*Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio. Su ámbito y
medios de acción*, 1977, 110 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 8 SANSO, Benito
*Aspectos jurídicos de la nacionalización de la industria del hierro
en Venezuela* (agotado), 1977, 135 pp.
- 9 RODRIGUEZ FALCON, Joaquín
Los derechos económicos de los funcionarios públicos (agotado),
1978, 210 pp.
- 10 DUQUE CORREDOR, Román
El derecho de la nacionalización petrolera (agotado), 1978, 274 pp.
- 11 FERNANDEZ, Tomás R.
La nulidad de los actos administrativos, 1979, 214 pp. Bs. 40 US\$ 10
- 12 RODRIGUEZ GARCIA, Armando
Proceso urbano y municipio (agotado), 1978, 92 pp.
- 13 GABALDON, Luis Gerardo
La responsabilidad penal de la persona jurídica en Venezuela (agotado),
1978, 137 pp.
- 14 FARIA DE LIMA, J. J.
Honorarios profesionales de los abogados, 1979, 109 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 15 HUNG VAILLANT, Francisco
Contribución al estudio de la Ley contra Despidos Injustificados
(agotado), 1979, 292 pp.
- 16 URDANETA TROCONIS, Gustavo
La ejecución del urbanismo, 1980, 167 pp. Bs. 35 US\$ 9
- 17 VAN GRONINKEN, Karin
*Desigualdad social y aplicación de la ley penal (Análisis socio-jurídico
de la justicia penal en delitos de homicidio)*, 1980, 111 pp. Bs. 35 US\$ 9
- 18 BINSTOCK, Hanna
La protección civil del enfermo mental, 1980, 125 pp. Bs. 35 US\$ 9
-

- 19 MARTIN MATEO, Ramón
Ordenación del territorio. El sistema institucional, 1980, 288 pp. Bs. 45 US\$ 11
- 20 GORDILLO, Agustín
Introducción al Derecho de la Planificación, 1981, 156 pp. Bs. 35 US\$ 9
- 21 BREWER-CARIAS, Allan R.
La defensa de la Constitución, 1982, 176 pp. Bs. 40 US\$ 10

VII. COLECCION MONOGRAFIAS POLITICAS

- 1 NOVOA MONREAL, Eduardo
¿Vía legal al socialismo? El caso de Chile 1970-1973, 1978, 136 pp. Bs. 30 US\$ 7
- 2 LEU, Hans-Joachim
Teoría de las relaciones internacionales (Un estudio-guía), 1978, 107 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 3 CHIOSSONE, Tulio
Apuntaciones político-sociales 1945-1968, 1979, 195 pp. Bs. 30 US\$ 7
- 4 LEU, Hans-Joachim
La doctrina de las relaciones internacionales, 1980, 153 pp. Bs. 35 US\$ 9
- 5 COMBELLAS, Ricardo
Estado de Derecho, Crisis y Renovación 1982, 146 pp. Bs. 50 US\$ 12

VIII. COLECCION OPINIONES Y ALEGATOS JURIDICOS

- 1 *Inconstitucionalidad de la decisión del Congreso en el Caso "Sierra Nevada", por extralimitación de atribuciones en relación con el Dr. Luis Cova Arria (agotado)*, 1980, 64 pp.

IX. EDICIONES CONJUNTAS

A. CON EDITORIAL ATENEO DE CARACAS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Política, Estado y Administración Pública (agotado), 1979, 246 pp. (en prensa 2ª Edición)
- 2 REY, Juan Carlos
Ensayos de teoría política, 1980, 339 pp. Bs. 60 US\$ 14
- 3 REY, Juan Carlos
Problemas socio-políticos de América Latina, 1980, 344 pp. Bs. 60 US\$ 14
- 4 INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS
Financiamiento a los Partidos Políticos, 1981, 236 pp. Bs. 35 US\$ 9
- 5 ESSENFELD DE BREUER, Senta
Los intangibles del desarrollo, 1982, 93 pp. Bs. 30 US\$ 7

B. CON FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS, UCV

- 1 RONDON DE SANZO, Hildegard
Teoría de la Actividad Administrativa. 1981, 336 pp. Bs. 90 US\$ 21

C. CON LA EDITORIAL GROUZ, MADRID

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R. y BURGUEÑO A. Gregorio.
Legislación Venezolana 1978, Madrid-Caracas 1982, 1.398 pp. Bs. 450 US\$ 105
Legislación Venezolana 1979, Madrid-Caracas 1982, 968 pp. Bs. 450 US\$ 105
Legislación Venezolana 1980, Madrid-Caracas 1982, 1.624 pp. Bs. 450 US\$ 105

D. CON EDITORIAL MANOA, UCAB

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Instituciones Políticas y Constitucionales (agotado), 1982, 713 pp.

X. COLECCION TEXTOS LEGISLATIVOS

- 1 *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* (Hildegard Rondón de Sansó, Gustavo Urdaneta y Allan R. Brewer-Carías), 1981, 178 pp. Bs. 40 US\$ 10
- 2 *Ley Orgánica de la Administración Central* (Estudio preliminar: Allan R. Brewer-Carías) (en prensa)
- 3 *Ley de Carrera Administrativa* (Estudio preliminar: Armida Quintana Matos)

XI. REVISTA DE DERECHO PUBLICO

AÑO 1980

Revista N° 1, enero-marzo (agotada), 210 pp.

Revista N° 2, abril-junio (agotada), 222 pp.

<i>Revista N° 3</i> , julio-septiembre, 218 pp.	Bs. 55	US\$ 14
<i>Revista N° 4</i> , octubre-diciembre, 214 pp.	Bs. 55	US\$ 14
AÑO 1981		
<i>Revista N° 5</i> , enero-marzo, 221 pp.	Bs. 55	US\$ 14
<i>Revista N° 6</i> , abril-junio, 222 pp.	Bs. 55	US\$ 14
<i>Revista N° 7</i> , julio-septiembre, 220 pp.	Bs. 55	US\$ 14
<i>Revista N° 8</i> , octubre-diciembre, 206 pp.	Bs. 55	US\$ 14
AÑO 1982		
<i>Revista N° 9</i> , enero-marzo, 225 pp.	Bs. 55	US\$ 14
<i>Revista N° 10</i> , abril-junio, 220 pp.	Bs. 50	US\$ 12
<i>Revistas Nos. 11 y 12</i> (en distribución). Suscripción Anual	Bs. 180	US\$ 55

XII. REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(Revista Trimestral)

AÑO 1981		
<i>Revista N° 0</i> , 197 pp.	Bs. 50	US\$ 12
AÑO 1982		
(<i>Revistas Nos. 1, 2, 3, 4</i>) (en distribución). Suscripción Anual	Bs. 180	US\$ 55

XIII. En distribución:

BREWER-CARIAS, Allan R. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA 1930-74 Y ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

TOMO IV. <i>La Jurisdicción Constitucional</i> , 1977, 324 pp.	Bs. 75	US\$ 18
TOMO V. <i>La Jurisdicción Contencioso-Administrativa</i>		
Vol. 1. Los Organos y el Recurso de Anulación		
Vol. 2. Los Recursos de Anulación y de Plena Jurisdicción, 1978, 816 pp.	Bs. 180	US\$ 42
TOMO VI. <i>Propiedad y Expropiación</i> , 1979, 689 pp.	Bs. 140	US\$ 33

BREWER-CARIAS, Allan R.		
<i>Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Administrativa</i> . 4ª Reedición, 1982, 475 pp.	Bs. 100	US\$ 24