

revista
de
derecho
publico

Nº 12

Octubre-Diciembre 1982

Director: Allan R. Brewer-Carías

Editorial Jurídica Venezolana, Caracas

SUMARIO

ESTUDIOS

Artículos

- Consideraciones sobre las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras de la Administración Pública*, por Luciano LUPINI BIANCHI y Gabriel RUAN SANTOS 5
- El Sector Ciencia y Tecnología en la Administración Pública Venezolana. Notas para un Estudio Jurídico-Administrativo*, por Antonio DE PEDRO F. 23
- Los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica*, por Freddy VASQUEZ B... 39

Comentarios Monográficos

- El Sentido de la Autonomía de los Estados y sus Limitaciones*, por Allan R. BREWER-CARIAS 55
- Algunos problemas teóricos y prácticos de las consignaciones de alquileres*, por Irma Isabel LOVERA DE-SOLA 64
- Naturaleza y Régimen Jurídico del Banco de Desarrollo Agropecuario*, por Juan Garrido ROVIRA 69
- La Corporación Venezolana de Guayana, una visión de su acción regional y empresarial y de sus aspectos funcionales*, por Enrique VILORIA V. 78

LEGISLACION

Información Legislativa

- Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el cuarto trimestre de 1982*, por Ana María RUGGERI de RODRIGUEZ 97
- Reglamentos de Organización de los Ministerios*, por Eloísa AVELLANEDA .. 110

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

- Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo). Cuarto Trimestre 1982*, por Mary RAMOS FERNANDEZ 115

BIBLIOGRAFIA

Libros

| | |
|--|-----|
| André de LAUBADERE, André MATHIOT, Jean RIVERO, Georges VEDEL, <i>Pages de Doctrine</i> (Jaime VIDAL PERDOMO) | 215 |
| Fermín TORO JIMENEZ, <i>Manual de Derecho Internacional Público, Volu-</i> <i>men I.</i> (Eduardo VIO GROSSI) | 216 |
| Revistas | 218 |

*El Sector Ciencia y Tecnología en la
Administración Pública Venezolana.
Notas para un Estudio Jurídico-
administrativo*

Antonio de Pedro F.
*Profesor de Derecho y Legislación Laboral UC
Consultor Jurídico del Consejo Nacional de Investigaciones
Científicas y Tecnológicas (CONICIT)*

SUMARIO

- I. CONSIDERACIONES GENERALES
- II. EL CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS Y TECNOLOGICAS (CONICIT)
- III. ESTRUCTURA Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL SECTOR
- IV. LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA EN LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
- V. CONCLUSIONES

I. CONSIDERACIONES GENERALES

La revolución científico-técnica, uno de los impactos más determinantes de nuestra era —revolución de la que somos testigos y, en cierta manera, protagonistas—, tiene como una de sus características principales la de su universalidad. No hay rincón de la tierra —y la frontera es ya extraterrestre—, no hay habitante del planeta, que en una u otra manera deje de estar afectado por ella. Llega a los lugares o tierras más variadas, distantes y en distinto grado de desarrollo (localización industrial de grandes centros de investigación, de zonas de experimentación, de explotación de recursos, etc.); alcanza a los hombres sin distinción de razas, nacionalidad o posición económica (investigadores, científicos, profesionales, técnicos, empresarios, trabajadores, sujetos pasivos de explotación o simples víctimas de agresiones militares donde se quintaesencian los logros científico-técnicos). Es así como esta revolución no es exclusiva de los países desarrollados, aunque ellos sean los ductores y principales beneficiarios. Los países del Tercer Mundo, el mundo subdesarrollado en sus distintos grados es sólo, aparentemente, espectador. Mas este mundo, que en nuestros días puede hacer oír su voz, es precisamente el reservorio, casi único, de los recursos naturales con que, todavía, cuenta el Planeta para que el fenómeno científico-técnico pueda ser —aún— una esperanza de progreso y comprensión entre los humanos. De ahí su constante interés de perfección, de desarrollo,

de tecnificación, de adaptación y de asimilación de conocimientos que ayuden a disminuir la brecha existente entre la riqueza y la pobreza, el bienestar y el hambre, la posibilidad de un mundo más justo y humano o el holocausto nuclear.

Venezuela ha estado, y está, inmersa en esta problemática. Ha sufrido, en carne propia, la explotación, la dominación y el atraso. Obvio es su interés por buscar un camino autónomo de desarrollo económico-social, para el cual es inexcusable una cierta capacidad y capacitación científico-técnica. Sin embargo, esta toma de conciencia —como vivencia nacional de desarrollo y transformación— no aparece en este país sino tardíamente, mediado ya nuestro siglo. Ello no quiere decir que en Venezuela no existieran destacados investigadores, algunos institutos o se hubieran llevado a cabo campañas en que un cierto caudal de conocimientos científico-tecnológicos no estuvieran presentes. Sin remontarnos a los años en que el positivismo dio preclaros hombres como Razzeti y Ernst, o a la aparición de valores solitarios como Rangel, es necesario señalar que investigadores como Torrealba, Pifano, Galdón, entre otros, e instituciones como el Hospital Vargas, las universidades y campañas como la antimalaria, evidenciaban capacidad para enfrentar el reto que el país se había planteado. Sin embargo, no se podía hablar aún de una actitud coordinada o coherente, de una concepción política del problema científico-técnico como misión y responsabilidad del Estado. Eran hechos aislados, más fruto de la vocación individual y de la coyuntura económica-social en un momento dado, que de la concepción global política nacional, de una necesidad objetiva y sentida. Tampoco existía un sector, público o privado, en que el conocimiento científico y tecnológico formara parte de los objetivos estratégicos del desarrollo nacional.

La institucionalización de la investigación como fundamento y germen de una verdadera actividad científica es, en Venezuela, un proceso lento y desarticulado¹. Hasta la promulgación, el 17 de julio de 1967, de la Ley del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), que marca un hito en esta toma de conciencia nacional, las instituciones de carácter tanto privado como público eran escasas y carecían de coordinación. En el sector privado son resaltantes las actividades desarrolladas por una serie de fundaciones (la Fundación Luis Roche, la Sociedad Venezolana de Ciencias Naturales, la Fundación La Salle de Ciencias Naturales, entre otras) que contribuyeron a la financiación y estimulación de la investigación científica. La creación, en 1950, de la Asociación Venezolana para el Avance de la Ciencia (AsoVAC) “constituyó un paso significativo para agrupar a los investigadores, en un esfuerzo por coordinar sus actividades y proporcionarles un canal institucional legítimo para el intercambio de ideas y la toma de conciencia de su existencia como grupo”².

1. Al respecto señala Roche: “Cuando se escriba la historia de Venezuela durante las tres décadas que se extienden de 1940 a 1970, tendrá que tomarse muy en cuenta una realidad nueva entre nosotros. La toma de conciencia de la actividad científica como factor de mejoramiento cultural y como instrumento de progreso material. Antes de 1940, la ciencia en nuestro país estuvo limitada a los esfuerzos de individuos aislados trabajando en un medio indiferente y hostil. A partir de 1940, se forman grupos en que colaboran varias personas, pero que no coordinan entre sí sus actividades”. Roche, Marcel, *La Ciencia entre Nosotros y Otros Ensayos*. Ediciones IVIC. Caracas, 1968. Pág. 127.
2. Gasparini, Olga de, *La Investigación en Venezuela. Condiciones para su desarrollo*. Publicaciones IVIC. Caracas, 1969. Pág. 3.

Dentro del sector público existían como exponentes de este lento proceso de institucionalización, además de las Academias Nacionales de Medicina y de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales, ciertos departamentos y organismos dependientes de los Ministerios de Agricultura y Cría, y de Sanidad y Asistencia Social, así como algunos centros de investigación en las universidades.

En 1954 se creó el Instituto Venezolano de Neurología e Investigaciones Cerebrales como Instituto Autónomo adscrito al MSAS, que caída la dictadura del General Pérez Jiménez, y como fruto del trabajo de una Comisión nombrada al efecto, se transformó en el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC) ³. Igualmente a la caída de la dictadura se abren nuevos campos para la docencia y la investigación. La Ley de Universidades es reformada en 1958 dentro de la cual se contemplan los Consejos de Desarrollo Científico y Humanístico (CDCH) ⁴. Se crean nuevas universidades, tanto públicas como privadas, y un nuevo clima con aires de libertad y esperanza se extiende por un país ávido de incorporarse con ímpetu al concierto universal del progreso y del desarrollo.

II. EL CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS Y TECNOLOGICAS (CONICIT)

Hemos dicho, líneas atrás, que la promulgación de la Ley del CONICIT ⁵ marcó un hito en la toma de conciencia nacional para un desarrollo científico y tecnológico como fundamento y génesis de una verdadera actividad científico-tecnológica que impulsara el desarrollo económico-social del país ⁶.

Los antecedentes se remontan a junio de 1961, cuando el Dr. Gabriel Trómpiz somete a consideración de la Junta Militar de Gobierno la creación de un Centro Nacional de Investigación. La creación de AsoVAC es un factor de impulso para esta idea. En 1950, el Dr. Trobjorn Gasperson, enviado por la UNESCO, realizó un breve estudio acerca de la necesidad de crear un Consejo Nacional de Investigación. Con motivo de la celebración en Montevideo (Uruguay) en 1952, bajo el patrocinio de la UNESCO, de una reunión de científicos para la planificación de laboratorios en América Latina y la consideración de los problemas científicos implicados en ello, el Dr. Francisco De Venanzi, a nombre de AsoVAC, propuso que en los diferentes países se impulsara la creación de Consejos Nacionales de Investigación; proposición que, por lo que respecta a Venezuela, fue elevada a la Junta de Gobierno. Con pos-

3. Decreto N° 521 del 9-1-59 (*G.O.* N° 25.883 del 9-1-59) por el cual se suprime el Instituto Venezolano de Neurología e Investigaciones Cerebrales (IVNIC) y se crea el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC), adscrito al MSAS.

4. Ley del 2-8-1953. La reforma se hizo según Decreto N° 458 del 5-12-58. *G.O.* N° 576 Ext.

5. 13 de julio de 1967 (*G.O.* N° 28.382 del 17-7-67. Reimpresión por error de copia en la número 28.589 del 25-3-68).

6. La necesidad de un organismo tal corresponde al proceso de desarrollo de la ciencia venezolana, individualizada primero y agrupada pero descoordinada después. Según Roche "..., establecidos ya varios de esos grupos (de investigadores pero no coordinados entre sí), se hace sentir la necesidad de acelerar el proceso de desarrollo, de aunar esfuerzos, y de establecer objetivos más precisos, lo cual podría ser favorecido por la puesta en marcha de un Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas". Roche, Marcel, *ob. cit.* P. 127. (Paréntesis nuestro: AdePF).

terioridad se elaboraron en el país una serie de proyectos al respecto. Así, el Proyecto del Consejo Nacional de Investigación Científica, presentado al Gobierno Nacional en 1957 por AsoVAC, las Universidades y los Colegios profesionales; el Proyecto del Consejo Nacional de Investigaciones del Colegio de Ingenieros de Venezuela (1958); en 1962 el Ministerio de Fomento presentó a consideración de la 1ª Reunión de Científicos, Educadores y Empresarios para el Desarrollo Económico, un documento sobre un Consejo de Coordinación de Investigaciones Tecnológicas e Industriales, con carácter preliminar. En las deliberaciones de esta Reunión, celebrada en la sede del IVIC del 5 al 9 de febrero de dicho año, y como consecuencia de una Mesa Redonda, se sometió a consideración la posibilidad de crear un Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, resolviéndose designar una Comisión Preparatoria, integrada en forma definitiva por los Dres. Marcel Roche (Coordinador), Miguel Layrisse (Coordinador Adjunto), Federico Rivero, Luis J. Medina, Armando Vegas y Carlos Pi Sunyer. La Comisión inició sus labores, con base en un programa contentivo de los siguientes aspectos: "1) un inventario de los recursos anuales de la investigación en Venezuela; 2) un estudio de la estructura y el funcionamiento de los Consejos Nacionales de Investigación existentes en el extranjero; 3) un criterio, documentado en los puntos anteriores, respecto a la conveniencia de crear un Consejo Nacional de Investigación en Venezuela y, en caso de que fuera conveniente, un proyecto concreto sobre la estructura y el funcionamiento que deberían regir su actividad". El informe de la Comisión fue entregado a los organismos patrocinantes el 10-11-64, bajo el título de "BASES PARA LA CREACION DE UN CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS Y TECNOLOGICAS EN VENEZUELA"⁷.

El informe, entre otros aspectos, contiene: estudio de los Consejos extranjeros, problemas y perspectivas de la investigación en Venezuela; y un Anteproyecto de Ley para la creación de un Consejo Nacional de Investigación.

Por su parte, en septiembre de 1964, la Misión de Planeamiento de la UNESCO para Venezuela, presentó un Informe sobre la Política Científica y su Organización en Venezuela⁸.

La Comisión Preparatoria entregó su informe y un Anteproyecto de Ley a la Comisión Permanente de Cultura del Senado, el 1º de abril de 1965.

En la sesión del día 6-10-66 del Senado, como primer punto del Orden del Día, está: Primera discusión del *Proyecto de Ley que crea el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas*. Comienza el acto con la lectura del Informe que presenta la Comisión Permanente de Cultura, introductora del Proyecto y su correspondiente Exposición de Motivos. En ésta se hacen una serie de consideraciones relativas al ente a crear, entre las cuales reproducimos algunas altamente significativas. Se señala así que:

"El desarrollo del país requiere un *intenso incremento de la actividad científica*, pues de no crecer ésta, *correríamos el peligro de quedar supeditados siempre a*

7. Fue publicado con el título *La Ciencia, Base de Nuestro Progreso*, Ediciones IVIC. Caracas, 1965.

8. *Ibid.* Anexo Nº 11, pp. 237-247.

científicos y técnicos extranjeros y de permanecer en bajos niveles en cuanto a investigación científica y tecnológica. Es absolutamente indispensable que para el crecimiento industrial pueda contarse con personal venezolano altamente especializado y que éste examine directamente las realidades nacionales, para obtener soluciones adecuadas a los problemas que el crecimiento plantea..." (Subrayado mío: AdePF).

Más adelante, se añade:

"Sólo la creación de un organismo oficial que centralice informaciones y coordine la actividad de los investigadores científicos, puede lograr el empleo adecuado de los bienes que destinan a aquellos fines, evitar el despilfarro, por repetición de investigaciones similares y señalar, mediante el conocimiento de la realidad nacional científica y total, los campos adecuados para determinadas inversiones que se destinen a financiar búsquedas científicas o tecnológicas" (Subrayado mío: AdePF).

Por último, expresa la Comisión en la Exposición, que se ha esforzado en que las

"disposiciones señaladas conduzcan a que la investigación científica pueda convertirse, por medio del Consejo, en una actividad de significado profundamente nacional, independientemente de las diferencias de criterios científicos, políticos o de otra índole que puedan separar a los investigadores" (Subrayado mío: AdePF).

A continuación la Cámara consideró y aprobó separadamente y en su forma original, el articulado del Proyecto, en su primera discusión⁹.

Como metodología para el estudio se partirá del Proyecto presentado a consideración del Senado y aprobado, como hemos indicado en primera discusión, hasta concluir con el texto promulgado, definitivamente en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 28.589 del 25 de marzo de 1968¹⁰.

El texto original del Proyecto consta de 20 artículos, divididos en tres Capítulos y una Disposición Final, como sigue: CAPITULO I. *Del nombre, objeto, domicilio y patrimonio* (arts. 1º a 4º). CAPITULO II. *De la formación y atribuciones del Consejo Nacional* (arts. 5º a 13). CAPITULO III. *Del Directorio* (arts. 14 a 19). DISPOSICION FINAL (art. 20). Tal estructura se mantiene casi inalterable en la Ley, pues ésta consta de 19 artículos, el mismo número y denominación de los Capítulos y con unas Disposiciones Finales que incluyen dos artículos.

El Senado efectuó su segunda discusión en su sesión N° 73 del 13-10-66¹¹ como segundo punto del Orden del Día. El Proyecto fue aprobado y remitido a la Cá-

9. Se ha seguido el texto aparecido en el *Diario de Debates del Senado* de la República de Venezuela, correspondiente al mes X, de fecha 6 de octubre de 1966, N° 71. Para el análisis posterior del Proyecto, se tendrá en cuenta, igualmente, tanto el texto de los Diarios de Debates de ambas Cámaras, como el de la *Gaceta del Congreso*, si ello fuera el caso.

10. Hemos adoptado tal texto en razón a que, en esta fecha, se reimprimió el texto legal por error de la versión publicada en la *Gaceta Oficial* N° 28.382 del 17 de julio de 1967, fecha efectiva de la promulgación de la Ley.

11. *Diario de Debates*, N° 73 del 13-10-66.

mara de Diputados. Sin embargo, si bien no hubo discusión, una vez aprobado, ciertos senadores hicieron uso de la palabra a fin de exponer sus puntos de vista sobre la materia.

Por otro lado, sorprende cómo en aquel momento se logró un consenso nacional sobre la materia, cómo de la inquietud de científicos, empresarios, trabajadores y legisladores se creó un verdadero clima nacional, realista y optimista, para la puesta en marcha de un instrumento necesario y útil. Es evidente que, en aquel momento, se gestó una conciencia nacional sobre la problemática ciencia-técnología. Desde entonces, con avatares diversos, es cierto, no se ha podido hacer proyectar en el país una política de desarrollo sin tener en cuenta este factor. He ahí, a nuestro entender, el mérito histórico de los redactores del Anteproyecto enviado a la Comisión Permanente de Cultura del Senado y la agudeza política de ésta, al saber plasmar en un idóneo proyecto tales inquietudes.

Pasado el Proyecto a la Cámara de Diputados, ésta comienza a discutirlo como segundo punto del Orden del Día, para su primera discusión, en su sesión Nº 83 del 18-11-66¹². La discusión aquí va a ser enjundiosa, rica y variada. El consenso logrado en el Senado se va a matizar, pues nuevas e importantes opiniones se van a exponer.

Se inicia el debate, artículo por artículo, comenzando por el artículo 1º cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 1º: Se crea el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Instituto Autónomo, que tendrá por objeto promover el desarrollo de la ciencia en Venezuela y asesorar en esta materia a los órganos superiores del poder público nacional. Tendrá patrimonio propio, independiente del Fisco Nacional”.

Comparativamente este texto en relación al definitivo no ofrece, aparentemente, diferencias profundas. La Ley le adiciona, únicamente, a continuación de la frase “el desarrollo de la ciencia”, la de “y de la tecnología”. Sin embargo, tal inclusión tiene un significado y contenido de capital importancia. Es aquí, en la discusión de este artículo donde, a nuestro entender, los diputados volcaron los conceptos más importantes, donde las exposiciones tienen un más claro y profundo contenido conceptual. Pasearse por ellas, siquiera sea breve y esquemáticamente, pensamos sea de gran utilidad en la hora actual.

Se inicia la discusión con la intervención del diputado Rodolfo José Cárdenas. Una larga, profunda, crítica, meditada, apocalíptica y esperanzadora a la vez (y valga la paradoja) intervención. Hace un recuento del momento universal y nacional de la ciencia y la tecnología; de qué se ha hecho y qué se puede hacer en Venezuela. Solamente a manera de glosas, reproducimos algo de lo por él dicho. Al hablar del Informe de la Comisión Preparatoria y de las materias que en Venezuela no se investigan, señala: “Estas materias que están conmoviendo al mundo no hay un solo cerebro venezolano que las arañe en un laboratorio de investigación”. Añade que “en Venezuela se está empezando a tener conciencia por la ciencia”. Según él, se necesita “una política científica nacional, que probablemente empieza con el instrumento que nosotros

12. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, Nº 83 del 18-11-66.

vamos a aprobar en esta Cámara, con un alto organismo coordinador de la ciencia. Particularmente yo me hubiera inclinado por un Ministerio de la Ciencia antes que por un Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, aceptando la fuerza del argumento en contrario de que la escasez de científicos ameritaba primero la producción de ellos para luego coordinarla en un organismo ministerial. Necesitamos el organismo científico con las experiencias de los países en los cuales los Consejos Nacionales tienen vigencia, se integran con científicos que pertenecen a la comunidad científica y se mantienen los Consejos Nacionales. El nuestro debe funcionar al margen de la política. Esta no tiene nada que ver en su dirección. Por eso nosotros aceptamos complacidos la modificación que hizo la Cámara del Senado, en el sentido de que el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas no estuviera adscrito al Ministerio de Fomento, como decía el Proyecto, sino que estuviera a nivel de la Presidencia de la República, por la importancia que este instrumento significa en el desarrollo venezolano". Habla de la necesidad de prestigiar, estimular y premiar a los investigadores. Enfatiza la necesidad para Venezuela de ser un país con categoría científica y ello por dos razones: "primera, como una necesidad de desarrollo; segunda, como una necesidad de destino nacional" y trae a colación lo dicho entonces por el actual Presidente de la República: "Hasta tanto no se comprenda que el impulso de las investigaciones tecnocientíficas significa el único canal rápido para impedir mayor separación entre continentes y entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas, mientras esto no se comprenda, la distancia actual continuará prolongándose impresionantemente". Por su parte, el diputado Branger hace un análisis desde el punto de vista de los empresarios dándole su calurosa aprobación; otros diputados, tales como Guzmán Lander, Fermín (Mercedes), Baldó Casanova, etc., hacen largas consideraciones sobre la problemática y se muestran de acuerdo en la aprobación del proyecto¹³. La discusión continúa en la sesión del 22-11-66¹⁴.

En la sesión del 15-6-67 fue considerado el Proyecto en segunda discusión¹⁵, con el Informe de la Comisión sobre los artículos pasados a su estudio. En líneas generales, las propuestas de la Comisión fueron aprobadas, reservándose las consideraciones para la oportunidad de ser considerada por el Congreso en sesión conjunta del 26-6-67¹⁶. En ésta, como cuarto y último punto del Orden del Día se discuten las diferencias entre la Cámara de Diputados y el Senado a propósito de la Ley del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. Se presenta el Informe de la Comisión de Cultura, donde se analiza lo referente a la composición del Consejo (art. 5º) y se propone su integración. El artículo fue aprobado en su definitiva composición. Se dio así por aprobada la Ley y se ordenó su remisión al Ejecutivo Nacional para su promulgación, lo cual fue hecha en fecha 13-7-67. La Ley fue publicada en la Gaceta Oficial Nº 28.382 del 17-7-67¹⁷.

13. *Ibid*, pp. 2.754-2.775.

14. *Diario de...* Nº 85 del 22-11-66, pp. 2.813-2.823.

15. *Diario de...* Nº 33 del 22-6-67, pp. 684-698.

16. *Gaceta del Congreso*, Nº 8 del 26-6-81, pp. 134-136.

17. Véase nota 5. Para un análisis de la Ley, véase mi trabajo *La Ley del CONICIT explicada y comentada*. CONICIT. Publicaciones de la Consultoría Jurídica. Colección textos legales y reglamentarios, Nº 2. Caracas, 1982.

No es cometido de este estudio un recuento de los logros del CONICIT desde su creación. Podemos señalar que sí, en verdad, hoy día se puede hablar con más propiedad de una inexcusable participación de la investigación científica y tecnológica como elemento de desarrollo nacional, ello, en gran parte, está indisolublemente ligado al CONICIT. En nuestros días, en Venezuela, lo bueno y lo malo, las esperanzas y las frustraciones, los logros y las decepciones que en materia científico-tecnológica hayan acaecido tienen como centro, apoyo o referencia, este Consejo nacido como una necesidad histórica y cuya evolución, mejoramiento, transformación o perfeccionamiento deberá responder al reto de nuestra realidad actual y perspectiva futura.

III. ESTRUCTURA Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL SECTOR

La estructura del sector en ciencia y tecnología es, cuando menos, descohesionada y deficientemente coordinada. El papel que de ente coordinador en el campo de la investigación científica y tecnológica le cabe al CONICIT (LC, art. 7,c) no ha sido cumplido cabalmente. Esta desconexión y deficiente coordinación antecede a la creación de aquél y tiene en la génesis de las actividades científicas y tecnológicas por parte del Estado su centro de gravedad. En efecto, existían con anterioridad al 17-7-67, organismos de la Administración Central y entes de la Descentralizada que hacían investigación. Según el Informe de la Comisión Preparatoria existían en el país 76 institutos de investigación, de ellos 67 oficiales, 8 privados y 1 mixto. De los primeros, 6 eran ministeriales, 3 organismos autónomos no universitarios y 58 universitarios¹⁸. Tomando este dato como meramente referencial, el sector público contaba con el grueso de la participación y, de aquél, eran las universidades las de mayor peso. Ello es explicable dado que con la promulgación de la reforma a la LU se habían creado los CDCH.

A nivel del Ejecutivo Nacional existían dependencias que tenían una larga trayectoria investigativa. Tal es el caso de la antigua División de Malariología, origen de la actual Dirección de Malariología y Sancamiento Ambiental del MSAS¹⁹; igualmente ciertas dependencias del MAC. En el sector descentralizado, estaban en funcionamiento el Instituto Autónomo Hospital Universitario de Caracas²⁰, el Instituto Nacional de Higiene²¹, el Instituto Nacional de Nutrición²², el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas²³, todos ellos adscritos al MSAS; Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas²⁴, Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias²⁵, adscritos al MAC. Sin embargo, no existía, todavía, una concepción política nacional a nivel del Estado sobre la materia. Tal hecho es evidente en todo el proceso de discu-

18. *La Ciencia...* Ob. cit., p. 32.

19. Decreto Nº 406 del 5-12-60. *G.O.* Nº 26.425 del 6-12-60.

20. Decreto Nº 528 del 16-1-59. *G.O.* Nº 25.865 del 17-1-59.

21. Decreto del 17-10-38. *G.O.* Nº 19.700 del 18-10-38.

22. Decreto Nº 320 del 11-11-49. *G.O.* Nº 23.077 del 18-11-49.

23. Decreto Nº 521 del 9-1-59. *G.O.* Nº 25.833 de la misma fecha.

24. Decreto Nº 566 del 3-2-59. *G.O.* Nº 25.880 del 5-2-59.

25. Decreto Nº 446 del 20-1-61. *G.O.* Nº 26.461 de la misma fecha.

sión de la Constitución. En efecto, la materia científico-tecnológica no es tomada en cuenta y no aparece especificada en su articulado. Será durante el correr de la década del 60, cuando la conciencia política irá tomando fuerza, manifestándose, en primer lugar, en la promulgación de la LC y, en segundo lugar, en la puesta en funcionamiento y desenvolvimiento ulterior del Consejo.

La LC tiene un doble objeto: a) "promover el desarrollo de la ciencia y de la tecnología en Venezuela"; y b) "asesorar en esta materia a los órganos superiores del Poder Público Nacional" (art. 1, LC). Para el cumplimiento de este objeto el Consejo realiza una serie de funciones, entre las cuales están:

"Coordinar las actividades que en el campo de la investigación científica se practiquen en Venezuela, respetando la libertad académica necesaria para el desarrollo de este tipo de investigación" (art. 7,c); y

"asesorar a los órganos del Poder Público Nacional, a requerimiento de ellos, en los asuntos y problemas de carácter científico y tecnológico vinculados a la formulación y ejecución de planes estatales, y sugerir las medidas conducentes al progreso de la investigación" (art. 7,d).

A nuestro entender éstas son las funciones esenciales del CONICIT. En puridad legal, no tiene atribuida una función de fijación, de determinación, de planificación de políticas. La no inclusión de esta materia en la Ley, fue, a nuestro entender, una gran falla, que la práctica diaria, la necesidad de llenar un espacio político, ha llevado al CONICIT a ser, en alguna manera, el ente que fija políticas en materia científico-tecnológica, las planifica. Mas ello no ha sido sólo fruto de la dinámica institucional. Azuzando al extremo las disposiciones legales, su aplicación conduce a involucrarse en la temática. En el art. 8 se ordena a toda clase de entes que se ocupen de ciencia y tecnología, suministrarle "los datos, planes y programas generales que posean", y en el 9 se le faculta para "propiciar y contribuir a la creación de laboratorios e institutos dedicados a la investigación". No obstante, fue el propio Ejecutivo quien detectó la deficiencia e intentó subsanarla por la vía del Decreto. En efecto, el Decreto N° 252 del 16-6-74²⁶, contempla dos aspectos de sumo interés.

El primero de ellos, contenido en su art. 1º, según el cual el CONICIT tendrá a su cargo la asesoría permanente del Ejecutivo Nacional en todo lo relativo a la formulación y ejecución de políticas y planes en materia de ciencia y tecnología. Si se advierte que la fundamentación del Decreto se hace en el art. 7,d de la LC, en el cual solamente se da al Consejo la facultad de "asesorar a los órganos del Poder Público Nacional, a *requerimiento de ellos...*" (Subrayado mío: AdePF), es dable pensar que la concretización al Ejecutivo Nacional de la, ahora, tarea ordenada de asesorar permanentemente, es lo suficientemente amplia y abstracta para encubrir la función planificadora.

26. G.O. N° 30. 460 del 30-7-74. Fue reformado en cuanto a la composición de la Comisión de Ciencia y Tecnología por el Decreto N° 933 del 22-5-75. G.O. N° 30.722 del 18-6-75. Para un análisis más detallado de ambos Decretos, véase mi trabajo citado *La Ley del CONICIT...* pp. 24-27.

El segundo aspecto, es la creación de la Comisión de Ciencia y Tecnología (art. 2º) con atribuciones que engloban, sin duda, los lineamientos de toda una política de desarrollo científica y tecnológica.

Razones de coyuntura operacional impidieron que este Decreto, y su reforma, se convirtieran en un motor de la acción del CONICIT. Entre tales razones no fueron las menores las nacidas de cierto desdén e inaprovechabilidad del mismo por parte del propio Consejo. De ahí que, aunque estuviera vigente, no se cumpliera. El Decreto Nº 1.471 del 12-4-82 (G.O. Nº 32.452 del 13-4-82), derogó los Decretos 252 y 933 y creó la Comisión de Política Científica.^{26bis}

Por lo demás, lo común en nuestra práctica planificadora en materia científica y tecnológica es que integrado a la labor de CORDIPLAN, sea CONICIT quien planifique lo concerniente a la materia, v.gr. I y II Plan de Ciencia y Tecnología.

Del 5 al 12 de julio de 1975, tuvo lugar, organizado por CONICIT, el I Congreso Nacional de Ciencia y Tecnología, posiblemente el acontecimiento científico y tecnológico de mayor ambición organizado en el país, pues en él participaron todos los sectores involucrados en ciencia y tecnología, y cuyas conclusiones no han tenido la plasmación y vigencia que de su celebración cabría esperar. En el Informe Final, correspondiente a temas generales, relativo a la organización del Estado para la formulación y ejecución de la Política Científica y Tecnológica, entre las recomendaciones, están las siguientes: "h. Que el subsistema de ciencia y tecnología sea integrado como parte relevante dentro del Sistema Nacional de Planificación, lo cual garantizaría que los planes en Ciencia y Tecnología responderán a los requerimientos establecidos en el Plan de Desarrollo Integral de la Nación"; "j. Al subsistema de Ciencia y Tecnología dentro del Sistema Nacional de Planificación debe atribuirse el máximo cargo, a nivel del Ejecutivo, con el fin de que aquél pueda cumplir a cabalidad sus fines"; "l. Dado que la Ley de CONICIT, promulgada en 1967 no le otorga atribuciones que le permitan cumplir eficientemente con los señalamientos anteriores debe procederse al estudio de su reforma".

Se inicia a partir de ese momento, una intensa actividad de definición política del sector por parte del CONICIT. En su seno se generan programas prioritarios e integrales íntimamente vinculados al desarrollo nacional. El componente tecnológico va a emerger como un factor de primera línea; el Programa Piloto de Transferencia de Tecnología, el programa sobre petróleo, núcleo generador del INVEPET, hoy INTEVEP, el programa de Astronomía, germen del CIDA, el proyecto de Ley sobre Banco de la Tecnología, la 1ª Exposición Nacional de Ciencia y Tecnología, etc., son algunas de sus manifestaciones.

De otro lado, CONICIT se hace presente en toda una serie de entes relacionados no ya sólo con la investigación científica y tecnológica sino de desarrollo económico-social, en general, tales como Consejos (Consejo Nacional de Universidades, Consejo Nacional de Energía, Consejo Nacional de Desarrollo de Industria Nuclear, Consejo Nacional para el Desarrollo de la Industria Automotriz, Consejo Nacional de la Industria Química, Consejo Nacional para el Desarrollo de la Industria de

26bis. Un somero análisis de este Decreto puede verse en mi trabajo citado, *La Ley del Conicit...* p. 28.

Artefactos Eléctricos y Electrónicos, etc.), Fondos (FONINVES, Andrés Bello, etc.), Fundaciones (CIDA, FUNDAYACUCHO, CIEPE, CICASI, CITO, FUNDACITE, etc.), Universidades (Simón Bolívar, Oriente, UNA).

Durante el transcurso de este tiempo, se llevan a cabo toda una serie de iniciativas que, en definitiva, no pasarán de esa etapa. Tal es el caso de los anteproyectos de Reforma de la Ley de CONICIT, del Proyecto de Ley para el Financiamiento de la Educación Superior y la Investigación, etc. Corre en las Cámaras Legislativas el Proyecto de la Ley Orgánica de la Administración Descentralizada y fue promulgada la Ley Orgánica de la Administración Central. A nivel del Ejecutivo Nacional, fue creada dentro del Ministerio de Fomento, la Dirección General Sectorial de Tecnología.

A grandes rasgos, la estructura y organización actual del sector público en materia de ciencia y tecnología es como sigue: A nivel ministerial, además de los Despachos que tienen dentro de su organización dependencias u organismos que hacen investigación directamente o que tienen entes descentralizados bajo su tutela, tales como los Ministerios de Educación, de Sanidad y Asistencia Social, de Agricultura y Cría, de Energía y Minas, y de la Secretaría de la Presidencia, existe un Ministro de Estado para la Ciencia y la Tecnología. El sector descentralizado ofrece múltiples variantes. Están las Universidades Nacionales; los Institutos Autónomos propiamente dichos con adscripción variada y cuya tipología organizacional comprende centros de investigación y docencia propiamente dichos (IVIC), Consejos Coordinadores y asesores (CONICIT, CENIAP); los organismos de desarrollo regional (CORPOZULIA, CVG, etc.); los Fondos (FONAIAP, FONINVES); las empresas del Estado (INTEVEP); y las Fundaciones (CIDA, CIEPE, CITO, CICASI, FUNDACITE, IDEA, etc.). Con régimen jurídico diferente, unos de derecho público y otros de derecho privado.

Como se observa, una gama variada de instituciones cuya estructuración dentro del Sistema es aluvional, surgida a requerimientos de coyunturas operativas y cuya organización no es homogénea ni está cabalmente coordinada.

IV. LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA EN LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

La necesidad de una reforma de la Administración Pública, del Estado en general, ha sido, y es, en Venezuela una constante. El país está enfrentado, especialmente en las últimas décadas al imperativo del desarrollo. Mas, satisfacerlo requiere una transformación de sus estructuras jurídico-administrativas. Ello es tanto más apremiante hoy, cuando el imperativo del desarrollo se sustenta en otro categórico: transformar —hacer evolucionar la máscara federalista— el Estado, de hecho, centralista en un Estado descentralizado, regionalizado. Es así como la base primera es la transformación jurídico-administrativa de la organización del Estado, lo cual requiere, en primer lugar, un cambio estructural y organizativo en la propia Administración Pública. Estamos urgidos de una Administración que impulse y no frene, que motorice y no retrase el desarrollo.

Por Decreto Nº 287 del 27-6-58 (G.O. Nº 25.694 del 27-6-58), la Junta de Gobierno, creó la Comisión de Administración Pública (CAP). Va a ser este organismo el principal motorizador de todos los intentos de Reforma Administrativa, en especial durante el período directivo del Dr. A. R. Brewer-Carías²⁷. Por Decreto Nº 11 del 23-3-74 se creó la Comisión *adhonorem* para el estudio de la reforma integral de la Administración Pública, de los Institutos Autónomos y de las Empresas del Estado, la cual vino a confundir, un tanto, las funciones de la CAP. Ambos organismos han ido perdiendo importancia y, de hecho, desaparecido^{27 bis}.

El primer instrumento, orgánico y coherente, sobre la Reforma de la Administración Pública es el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, elaborado por la CAP y presentado al Presidente de la República el 12-6-72²⁸. Dicho informe tuvo como orientador la Instrucción RA-1 del 13-5-70 (G.O. número 1.399 Ext. del 13-5-70), mediante la cual se establecen los lineamientos generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional.

De acuerdo a lo establecido en el IV Plan de la Nación (1970-74), el sector de Tecnología y Ciencia es parte del Grupo de Desarrollo Social, uno de los cuatro grupos que orientaría las estructuras ministeriales²⁹. En el mismo Informe se propone que el CONICIT estuviera adscrito al Despacho del Ministro de Coordinación y Planificación de la Presidencia "como órgano central del sistema de planificación del desarrollo científico y tecnológico, al cual estarían vinculados funcionalmente los institutos de investigación científica y tecnológica ubicados en los diversos sectores"³⁰. Dentro de la proposición que se hace para la Administración Descentralizada, se incluye al IVIC en el sector Educación y al CONICIT, ligado al sistema nacional de planificación³¹, criterio éste que se extendería al sistema de descentralización regional. No obstante lo anterior en el *Proyecto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional*³² se silencia no sólo el aspecto de la planificación del desarrollo científico y tecnológico, sino también todo lo referente a ciencia y tecnología, salvo lo específico, por la materia, correspondiente a cada Ministerio. Empero en el art. 97, se establece que podían, entre otros, ser objeto de administración descentralizada, "las actividades de seguridad social, de beneficencia, de educación y similares".

Como se puede observar, si en la mente de los teóricos de la Reforma de la Administración Pública Nacional, el sector ciencia y tecnología se concebía, desde el punto de vista de su planificación en la cúspide administrativa y de la toma de

27. A él se deben en Venezuela los estudios más concienzudos y amplios que sobre la Reforma de la Administración Pública y del Estado, se han hecho en el país, *Reforma Administrativa y Desarrollo Económico y Social en Venezuela*. Cuadernos para la Reforma Administrativa 2/ Caracas, 1970; *La reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*, CAP. Caracas, 1970; *Derecho y Desarrollo*. UCV, Caracas, 1971; *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*. Editorial Tecnos, Madrid, 1974; *Estudios sobre la Reforma Administrativa*, UCV. Caracas, 1980.

27. bis. La CAP fue restablecida por Decreto Nº 1.461 del 7-4-82 (G.O. Nº 32.450 de la misma fecha).

28. Fue publicado en 2 Tomos por la CAP. Caracas, 1972.

29. *Informe...* T. I, p. 173.

30. *Ibid.*, pp. 227-228.

31. *Ibid.*, pp. 365-369.

32. *Ibid.*, Apéndice Nº 1, pp. 439-483 y pp. 353-372.

decisiones, todavía no había un criterio operativo y funcional que permitiera insertarlo orgánicamente en las actividades de aquélla.

En la década del 70, la fuerza de los hechos se va imponiendo. El factor tecnológico se manifiesta como el componente impulsor del progreso; dominarlo, adaptarlo, autonomizarlo es prioritario. La aparición en Latinoamérica de una concientización de desarrollo propio contrario a las limitaciones que la dependencia económico-social entraña, cuya expresión da lugar a la creación de entes propiamente latinoamericanos, tales como el Pacto Subregional Andino, el SELA, etc., se materializa en políticas de acción donde el componente científico-tecnológico es el factor determinante. La incorporación a la legislación nacional de ciertas decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, tales como la Decisión 24 y la Decisión 84, lleva a los niveles políticos a pensar seriamente en el papel del sector ciencia y tecnología dentro del contexto de la política nacional.

Dentro de este clima se pueden incluir los distintos intentos para modificar la Ley de CONICIT, el Proyecto de Ley del Banco de la Tecnología, del Fondo de Financiamiento, etc.

En 1976 (28-12) se promulga la Ley Orgánica de la Administración Central³³ (LOAC), en la cual se incluyen aspectos del proyecto presentado por la CAP. Dicha Ley, independientemente de las críticas que en cuanto a técnica jurídica, a concepción de la organización de la Administración, etc., pueden hacerse, ha sido un instrumento de racionalización administrativa. Desgraciadamente, el otro proyecto presentado a consideración del Parlamento, para regular la Administración Descentralizada, aún corre en discusión en aquél. La reciente promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, da un nuevo paso en la estructuración de nuestra Administración como un cuerpo regulado y dotado de coherencia y sentido racional para la conducción administrativa.

La LOAC tiene dos aspectos de gran incidencia en el sector ciencia y tecnología, no porque con ellos se haga alusión directa al tema sino por lo que significan para la institucionalidad del mismo. En el art. 3º se faculta al Presidente de la República para "nombrar Ministros de Estado sin asignarle Despacho determinado para que lo asesoren en los asuntos que les confíe y coordinen los programas, servicios, dependencias o entidades descentralizadas de la Administración Pública Nacional que se determinen en el Decreto de nombramiento"³⁴. Se estampa así, en el cuerpo legal que orgánicamente regula la Administración Pública la disposición constitucional del art. 194. Con base en ello, se nombraron distintos ministros de Estado antes de la promulgación de la LOAC, entre ellos, en 1972³⁵ uno para la Juventud, la Ciencia y la Cultura. En el período 1974-79, promulgada ya la LOAC, se nombra por segunda vez un ministro de Estado para asuntos científicos, tecnológicos y culturales³⁶. En una y otra oportunidad su función es netamente asesora

33. G.O. Nº 1.932 Ext. del 22-12-76.

34. Un planteamiento sobre la problemática de los Ministros de Estado en Venezuela, véase en mi trabajo *Los Ministros de Estado en el Ordenamiento Jurídico Venezolano*. Una aproximación a su estudio. *Revista de Derecho Público*, Nº 5 (enero-marzo, 1981). Editorial Jurídica Venezolana, pp. 5-26.

35. Decreto Nº 934 del 13-4-72. (G.O. Nº 29.779 de la misma fecha).

36. Decreto Nº 2.240 del 15-7-77. (G.O. Nº 31.277 de la misma fecha).

del Presidente de la República. Sin embargo, el tiempo transcurrido no fue en vano; en la segunda ocasión ya hay un interés específico de delimitar el ámbito aunque, todavía, se concibe la ciencia, la tecnología y la cultura dentro de un mismo esquema y, si bien es cierto que ciencia y tecnología son parte de un fenómeno cultural global, nuestro mundo impone un tratamiento administrativo diferente. El período constitucional iniciado en 1979 es más preciso. Se nombra un ministro de Estado para la Ciencia y la Tecnología³⁷ y otro para la Cultura³⁸. Sin embargo, en el caso de la Ciencia y la Tecnología, al no señalarse en el decreto de nombramiento coordinación alguna a la que se hace referencia en el art. 3 de la LOAC, sus funciones, en estricto derecho, son meramente asesoras³⁹. No obstante, el nombramiento recaído en un científico altamente calificado, ha imprimido, a pesar de las limitaciones legales, al rol de Ministro de Estado un papel de impulsor y de coordinador que hace pensar, seriamente, que esta figura puede tener, debidamente estructurada, un papel futuro como cohesionador del sistema al máximo nivel del Ejecutivo Nacional.

El otro aspecto, al cual es preciso referirse en relación a la LOAC, es el relativo a la adscripción del CONICIT. Este, conforme a su ley de creación (art. 2), está adscrito a la Presidencia de la República. La LOAC incluye, únicamente, como dependencias directas de ésta las denominadas Oficinas Centrales de la Presidencia⁴⁰. Han quedado fuera de ella una serie de organismos, entre otros el CONICIT. Por Decreto 2.093 del 22-3-77 (G.O. Nº 1.999 Ext. del 22-3-77), se le adscribe al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia⁴¹.

El Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada que corre en las Cámaras Legislativas establece, en cuanto a la organización de los entes descentralizados, la sectorialización, integrándose los institutos autónomos y servicios autónomos en Consejos Sectoriales y las Empresas del Estado en Corporaciones Sectoriales (art. 94). Las funciones de los Consejos Sectoriales se detallan en el art. 96. En el art. 100, se fija el número de Consejos Sectoriales; en el párrafo 3º del mismo se establece que el CONICIT, el CONAC y el CNU "además de las atribuciones que les confieren sus leyes de creación, tendrán las que esta Ley asigne a los Consejos Sectoriales". Fórmula esta que difiere de lo expresado en la Exposición de Motivos, en la cual se señala que entre los Consejos Sectoriales estarían, también, el de Ciencia y Tecnología y el de Universidades. La fórmula del Proyecto puede generar distintas interpretaciones.

Un componente que incide en toda la materia es el de la regionalización y consecuente descentralización. Sobre esta materia el Ejecutivo Nacional ha tomado una serie de iniciativas, la última de ellas es el Decreto Nº 478 del 8-1-80 (G.O. Nº 2.545 Ext. del 14-1-80) sobre *Regionalización y participación de la comunidad en el desarrollo regional*.

37. Decreto Nº 5 del 12-3-79. (G.O. Nº 31.694 de la misma fecha).

38. Decreto Nº 4 de la misma fecha y Gaceta).

39. Sobre esta problemática, véase mi trabajo citado en Nota 34.

40. Véanse arts. 41 a 46 LOAC.

41. Véase mi trabajo citado en Nota 34, pp. 25 y 26. Sobre las implicaciones de esta adscripción. Véase dictamen Nº CJ-15-085 del 21-4-77. *Doctrina Administrativa de Consultoría Jurídica*, 3, 1976-1977. CONICIT, pp. 150-156.

Por lo que se refiere al sector ciencia y tecnología el reto está planteado en la armonización y cohesión de la normativa vigente e instituciones existentes. Reto al cual el CONICIT debe responder con fundamento en sus estructuras jurídicas y administrativas, cuyo desarrollo y compatibilización es la meta a alcanzar.

V. CONCLUSIONES

De lo expuesto en las presentes notas, a nuestro entender, se pueden señalar las siguientes conclusiones:

1. A quince años de la promulgación de la LC, el sector público en ciencia y tecnología no constituye un sistema suficientemente cohesionado y coordinado en el cual el CONICIT sea el factor de decisión política determinante.

2. La experiencia del CONICIT significó la toma de conciencia por parte del Estado, para enfrentar el reto científico-técnico de nuestro tiempo, en la realidad venezolana.

3. La descoordinación e inorganicidad del sector no pueden serle imputadas al CONICIT; han sido y son fruto de las distintas coyunturas políticas habidas, que han concebido el desarrollo económico-social del país sin calibrar y estructurar adecuadamente el rol del componente científico y tecnológico en el mismo.

4. El sector está urgido de una reforma estructural y organizativa que debe ser realizada a corto plazo.

5. La reforma jurídico-administrativa del mismo debe tener como base el análisis y diagnóstico político-social del conjunto del sistema.

6. Las líneas de reforma parte, indubitablemente, del estudio serio, concertado y participativo por parte de los integrantes del sector, de la comunidad científica y de los estamentos intervinientes en el proceso de desarrollo nacional.

7. Los elementos regionalización y descentralización son indispensables e insoslayables.

8. La reforma de la LC, la creación de un Ministerio de Ciencia y Tecnología o la determinación reglamentaria del papel del Ministro de Estado para la Ciencia y la Tecnología, son otras tantas alternativas válidas a tener en cuenta en el estudio de la modernización del sector.

Los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica

Freddy Vásquez Bucarito
Abogado

SUMARIO

- I. LA CONSTITUCION DE UN SERVICIO ADMINISTRATIVO PARA ATENDER UN SERVICIO PUBLICO
- II. NATURALEZA Y CARACTERES DE LOS SERVICIOS AUTONOMOS SIN PERSONALIDAD JURIDICA
 - 1. *Conceptos de administración o patrimonio autónomo.*
 - 2. *Los servicios autónomos en Venezuela.*

I. LA CONSTITUCION DE UN SERVICIO ADMINISTRATIVO PARA ATENDER UN SERVICIO PUBLICO

Después de largas discusiones doctrinarias y diversas posiciones jurisprudenciales en las que se ha tratado de definir el concepto de servicio público éste sigue siendo equívoco e impreciso, sin embargo puede afirmarse en que no toda actividad administrativa es prestación de un servicio público, ni toda dependencia administrativa es un servicio público en sentido orgánico¹.

Sin embargo, sin atender a las nuevas ideas que han condicionado la evolución del Estado, en el campo de la salud pública nos encontramos con una actividad tradicional que constituye un soporte importante del orden social. Se trata de una actividad que se origina de un deber estatal y de un derecho de la sociedad a beneficiarse de ella: la actividad destinada a proteger la salubridad de la población.

Este cometido se traduce en la realización directa e indirecta por parte del Estado de actividades dirigidas al fomento, conservación, restitución y rehabilitación de la salud, en virtud de las cuales la Administración propicia por diferentes medios, en especial mediante la asistencia médica, creación y dotación de hospitales, programas sanitarios, educación médica, saneamiento ambiental y la ayuda a iniciativas privadas, un beneficio integral para la sociedad.

Tenemos, pues, al Estado enmarcado dentro de una actividad administrativa clásica que, tendente cada vez a modernizarse con el objeto de ser más eficaz, constituye indudablemente un servicio público, entendido bien desde el punto de vista orgánico o subjetivo o bien desde el punto de vista material u objetivo.

Para prestar ese servicio público, orientado a proteger la salud de las personas y ante la multiplicidad de tareas propias del servicio, el Estado se ha visto precisado

1. José Antonio Ramos Martínez, *Dictamen sobre Creación, Modificación y Supresión de Servicios Públicos* (mimeografiado). Caracas, 11 de julio de 1974, pp. 13-14.

a mejorar y diversificar su organización administrativa apoyándose siempre en el derecho público y en las ciencias administrativas, a fin de actuar con mayor flexibilidad en lo jurídico y en lo financiero, sin los obstáculos y requisitos que impone la tradicional estructura de la Administración Central.

Acorde con esta actitud, en nuestro país resulta imperativo concretar los esfuerzos que se hacen por lograr que el servicio público destinado a la protección de la salud de sus habitantes sea integral y eficaz. Resultan unánimes los pronunciamientos que han hecho todos los sectores interesados oponiéndose a que continúe la duplicación de recursos humanos, técnicos y financieros disponibles en el país para prestar los servicios de salud a la población. En este sentido se ha pensado en constituir un organismo, enmarcado dentro de las formas y categorías jurídicas del derecho público, el cual sería el responsable de formular y coordinar los programas de asistencia médica y saneamiento ambiental.

Dentro de este orden de ideas, encontramos un servicio público ya creado desde hace mucho tiempo y concretado en una estructura administrativa variada que la integran fundamentalmente el Ministerio de Sanidad, órgano del Ejecutivo Nacional a quien corresponde la suprema dirección del servicio de sanidad de la República (artículo 2º Ley de Sanidad Nacional), las dependencias respectivas de las administraciones locales menores comprendida por las Entidades Federales y los Municipios y algunos Institutos Autónomos. Este servicio público cuenta igualmente con un marco legal que contiene las estipulaciones básicas para su prestación y desarrollo, constituido por preceptos constitucionales como lo son los artículos 76 y 136, ordinal 17, así como también por la Ley de Sanidad Nacional de 1938, la Ley Orgánica de la Administración Central, la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional.

Ahora bien, el hecho de subrayar anteriormente que este servicio público de salud ya ha sido creado adquiere singular significado, dada la inquietud que desde el ángulo de la legalidad para la creación puede originar el hecho de añadir a la organización del Ministerio de Sanidad un servicio administrativo denominado Servicio Nacional de Salud.

Tal inquietud puede atribuírsele a la expresión "servicio público", contenida en los artículos 179, ordinal 5º, y 190, ordinal 11º, de la vigente Constitución.

De acuerdo a lo anterior se ha sostenido que, conforme a la Constitución, el Presidente de la República en Consejo de Ministros puede decretar la creación, modificación o supresión de servicios públicos, pero con las siguientes limitaciones:

1. en caso de urgencia comprobada;
2. durante el receso del Congreso; y
3. con la autorización de la Comisión Delegada del Congreso.

Así lo establece el art. 190 de la Constitución, en su ordinal 11º².

2. Allan R. Brewer Carías, "La Hacienda Pública Venezolana. Bases Constitucionales para su estudio", en *Jurisprudencia de la Corte Suprema. 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo*. Tomo II. Ordenamiento orgánico y tributario del Estado. Instituto de Derecho Público U.C.V., pp. 110.

Al respecto, se ha descartado la aplicación de un criterio material u objetivo para definir el sentido que aquí tiene esta expresión servicio público, ya que en rigor no se concibe la creación legislativa de una actividad. Así mismo el criterio puramente orgánico es insuficiente, porque así quedarían comprendidos todos los organismos administrativos, lo cual nos conduciría a la conclusión de que es necesaria una ley para crear cualquier dependencia administrativa por secundaria que ella sea, lo cual haría suponer que el constituyente quiso a tal extremo entabrar e inmovilizar la organización administrativa³.

De acuerdo a este mismo criterio, la Procuraduría General de la República ha sostenido que “hay poderes de organización implícitos en las normas —digamos de planta o de organización original— que permiten crear figuras organizativas elementales —ejerciendo poderes ordinarios de organización—; por ejemplo, unidades burocráticas equivalentes a oficinas, departamentos o negociados, pues se trata de una simple distribución del personal, sin desplazamiento de las funciones o competencias que continuarán imputadas a unos mismos órganos”⁴.

Lo anterior expone que existen en las normas de organización de carácter legal facultades implícitas y explícitas, según se faculte o no expresamente a la Administración para crear las dependencias necesarias para cumplir una determinada función, resultando admisibles y suficientes ambos supuestos para conformar el marco en el cual el Ejecutivo Nacional puede actuar. Así, las normas que aceptan lo anterior están conformes con la Constitución y mantienen su validez y eficacia.

En tal sentido la doctrina y la jurisprudencia han coincidido en sostener esta conclusión. En Venezuela, la Procuraduría General de la República, al referirse a los artículos 19, ordinal 9º, del Estatuto Orgánico de Ministerios y 1º de la Ley Orgánica del Servicio Consular, que facultan al Ejecutivo Nacional para crear consulados, sostuvo que “Crear, organizar y suprimir Consulados es por tanto, ejercer función administrativa que, por esencia, pertenece al Ejecutivo Nacional” (Doctrina 1962, página 32); así mismo sostuvo este Despacho: “En el derecho positivo venezolano puede sostenerse que el objeto de la potestad organizativa (en sentido estricto) se encuentra definido en el artículo 11 del Estatuto Orgánico de Ministerios, donde el legislador ha dispuesto que cada Ministerio tendrá las dependencias y el personal necesario para el desempeño de las funciones que le están atribuidas. La propia norma establece que esta organización se hará de conformidad con la Ley, o sea, acorde con la fuente primaria a que se ha hecho referencia, que es la que define las atribuciones del poder público”⁵.

La propia Comisión de Administración Pública, por su parte, consideró que: “. . . el Ejecutivo Nacional . . . cuando organiza la Administración Pública Nacional, por vía reglamentaria y dentro del marco de la Ley, ejercita una potestad propia, indisoluble de la función administrativa . . . en este campo, los límites de la po-

3. José Antonio Ramos Martínez, *Ob. cit.*, pp. 23. Véase José Guillermo Andueza, “Las potestades normativas del Presidente de la República”, *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Caracas 1979, pp. 2057, 2058, 2060, 2062 y 2063. Hildegard Rondón de Sansó, “La potestad organizativa en el derecho venezolano”. *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Caracas, 1979, pp. 2186, 2187 y 2188.

4. *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1965, p. 39.

5. *Doctrina 1972*, p. 335.

testad administrativa vienen determinados por las normas legales en vigor ... Debe diferenciarse la potestad organizativa de la facultad excepcional ... para la creación, modificación y supresión de servicios públicos. La primera comprende la creación, modificación y extensión de reparticiones administrativas, la asignación de competencias, la determinación del personal y los medios materiales necesarios para su funcionamiento y no requiere la intervención del Congreso o su Comisión Delegada, salvo lo que deriva de la normativa presupuestaria. Se trata del ejercicio de la función administrativa, que por definición corresponde al Poder Ejecutivo”⁶.

La Contraloría General de la República, órgano constitucional muy ligado al Congreso Nacional, ha sostenido: “Ahora bien, es discrecional para el Poder Legislativo elegir el grado de detalle con el cual se deba definir el servicio que se crea; y así, el legislador puede establecer tanto la competencia como la organización (como sucede en el caso de las normas de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional sobre las atribuciones y la estructura interna de la Contraloría General de la República) o puede limitarse a establecer la competencia (como sucede en el decreto-ley llamado Estatuto Orgánico de Ministerios, que enumera las atribuciones de cada uno de éstos, pero no detalla su organización interna). Opinamos que cuando el legislador se abstiene de fijar la estructuración interna de los órganos que deben prestar un servicio público, corresponde entonces al Poder Ejecutivo, en ejercicio de la facultad para reglamentar las leyes..., que le confiere el numeral 10 del artículo 190 de la Constitución, fijar dicha organización mediante un acto reglamentario... En el caso específico de nuestros Ministerios, encontramos que el Decreto-ley llamado “Estatuto Orgánico de Ministerios” se limita a fijar las atribuciones de cada una de dichas dependencias, sin detallar la estructura interna que deben adoptar las mismas. Sobre el particular el Estatuto Orgánico se limita a especificar, en su artículo 11, que “cada Ministerio tendrá las dependencias y el personal necesario para el desempeño de las funciones que le estén atribuidas conforme a la Ley”. Dicho artículo, obviamente, delega en el poder reglamentario del Ejecutivo la atribución de fijar reglamentariamente las pautas de la organización interna de cada Ministerio”⁷.

Del lado de la jurisprudencia, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 22 de mayo de 1969, decidió de acuerdo a los términos siguientes: “De esta norma (ordinal 11 del artículo 190 de la Constitución) se deduce que originalmente corresponde al Congreso crear, modificar o suprimir servicios públicos, no pudiendo el Presidente de la República ejercer la atribución que le confiere aquélla sino durante el receso de las Cámaras, en caso de urgencia comprobada y previa autorización de la Comisión Delegada. Sin embargo, en algunas de las leyes que organizan y reglamentan el funcionamiento de los servicios públicos se faculta expresamente al Poder Ejecutivo para crear, suprimir o modificar unidades de los servicios existentes de acuerdo con las necesidades de los administrados, lo que es lógico, si se tiene en cuenta que dichos servicios tienen que irse acomodando paulatinamente a los cambios determinados por la evolución natural del país. A título de ejemplo podrían citarse

6. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, T. I., pp. 487-488.

7. *Cfr. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*. T. I, p. 489.

al respecto los artículos 3º de la Ley de Registro Público, 1º de la Ley de Servicios Consulares y 1º, 2º y 6º de la Ley de Aduanas. En lo que atañe a la administración de justicia, dicha facultad aparece consagrada precisamente en el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; y en virtud de ella el Presidente de la República no necesita autorización de la Comisión Delegada para crear y dotar nuevas unidades en el servicio de justicia o para suprimir o modificar las unidades existentes, pues de acuerdo con lo expuesto, tal autorización ya le ha sido otorgada por el mismo Congreso en la citada disposición⁸. En cuanto al ejercicio por el Poder Ejecutivo de la potestad organizativa, inherente a la naturaleza misma del Estado, resulta indudable que la misma ha sido atenuada por el principio de la legalidad. Es así, dice el profesor Moles Caubet, como surgen las llamadas “leyes de organización”, “que tienen por objeto cuanto concierne a la estructura administrativa, y en consecuencia a las figuras subjetivas públicas con sus respectivas competencias y actuaciones: oficios, órganos y sus titulares, personal, relaciones interorgánicas e intra orgánicas, coordinaciones, controles . . . etc. (Constitución, artículo 139 en concordancia con los artículos 12, 26, 117, 122, 137, 181, 193 último inciso, 200, 204, 210, 230, 234 p. 2º). La potestad organizativa ha de repartirse por tanto entre la legislación y la reglamentación”. Sostiene el profesor Moles Caubet⁹ que resultaría aventurado sustentar en Venezuela la tesis de que los reglamentos organizativos no precisan de autorización legal especial, aunque admite que la ley que cubre este campo y “de ella dimanen los Reglamentos de organización, aun cuando tengan también cabida los Reglamentos independientes o autónomos”¹⁰.

Para Moles, basta que la Ley lo prevea aun en forma general para que los Ministros tengan competencias reglamentaria y organizativa.

En el extranjero también es sostenido este criterio de que no es necesaria una modificación de la Ley para cada organización administrativa, resultando suficiente con que se confiera esa potestad a la Administración por actos normativos primarios. El profesor García Trevijano Fos¹¹, al tratar sobre la potestad organizativa en el Derecho Español en cuanto a la creación de organizaciones públicas, nos dice: “La competencia puede estar en la Ley o en el Ejecutivo. Aquella puede: a) limitarse a prever la creación, en cuyo caso el poder corresponde al Ejecutivo; b) crear y establecer; c) crear, pero no establecer, en cuyo caso éste compete a dicho Poder Ejecutivo. . . Es la ley la que debe decidir en abstracto o en concreto. Cuando se delega la potestad ha de hacerse expresa y claramente”. Al analizar el artículo 3º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, la cual establece el sistema de creación de órganos en la esfera estatal en España, se obtiene el siguiente orden parcial: La creación, supresión, variación en el número, denominación y competencia de los Ministerios, así como la reforma sustancial de los mismos, requiere una ley formal. En esta parte, entra en juego el sentido de la expresión:

8. *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1970, p. 237.

9. Antonio Moles Caubet, “La potestad reglamentaria y sus modalidades”, *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Caracas 1979, Tomo IV, pp. 2100-2101.

10. *Idem*, p. 2082 y sigts.

11. Fos García Trevijano, *Tratado de Derecho Administrativo*. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid 1967, pp. 110, 111, 115-116.

“sustancial”. El referido autor llega a la conclusión de que no debe considerarse sustancial la creación de unidades y subsecretarías, ya que éstas, así como la creación de Direcciones Generales, se lleva a cabo por el Ejecutivo.

Giannini nos dice que la actividad relativa a la organización de los poderes públicos se divide en dos grandes partes: una que se encuentra regulada por actos normativos primarios y otra cuya regulación es dejada por las normas primarias a la potestad del gobierno y de la administración, la cual constituye la potestad organizativa en sentido propio¹².

El profesor Lares Martínez, reseñando la doctrina francesa en cuanto a este punto, nos dice: “La doctrina francesa anterior a la actual Constitución estimaba que si la creación de los servicios públicos está reservada a la Ley, el Poder Ejecutivo es competente para todo lo que concierne a la organización interior de los servicios públicos y las condiciones de su funcionamiento que no lesionen derechos de terceros. Ya entonces la doctrina francesa sostenía que la organización de los servicios públicos constituía uno de los dominios de la potestad reglamentaria autónoma”. Y Buttgenbach sostiene que si bien en principio es el legislador el único competente para crear un servicio público, se admite que puede delegar este poder, como a menudo hace expresamente, y que, además, existe una “delegación tácita y permanente del Poder Legislativo al Ejecutivo para la creación y la organización interna de los departamentos ministeriales y sus servicios”¹³.

Sin pretender agotar el tema referente a la creación y organización de los servicios públicos, podemos arribar a una conclusión general sobre este aspecto.

Como dijéramos al principio, lo fundamental es que la estructura principal del servicio público tenga un origen en la Ley. Sin embargo, no sería necesario cumplir con esta exigencia cuando se trata de la creación o complementación de las dependencias y órganos de funcionamiento.

De allí que basta con que exista una norma autorizativa o de delegación primaria para que la Administración, contando con un margen de amplitud, en ejercicio de su potestad organizativa, complete el cuadro estructural al dictar normas reglamentarias de organización.

Así la libertad de actuación del Poder Ejecutivo depende fundamentalmente de la voluntad del legislador, que puede crear oficinas y conceder al Ejecutivo Nacional la facultad de organizar las demás que sean necesarias; “o puede dar nacimiento al organismo principal del servicio, pero limitándose a señalar a grandes rasgos su campo de acción (competencia) y su mecanismo funcional, con lo que deja a la administración la posibilidad de modelar libremente la estructura interna de ese organismo principal y determinar las dependencias subalternas que la integran: tal es la situación en lo que respecta a cada uno de los ministerios...”¹⁴.

Aplicado este mismo criterio al caso que nos ocupa, tenemos que el hecho de constituir en el Ministerio de Sanidad un servicio administrativo como el propuesto

12. Cfr. *Doctrina de la Procuraduría General de la República, 1972*, pp. 332-333.

13. Cfr. José Antonio Ramos Martínez, *ob. cit.*, p. 28.

14. José Antonio Ramos Martínez, *ob. cit.*, p. 31. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Introducción al Estudio de la Organización Administrativa*, Colección Monográficas Administrativas Nº 1, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas 1978, pp. 37-39. Véase José Guillermo Andueza, *loc. cit.*, pp. 2060-2061.

no constituye la creación de un servicio público que, como hemos dicho, ya ha sido creado, ni tampoco se traduce en una modificación del mismo, como sí podría eventualmente calificarse si se llegare a ejecutar una reforma administrativa de ese Ministerio, puesto que sólo se limita a la creación de una dependencia requerida para una mejor realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector salud. En todo caso, en Venezuela existe absoluto respaldo constitucional y legislativo para que los despachos ministeriales conformen la organización que requieran para sus cometidos.

En efecto, son numerosas las disposiciones que fundamentan esta afirmación. Veamos seguidamente los textos de las principales normas constitucionales y legales que permiten esta iniciativa de organización por parte del Ejecutivo Nacional.

El artículo 193 de la Constitución establece que:

“Los Ministros son los órganos directos del Presidente de la República y reunidos integran el Consejo de Ministros. El Presidente de la República presidirá las reuniones del Consejo de Ministros, pero podrá designar a un Ministro para que las presida cuando no pueda asistir a ellas. En este caso, las decisiones tomadas no serán válidas si no son confirmadas por el Presidente de la República. *La ley orgánica determinará el número y organización de los Ministros y su respectiva competencia, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros*” (subrayado nuestro).

El constituyente ha querido con esta norma dejar a la Ley Orgánica el señalamiento de los aspectos básicos de organización que deben tener los Ministerios. Este mandato constitucional se cumple con la Ley Orgánica de la Administración Central, como veremos posteriormente.

De la Ley de Sanidad Nacional de 1938, vigente en la actualidad, extraemos los siguientes dispositivos que consideramos aplicables a la materia tratada:

Artículo 2º. De conformidad con lo establecido en el número 4, artículo 15 de la Constitución Nacional, *La Suprema Dirección del Servicio de Sanidad de la República corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá por órgano del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social; y al efecto se declaran de interés público para la salubridad general, la coordinación y cooperación de la Nación, de los Estados y de las Municipalidades, en materia de servicios sanitarios* (subrayado nuestro).

Artículo 6º. *El Ejecutivo Federal organizará Servicios Técnicos de Sanidad que correspondan por su constitución y naturaleza a las exigencias de la Higiene Pública y Social de la Sanidad Urbana, Rural y Portuaria, y de la lucha contra epidemias y flagelos sociales* (subrayado nuestro).

Artículo 7º. Además de lo pautado en el artículo 6º, *el Ejecutivo Federal podrá crear las Medicaturas, Unidades Sanitarias, Comisiones, Delegaciones, Direcciones e Inspectorías de Sanidad permanentes o temporales, que juzgare necesarias para la mejor realización de los fines de la presente Ley* (subrayado nuestro).

Artículo 10º. El Ejecutivo Federal dictará además los Reglamentos y Resoluciones que fueren necesarios para la mejor organización y el mejor funcionamiento del Servicio de Sanidad en el País (subrayado nuestro).

Artículo 12º. Las clínicas de hospitalización, enfermerías, hospitales, casas de salud, sanatorios y cualesquiera otros establecimientos similares, de propiedad particular o de asociaciones benéficas, estarán bajo la vigilancia y control técnico del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Dichos establecimientos se ajustarán a lo dispuesto en el Reglamento especial y a las prescripciones de las Leyes, reglamentos y disposiciones sanitarias que fuesen aplicables.

La Ley Orgánica de la Administración Central sirve, igualmente, de marco primario de la facultad organizativa que tiene el Ejecutivo Nacional:

Artículo 4º. El Presidente de la República podrá nombrar Comisionados para que coordinen las acciones de diversas entidades públicas y organismos del Estado que deban atender conjuntamente necesidades en determinados sectores, áreas o programas de igual forma, podrá designar Autoridades Unicas para el desarrollo de áreas o programas regionales con las atribuciones que determinen las disposiciones legales sobre la materia y los Decretos que las crearen.

Artículo 5º. Cada Ministerio estará integrado por el Despacho del Ministro, la Dirección General del Ministerio, las Direcciones Generales Sectoriales y las demás dependencias y el personal que sean necesarios para el cumplimiento de su cometido.

Las unidades operativas o de ejecución estarán integradas en orden jerárquico descendente así: *Direcciones, Divisiones, Departamentos, Secciones y Servicios. Los reglamentos orgánicos determinarán el número de las Direcciones y demás dependencias que integrarán cada Ministerio y las funciones que ejercerán esas reparticiones administrativas* (subrayado nuestro).

Artículo 30º. Corresponde al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de la salud que comprende la protección, promoción y recuperación de la salud, los programas de saneamiento y contaminación ambiental, referidos a la salud pública, la atención médica y la asistencia social, y en particular, las siguientes actividades: . . .

2. Los programas, proyectos, *organización, dirección técnica, administración e inspección de todos los servicios nacionales destinados a la protección, fomento, conservación y restitución de la salud. El Servicio Nacional de la Salud* (subrayado nuestro).

3. *La coordinación, reglamentación, supervisión, inspección técnica y orientación de las actividades y servicios nacionales, estatales, municipales y privados, en materia de salud pública y asistencia social* (subrayado nuestro).

10. La organización y dirección de los servicios de veterinaria que tengan relación con la salud pública y la inspección y asesoramiento técnico-sanitario

de los que funcionen adscritos a dependencias gubernamentales o a entidades privadas.

Se subraya en esta oportunidad la expresa atribución que de nuevo el legislador hace al Ejecutivo Nacional, en este caso al Ministerio de Sanidad, para que organice las actividades que allí se señalan, entre las que se menciona en forma aparte el Servicio Nacional de Salud.

A pesar de ser casi unánime el criterio expuesto sobre la suficiencia de la delegación que hace la Ley al Ejecutivo para organizarse, existe otro tipo de fundamentación sobre la necesidad de intervención legislativa en cada caso de creación de dependencias administrativas por subalternos que ellas sean. Se trata de la idea expresada por los juristas que han conocido la cuestión relativa a la estrecha vinculación que se ha querido resaltar entre la creación de los servicios públicos y su equivalencia presupuestaria.

Al respecto no nos queda la menor duda de la importancia que tiene el hecho de crear un servicio público dotado de su respectivo presupuesto.

Lo propio es aplicable cuando se trata de un órgano, dependencia o autoridad administrativa de un servicio público ya constituido que éste requiera crear para su mejor funcionamiento. En estos casos también resulta acertado que exista la provisión presupuestaria para cubrir su actividad.

La Procuraduría General de la República ha sostenido que “la creación, modificación o supresión de los servicios públicos requiere de una autorización legislativa porque el servicio . . . comprende las finanzas públicas”¹⁵. En este mismo sentido se ha pronunciado el profesor Lares Martínez¹⁶ y el tema fue objeto de debate por el constituyente¹⁷.

No obstante, se sostiene también que este requisito de crédito presupuestario si bien es importante o luce fundamental para algunos, el mismo no es imprescindible para la creación del servicio público y lo sería mucho menos para la creación de una unidad administrativa, lo cual no tiene que afectar los egresos estatales.

En efecto, una cosa es crear un servicio público en sentido orgánico y otra es dotarlo con los necesarios recursos económicos; es cierto que si lo uno no va seguido de lo otro el servicio público no funcionará, pero asimismo es cierto que aunque no funcione, sí existirá jurídicamente. En este sentido se ha pronunciado la Contraloría General de la República: “. . . la autorización presupuestaria aprobada en previsión de la futura creación de un servicio público, no basta para cumplir el requisito constitucional establecido en el numeral 11 del artículo 190 *ejusdem*; y de la misma manera, la ausencia de dicha autorización presupuestaria no impide que un servicio público pueda ser creado conforme a lo dispuesto en el artículo citado. Expliquemos esto mediante un ejemplo: el Poder Legislativo, en previsión de que durante el ejercicio de 1972, será necesario crear un determinado instituto autónomo, puede asignarle, en el Presupuesto respectivo, una transferencia. La existencia de dicha autorización

15. *Doctrina* 1970, p. 236.

16. Eloy Lares Martínez. *Manual de Derecho Administrativo*, 2ª ed. 1970, p. 229.

17. *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*. T. I., vol. 2, p. 231. *Id.*, T. I., p. 220.

que faculta al Ejecutivo para efectuar una erogación en el caso de que el instituto fuere creado, no constituye, ciertamente, el acto de creación de dicho ente; es más, el Congreso, reconsiderando el asunto, podría perfectamente abstenerse de aprobar la Ley necesaria para constituirlo, y de esta manera la partida presupuestaria no podría ser empleada. En sentido contrario, podría perfectamente el Poder Ejecutivo en cualquier momento crear un instituto autónomo, aunque en la Ley de Presupuesto no hubiere transferencia alguna para dotarlo. En tal caso, debería el Congreso proveer, mediante un crédito adicional u otro recurso, los fondos necesarios para que el referido ente funcione. . .”¹⁸.

En todo caso, una modificación sustancial en la composición de los gastos no tiene que coincidir con la aprobación de la Ley de Presupuesto anual. La estructura administrativa puede verse transformada por decreto reglamentario de efectos internos, incluso sustancialmente, en cuyo caso podrán ser previstos los respectivos créditos presupuestarios en el proyecto de Ley de Presupuesto del ejercicio siguiente. La Ley Orgánica de Régimen Presupuestario contempla tal hipótesis en su artículo 21, el cual dispone:

“El Proyecto de Ley de Presupuesto contendrá las modificaciones en la estructura administrativa que hayan sido decretadas en el transcurso del año.

Cuando en el Proyecto de Ley de Presupuesto se prevea una modificación sustancial en la composición de los gastos, en razón de reformas de la estructura administrativa el Ejecutivo Nacional deberá informar debidamente al Congreso, en la Exposición de Motivos, sobre las fuentes legales o reglamentarias de tales reformas y su justificación técnica”.

En el caso que nos ocupa, la inclusión de una autoridad administrativa, como el Servicio Nacional de Salud, dentro del Ministerio de Sanidad y el inicio de sus actividades a partir del 1º de enero del año siguiente, no comporta inconvenientes desde el punto de vista de los recursos presupuestarios, como veremos en la segunda parte.

II. NATURALEZA Y CARACTERES DE LOS SERVICIOS AUTONOMOS SIN PERSONALIDAD JURIDICA

El Estado moderno, como se sabe, a diferencia del Estado abstencionista, ha venido ocupándose cada vez más de intervenir directamente en las prestaciones que él se ha propuesto garantizar. Esto ha originado un incremento de las actividades del Estado, conformándose una gama que abarca desde las más tradicionales hasta las más novedosas formas de intervención. Tal evolución ha contado con la aparición acorde de diversos entes que han pasado a conformar la estructura del Estado. Con este propósito han surgido los entes unipersonales dirigidos por la propia Administración Central, carentes de personalidad jurídica y destinados al cumplimiento de

18. Dictamen del 29 de marzo de 1971, citado en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, T. I., pp. 490-491. Cfr. José Antonio Ramos, *ob. cit.*, p. 20.

finés específicos de la Administración: es el caso de la Regie en Francia. Se crearon además aquellos entes con personalidad jurídica o moral denominados Establecimientos Públicos institucionales, corporativos o asociativos, con un patrimonio y estructura distintos de la República conocidos en el Derecho Venezolano como institutos autónomos; o entes autárquicos en países como Argentina. Otra modalidad la constituye las formas societarias de participación del Estado en actividades económicas e industriales.

También se ha recurrido a objeto de participar en estas actividades a los llamados patrimonios autónomos separados del Tesoro Nacional, sin crear para ello una persona jurídica.

1. *Concepto de administración o patrimonio autónomo*

Constituye una figura intermedia entre la estructura y el rigor de la Administración Central y la Administración Descentralizada o indirecta. Son entes conocidos en diversos países como Administración, Servicios, Fondos, Patrimonios o Haciendas Autónomas¹⁹ que tienen una autonomía financiera sin personalidad jurídica convertidos en instrumentos para conseguir la flexibilidad en el manejo de fondos. Son organismos autónomos que se tienen como cajas especiales o fondos separados, lo cual supone para algunos un rompimiento del principio de la unidad de caja o del tesoro, si bien para otros lo que se quebranta es el principio de universalidad del Presupuesto del Estado²⁰.

Los autores han conceptualizado su creación atendiendo al concepto de descentralización por servicios, a diferencia de la descentralización territorial, como un modo de organizar servicios públicos²¹. De acuerdo a la doctrina francesa, la extensión de los poderes de decisión del órgano descentralizado y la intensidad del control de la autoridad central, es el criterio determinante de la mayor o menor descentralización administrativa. Maspétiol y Laroque²² afirman que si bien la personalidad jurídica es indispensable para que haya descentralización, existen servicios organizados como *Offices* que están sometidos a jerarquías y no constituyen servicios descentralizados.

En Italia la doctrina distingue entre descentralización jerárquica o burocrática, por un lado, y la descentralización orgánica, por el otro. Según esto, existe descentralización jerárquica o burocrática, cuando se transfieren poderes del órgano superior o central a los órganos inferiores. La descentralización orgánica aparece cuando se confiere la personalidad jurídica al servicio y, por lo tanto, el nuevo ente actúa ejerciendo poderes y poseyendo patrimonio propio, saliendo de la persona pública

19. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas 1972, Tomo I, pág. 360.

20. Mariano Baena del Alcázar, *Administración Central y Administración Institucional en el Derecho Español*, Madrid 1976, p. 186. Véase Fernando Garrido Falla, "La Administración Institucional en la España de los años 70", volumen III, *El Estado y la Política*, Tomo II, Madrid 1974, p. 59.

21. Enrique Sayagues Lazo, *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo 1963, T. I, pp. 229-240. Véase Ramón Martín Mateo, *Manual de Derecho Administrativo*, Madrid 1971, p. 240.

22. Enrique Sayagues Lazo, *op. cit.*, p. 231.

del Estado. En forma intermedia, la administración nacional italiana contempla las llamadas haciendas autónomas, que suponen cierta descentralización administrativa interna.

La "aziende autonome" son "reparticiones dependientes de los Ministerios, actuando mediante órganos propios, dotados de cierta autonomía funcional, con un patrimonio individualizado y contabilidad separada, algunos de los cuales tienen personalidad jurídica"²³.

También se pasa del concepto de descentralización al de desconcentración de una manera insensible, cuando el órgano inferior tenga capacidad de autodeterminación en el sector limitado de poderes que le han sido atribuidos y en todo el resto de su actividad se desenvuelva bajo centralización, acompañado de una individualidad financiera reconocida al servicio. No tienen un patrimonio propio y carecen de personalidad jurídica al integrar la misma persona a que pertenece al órgano superior. Sin embargo, pueden contar con un conjunto de bienes y recursos afectados especialmente al servicio con contabilidad propia y reglas de administración específicas y tendrán una autonomía financiera en cuanto a que esos órganos tienen unos ingresos distintos de los generales del ente central.

De acuerdo al derecho belga que contempla las administraciones autónomas, su creación no traspasa los límites de la desconcentración. Algunos servicios comprendidos en el conjunto que forma la Administración, están liberados de ciertas restricciones. Se le acuerda a estos servicios una independencia de gestión administrativa y presupuestaria, aun cuando permanecen integrados como un sector a la administración: sus funcionarios son los mismos de la Administración; el servicio no es sujeto de derechos y obligaciones ya que no tienen ningún patrimonio ni capacidad jurídica²⁴.

Serra Rojas²⁵, al referirse a estas instituciones, advierte que su creación no ha obedecido en la mayor parte de los casos a una tendencia sistemática de organización. La formación de cada organismo se ha orientado a la iniciativa propia de sus autores, dentro de un criterio general de centralización o descentralización, no llegando a definir con claridad su naturaleza jurídica.

En cuanto al término autonomía utilizado para caracterizar a estos servicios, se ha concluido en que el mismo resulta impropio por cuanto no se llega nunca a romper el vínculo orgánico con el ente del cual forman parte, calificándole como una especie de desconcentración interna. No obstante, se afirma que la autonomía atenuada de que gozan estos servicios comprende, por lo menos, cuatro tipos: de gestión o administrativa, financiera, presupuestaria y contable, y será mayor o menor en atención a la naturaleza de los fines buscados y a la capacidad de autofinanciamiento del servicio, según su regulación.

23. Enrique Sayagues Lazo, *ob. cit.*, pág. 223.

24. Cir Cambier, *Droit Administratif*, Ed. Maison Ferdinand Larquier, S. A. Bruxelles 1968, pp. 143-144. Véase Louis Troabas, *Manual de Derecho Público y Administrativo*, París 1971, p. 162.

25. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Comisión de Administración Pública, *ob. cit.*, p. 360.

En cuanto al mecanismo de creación de estos servicios autónomos, las alternativas pueden ser mediante ley o a través de decretos²⁶, con la intervención posterior legislativa en todo caso para consagrar sus recursos provenientes del presupuesto, sea a través de la Ley de Presupuesto o mediante el mecanismo de créditos adicionales.

El régimen administrativo de estos entes también debe ser regulado integrándolos orgánica y jerárquicamente en el Despacho Ministerial correspondiente y, por consiguiente, con sujeción a los mecanismos de control interno y externo. En este último caso, se atenderá al objetivo de flexibilizar sus actividades, por lo que el control externo que se ejerza debe ser un control posterior²⁷.

Ahora bien, una síntesis sobre el concepto, naturaleza y caracteres de los servicios autónomos o patrimonios separados comporta los siguientes aspectos:

1. Constituyen patrimonios unitarios y permanentes destinados a realizar una determinada actividad, cuya administración, aun cuando dependiente de la jerarquía administrativa, tiene una cierta autonomía funcional en el dominio financiero, presupuestario, contable y de gestión, sin adquirir personalidad jurídica distinta de la República.

2. Constituye una forma mixta que conjuga la administración directa desde el punto de vista orgánico con la administración autónoma desde el punto de vista funcional. En tal sentido se diferencian de los institutos autónomos en que éstos tienen personalidad jurídica, cuentan con un patrimonio independiente del Fisco Nacional y sus bienes no están sometidos al régimen de bienes nacionales. Existe una diferencia de grado en cuanto a la autonomía funcional, pero no tienen estos servicios autonomía orgánica.

3. Los servicios autónomos sin personalidad jurídica se encuentran sometidos al conjunto de potestades que se engloban dentro de la relación jerárquica. Corresponde al Ministro tomar iniciativas, la última decisión, la revocación y control de los actos del Director del Servicio y su inspección y control.

4. En el servicio autónomo, además de la relativa autonomía de gestión y de la autoridad directa e inmediata del Ministerio, se tiene la ventaja de que se pueden afectar los ingresos o fondos para una finalidad determinada. -

5. El servicio autónomo permite organizar aquellas actividades con posibilidades de autofinanciamiento —total o parcial— ligados a servicios especiales del Estado. Al respecto cabe agregar que servicios como los de comunicaciones, correos, telégrafos, asistenciales o sociales, construcción, ferrocarriles, entre otros, han sido atribuidos en algunos países como Alemania, Francia e Italia, a patrimonios o servicios autónomos.

26. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Comisión de Administración Pública, *ob. cit.*, p. 361. Véase J. A. García Trevijano Fos, *ob. cit.*, p. 117.

27. Dictamen N^o CJ-080 del 22-8-74, de la Contraloría General de la República, relativo a la naturaleza jurídica del Fondo para el Financiamiento de las Exportaciones.

2. *Los servicios autónomos en Venezuela*

En nuestro país la figura de los servicios autónomos además de ser poco común es escasamente conocida desde el punto de vista jurídico. No existe en nuestro ordenamiento jurídico una normativa general relativa a los mismos. Se le ha llegado hasta ubicar en diferentes proyectos de ley que se han elaborado, dentro de los entes que conforman la administración descentralizada. Varios proyectos se han elaborado, entre ellos el Proyecto de Ley de Organizaciones Autónomas elaborado en 1961 en la Comisión de Administración Pública; el Proyecto de Ley Institutos Autónomos y Empresas del Estado elaborado en el Ministerio de Hacienda en 1968; el Proyecto de Ley de Entidades Descentralizadas elaborado en 1971 por la Comisión de Administración Pública y ahora en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada presentado por el Ejecutivo Nacional al Congreso de la República el 22 de junio de 1976, en cuya exposición de motivos se dice:

“Así, indistintamente se ha utilizado la denominación de Instituto, Corporación, Fondo, Compañía Anónima, Fundación, sin que ni siquiera cada una de estas denominaciones se corresponda siempre con alguna de las formas jurídicas utilizadas. Por otra parte, paralelamente a la utilización de figuras jurídicas personificadas para crear entes descentralizados, en más de una oportunidad el Estado recurrió a una figura de descentralización patrimonial y funcional, pero sin atribuir al patrimonio creado personalidad jurídica específica. Esto sucedió en el pasado con la llamada Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria convertida en 1974 en Corpoindustria; y con el antiguo Fondo Nacional del Café y del Cacao, convertido también en 1974 en dos Institutos Autónomos: el Fondo Nacional del Café y el Fondo Nacional del Cacao. Estas figuras descentralizadas patrimonialmente, que equivalen a lo que la doctrina extranjera denomina las Haciendas Autónomas o Patrimonios Autónomos, no permitidas por la Legislación Venezolana, fueron sin duda figuras de carácter ilegal pero que funcionaron durante muchos años en la Administración Pública Nacional. Aun cuando no permitida por el ordenamiento jurídico, no hay duda de que la sola descentralización patrimonial puede ser, en muchos casos, un instrumento y un expediente útil y expedito para afectar determinados fines de un patrimonio, sin necesidad de crear una persona jurídica distinta de la República para gerenciar dichos patrimonios”.

Estos servicios autónomos denominados Fondos en la mayoría de los casos han sido creados unas veces por decretos, otras mediante decreto-leyes y otras ocasiones mediante Ley, como es el caso más reciente del Fondo para el Pago de Prestaciones Sociales al personal de la Administración Pública, creado por disposición del Artículo 72 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. Otro Fondo creado y que no hemos mencionado es el Fondo para el Financiamiento de las Exportaciones.

Como podrá observarse, esta figura de patrimonios autónomos ha sido utilizada en nuestro país sin ninguna disciplina. En casi todos los casos ha sido para la realización de actividades crediticias o de financiamiento. Es decir, se les ha dado un

carácter esencialmente económico y hasta comercial. El único que tiene un carácter social administrativo es el Fondo para el Pago de las Prestaciones del Personal de la Administración Pública. En otros países por el contrario, estos servicios autónomos con carácter administrativo han sido escogidos para la atención de las oficinas de ayuda social, para organización y funcionamiento de los hospitales y para los servicios culturales y de investigación, reservando a los establecimientos públicos o institutos autónomos las actividades económicas y comercio-industriales del Estado.

Sin embargo, no puede considerarse que ha habido una ausencia absoluta de interés en nuestro país por clasificar y agrupar jurídicamente a los entes públicos. En el Proyecto de Ley Orgánica para la Administración Descentralizada presentada por el Ejecutivo Nacional en 1976 se distinguen tres categorías de organismos que conforman la noción de entidades descentralizadas, a saber: a) los institutos autónomos; b) los servicios autónomos sin personalidad jurídica y c) las empresas del Estado. En cuanto a la categoría de los servicios autónomos el proyecto configura la noción de esta categoría y reconoce como tales a "los órganos administrativos integrados en la jerarquía de un Ministerio, carentes de personalidad jurídica pero dotados de autonomía de gestión, financiera y presupuestaria, para realizar un cometido estatal" (artículo 3º). El Capítulo II de este Proyecto de Ley Orgánica se refiere íntegramente a los servicios autónomos sin personalidad jurídica y en sus disposiciones se establece su creación por Decreto del Presidente de la República (artículo 72); se establece que estarán a cargo de un Director nombrado por el respectivo Ministro (artículo 73) y se consagra la excepción al principio de no afectación de la masa del Tesoro (artículo 75).

Disposiciones legales de reciente promulgación han contemplado previsivamente la figura del servicio autónomo administrativo, considerando la utilidad de los mismos para el ejercicio de las funciones del Estado. En efecto, estos entes han quedado enmarcados dentro de la estructura organizativa general del Estado. El artículo 1º de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario señala como integrante del Sector Público a los cuales se aplica, una vez mencionados el Poder Nacional, los Estados, los Municipios y los institutos autónomos, a los servicios autónomos sin personalidad jurídica. Asimismo el artículo 14 *ejusdem* consagra la excepción al principio de la unidad del tesoro, al establecer en el ordinal 5º que pueden afectarse "para fines específicos" los ingresos que resulten de la gestión de los servicios autónomos sin personalidad jurídica. El artículo 52 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario dispone que los presupuestos de los servicios autónomos sin personalidad jurídica se regirán por el Título II previsto para los Institutos Autónomos.

Comentarios monográficos

El Sentido de la Autonomía de los Estados y sus Limitaciones

Allan R. Brewer-Carías
Director del Instituto de Derecho Público,
Universidad Central de Venezuela

SUMARIO

- I. LA CONSAGRACION DE LA AUTONOMIA Y LA COMPETENCIA DE LOS ESTADOS
- II. LA AUTONOMIA POLITICA Y SUS LIMITACIONES
 1. *La autonomía política y la organización de los Poderes Públicos Estadales.*
 2. *La autonomía organizativa y la descentralización funcional de los Estados: la creación de institutos autónomos.*
 3. *La autonomía organizativa de los Municipios y la división político territorial del Estado.*
- III. LA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y SUS LIMITACIONES
 1. *La autonomía administrativa en relación a sus bienes y a la inversión de sus recursos.*
 2. *La autonomía financiera y la utilización del crédito público.*
 3. *La autonomía administrativa y la organización de la policía.*
 4. *La autonomía estatal y la descentralización administrativa territorial.*
 5. *La autonomía estatal y las competencias residuales y concurrentes.*
- IV. LA AUTONOMIA TRIBUTARIA DE LOS ESTADOS Y SUS LIMITACIONES

I. LA CONSAGRACION DE LA AUTONOMIA Y LA COMPETENCIA DE LOS ESTADOS

El Estado Venezolano, sin la menor duda, está constitucionalmente organizado como un Estado Federal, "en los términos consagrados por esta Constitución" (artículo 2). Por tanto, es indudable que nuestra forma de Estado es la forma federal, la cual se estructura y organiza dentro de los términos previstos en la Constitución, en un sistema de distribución vertical del Poder Público.

Tratándose de una Federación, la división y estructura territorial básica de la República, está establecida por "los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales y las Dependencias Federales" (art. 9). Dentro de estas divisiones territoriales, "los Estados son autónomos e iguales como entidades políticas" (art. 16) y en la organización del Distrito Federal y de los Territorios Federales, deberá dejarse "a salvo la autonomía municipal" (art. 12).

Sin duda, en nuestra Federación, son los Estados las entidades políticas que forman la base del sistema político-territorial. De allí la consagración de la autonomía. Tal como la propia Exposición de Motivos del texto constitucional lo ha expresado: "...lo relativo a los Estados y Municipios no es materia de simple repartición de competencias entre diferentes ramas del Poder Público, sino que reconoce la existencia de estas entidades como parte integrante y sustancial de la República y les fija su respectiva esfera de actividad".

Sin embargo, esta autonomía no es absoluta, sino que, al contrario, está sometida a múltiples restricciones y limitaciones establecidas en la Constitución. Por eso es que el texto constitucional el que establece que el sistema federal se desarrolla sólo "en los términos consagrados por esta Constitución" (art. 2), y de allí que las restricciones o limitaciones a la autonomía de los Estados, sólo puede tener un fundamento constitucional.

La competencia básica de los Estados, en relación a la cual éstos ejercen su autonomía, está establecida en el artículo 17 de la Constitución, en la siguiente forma:

Artículo 17. Es de la competencia de cada Estado:

1. La organización de sus poderes públicos, en conformidad con la Constitución;
2. La organización de sus Municipios y demás entidades locales, y la división político-territorial, en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales;
3. La administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 229 y 235;
4. El uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales;
5. La organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal;
6. Las materias que le sean atribuidas de acuerdo con el artículo 137;
7. Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal".

De acuerdo a esta enumeración de competencia, resulta que constitucionalmente, la autonomía de los Estados implica una autonomía política, una autonomía administrativa y una autonomía tributaria. Por supuesto, en relación a todas estas autonomías, los Estados tienen una autonomía normativa, en el sentido de que sus Asambleas Legislativas pueden regular mediante leyes, dentro de los límites constitucionales, sobre las materias de la competencia de los Estados (art. 20, ord. 1º).

Ahora bien, a pesar de la larga enumeración del artículo 17 de la Constitución, el ejercicio de tales competencias, y la autonomía necesaria para ello, están restringidas y limitadas *en el propio texto constitucional*. Analizaremos a continuación el ámbito de las competencias de los Estados conforme a esta norma constitucional, así como el alcance de las limitaciones posibles dentro del marco constitucional.

II. LA AUTONOMIA POLITICA Y SUS LIMITACIONES

La autonomía política de los Estados de acuerdo a la Constitución, implica la autonomía en la organización de sus poderes públicos; en la organización de sus Municipios, y en la división política de su territorio. Veamos separadamente estos aspectos.

1. *La autonomía política y la organización de los Poderes Públicos Estadales*

La primera de las competencias de los Estados es “la organización de sus poderes públicos, en conformidad con esta Constitución” (artículo 17, ord. 1). De este enunciado resulta que la autonomía de los Estados se manifiesta, en primer lugar, en una autonomía política derivada de esta competencia que tienen de organizar sus Poderes Públicos “en conformidad con esta Constitución”. Se trata, por tanto, de una competencia en cuyo ejercicio los Estados están sometidos *únicamente* a lo que establezca la Constitución.

En particular, la legislación respectiva sobre esta organización de los Poderes Públicos de los Estados, corresponde sancionarla a las Asambleas Legislativas, órganos a quienes se atribuye la competencia de “legislar sobre las materias de la competencia estatal” (art. 20, ord. 1), lo cual han hecho normalmente mediante las denominadas “Constituciones” estadales. Por tanto, dentro del cuadro constitucional, sólo la Asamblea Legislativa respectiva puede ser quien legisle sobre la organización de los Poderes Públicos del Estado y, en particular, de su Poder Legislativo y de su Poder Ejecutivo.

En efecto, es la Constitución Nacional la que establece el órgano que ejerce el Poder Legislativo en cada Estado, la Asamblea Legislativa, determinando quiénes son sus miembros, cómo son elegidos y su inmunidad (art. 19). Además, la Constitución precisa el ámbito general de la competencia de la Asamblea Legislativa en materia de control (arts. 19 y 24) y legislación (art. 20). Asimismo, es la Constitución la que establece el órgano al cual corresponde el gobierno y la administración de cada Estado: el Gobernador; su doble carácter y los requisitos para ocupar dicho cargo (art. 21). La Constitución precisa, además, la forma de designación del Gobernador y las atribuciones y deberes del mismo (arts. 22 y 223).

Debe destacarse que la autonomía política de los Estados y que implica la elección de sus propias autoridades, está limitada, en el sentido de que si bien los Diputados a las Asambleas Legislativas son electos por votación popular, directa y secreta (art. 19), los Gobernadores, en cambio, son nombrados por el Presidente de la República hasta tanto una ley nacional establezca su elección directa (art. 22).

La consecuencia fundamental de esta competencia estatal de organizar sus poderes públicos estadales, está en que los Estados, en ello, son autónomos dentro de los límites establecidos en la Constitución Nacional, por lo que no podría en forma alguna el Poder Nacional ni los Municipios regular, mediante Ley u ordenanza, algún aspecto de la organización de los poderes públicos de un Estado o atribuirles competencias o establecerles limitaciones no autorizadas en la Constitución.

En particular, el aspecto más elemental de esta autonomía es que una ley nacional *no podría*, en ningún caso, salvo que exista autorización de la Constitución, imponer una obligación, asignar una competencia o limitar el ejercicio de las que tiene a una Asamblea Legislativa de cualquiera de los Estados de la República. Así, por ejemplo, si las Asambleas Legislativas tienen, conforme a la Constitución, competencia “para el examen y control de cualquier acto de la administración pública estatal” (art. 19), no podría una ley nacional, limitar o excluir ese control, en forma alguna, respecto de cualquier actuación de la administración pública estatal.

La sola posibilidad que tiene el legislador nacional de establecer la forma y requisitos conforme a lo cual puede y debe actuar una Asamblea Legislativa y las limitaciones necesarias al ejercicio de ciertas competencias, como se verá, es en materia de utilización del crédito público, tal como lo autoriza expresamente el ord. 4º del artículo 17 de la Constitución.

2. *La autonomía organizativa y la descentralización funcional de los Estados: la creación de institutos autónomos.*

Debe señalarse, además, que como consecuencia de la autonomía política estatal que es una autonomía político-territorial propia de la descentralización territorial (distribución vertical del Poder), dentro de la potestad de organizar sus Poderes Públicos (Art. 17, Ord. 1), los Estados tienen competencia para descentralizar funcionalmente sus servicios o actividades administrativas, es decir, para crear institutos autónomos estatales o establecer empresas del Estado estatales. Se insiste, la potestad de descentralizar funcionalmente deriva de la autonomía territorial; sólo los entes político-territoriales, que existen en un sistema como el federal, pueden descentralizar funcionalmente sus actividades administrativas. La única limitación que tendría esta potestad descentralizadora está en que si se trata de la creación de un instituto autónomo por el Estado, debe hacerse mediante ley de la Asamblea Legislativa, conforme al principio establecido en el artículo 230 de la Constitución, principio aplicable a la administración de los Estados conforme a lo previsto en el artículo 235 del texto fundamental.

Debe señalarse que el artículo 230 de la Constitución está destinado a los institutos autónomos nacionales, cuya relación por ley emanada de las Cámaras Legislativas Nacionales, es obligatoria. Esa norma no significa, en absoluto, que sólo puede haber institutos autónomos nacionales, creados por ley nacional y que, en consecuencia, los Estados no puedan crearlos. No podría significar eso, pues ello se configuraría como una limitación a la autonomía política de los Estados, que requeriría texto expreso.

Sin embargo, en virtud de que el artículo 235 de la Constitución postula la aplicación a los Estados y Municipios de las normas que regulan la Hacienda Pública Nacional, como el artículo 230, lo que es aplicable de esa norma a los Estados es el principio de que los institutos autónomos deben crearse por ley, por lo que los que creen los Estados deben ser mediante ley de la Asamblea Legislativa.

3. *La autonomía organizativa de los Municipios y la división político-territorial del Estado*

La segunda de las competencias asignadas a los Estados conforme al artículo 17, ordinal 2º de la Constitución, es "la organización de sus Municipios y demás entidades locales, y su división político-territorial, en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales".

De acuerdo con esta competencia, son los Estados los únicos que tienen competencia para la división política de sus propios territorios y la organización de sus Municipios, lo cual deben hacer "en conformidad con esta Constitución y las leyes

nacionales". La autonomía de los Estados, en este segundo campo de su competencia, sin duda, está más limitada que la vista anteriormente respecto de la organización de sus Poderes Públicos: aquí, no sólo se deben sujetar, en cuanto a la organización municipal y su división político-territorial, a lo establecido en la Constitución, sino *también, a lo establecido en las leyes nacionales* y, particularmente, a la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, dictada conforme a lo previsto en el artículo 26 de la Constitución, "para desarrollar los principios constitucionales". Por ello, por ejemplo, para la división político-territorial de los Estados en Municipios (art. 28), las Asambleas Legislativas deben atenerse a los requisitos establecidos en el artículo 15 de dicha Ley Orgánica para la creación de un Municipio y, entre ellos, la existencia de una población no menor de 12.000 habitantes y de un centro de población no menor de 2.500 habitantes que sirva de asiento a sus autoridades (art. 15). Por tanto, los Estados no son totalmente autónomos para crear y establecer municipios, sino que ello deben hacerlo en conformidad con lo que establece la Constitución en sus artículos 25 a 34 y las leyes nacionales, particularmente, la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

III. LA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y SUS LIMITACIONES

De acuerdo a la Constitución, los Estados gozan de autonomía administrativa en la administración de sus bienes y en la inversión del situado constitucional; en relación a la utilización del crédito público; en la organización de la política urbana y rural; en las materias que el Poder Nacional descentralice a nivel de los Estados; y en las materias sobre las cuales tengan competencias residuales o concurrentes. Veamos separadamente estos aspectos.

1. *La autonomía administrativa en relación a sus bienes y a la inversión de sus recursos*

En tercer lugar, la Constitución atribuye a los Estados, competencia para "la administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 229 y 235 de esta Constitución" (art. 17, ord. 3º).

La autonomía administrativa de los Estados, por tanto, está limitada, constitucionalmente en la forma establecida en los artículos 229 y 235 de la propia Constitución, y éstos, respectivamente, remiten en algunos aspectos a regulaciones establecidas por la ley nacional, por lo que la limitación a la autonomía administrativa de los Estados es mayor.

En efecto, el artículo 229 de la Constitución regula el denominado situado constitucional, es decir, la partida que debe incluirse en la Ley de Presupuesto Nacional, para ser distribuida entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales, estableciendo los porcentajes y forma de distribución.

En dos ocasiones dicha norma remite a una ley orgánica nacional, mediante la cual podría regularse y limitarse la autonomía administrativa de los Estados, con-

forme a la previsión constitucional. Se trata, en primer lugar, de la remisión a una ley orgánica respectiva, para determinar "la participación que corresponda a las entidades municipales en el situado"; y en segundo lugar, de la autorización constitucional para que una ley nacional pueda "dictar normas para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional y fijar límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades federales y municipales".

Estas previsiones constitucionales, sin duda, limitan la autonomía administrativa de los Estados, pero sólo y exclusivamente en la forma y con los alcances que establece la Constitución. La ley nacional que prevé la Constitución no podría ir más allá del estricto marco constitucional que prevé el artículo 229 de la Constitución, y en tal sentido se ha dictado la Ley Orgánica de Coordinación del Situado Constitucional con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, cuya última reforma es de diciembre de 1980.

El otro artículo constitucional al cual remite al artículo 17, ordinal 3º del texto fundamental, es el artículo 235 de la Constitución, el cual prevé otra limitación a la autonomía de los Estados, al autorizar a la ley nacional a extender las funciones de la Contraloría de la República a las administraciones estatales, "sin menoscabo de la autonomía que a éstos garantiza la presente Constitución". Por tanto, y aquí expresamente señalado, *sin menoscabo de la autonomía de los Estados*, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1975 ha previsto la posibilidad del órgano contralor de ejercer, sobre las administraciones estatales, las funciones de inspección, fiscalización e investigación (art. 65); y de prescribir instrucciones para unificar las normas y procedimientos de contabilidad para la Administración Pública (art. 67).

2. *La autonomía financiera y la utilización del crédito público*

La Constitución, en el ordinal 4º del mismo artículo 17, establece como de la competencia de los Estados "el uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales". En este supuesto, sin duda, la autonomía financiera de los Estados encuentra su mayor limitación pues esta competencia para utilizar el crédito público está sometida a las limitaciones y requisitos que el Poder Nacional ha establecido en la Ley Orgánica de Crédito Público de 1976, entre las cuales están la prohibición de realizar operaciones de crédito público externo (art. 38); y la necesaria autorización por ley especial del Congreso para las operaciones de crédito público interno (art. 39), salvo ciertas operaciones de tesorería que requieren únicamente autorización del Ministro de Hacienda (art. 41).

Es de destacar que dentro de las limitaciones constitucionales a la autonomía estatal, la prevista en el ordinal 4º del artículo 17 es de las más intensas, en virtud de la fórmula empleada por la Constitución. Por eso es que la propia Ley Orgánica de Crédito Público establece competencias para las Asambleas Legislativas en la materia. En efecto, en el artículo 40 de la Ley Orgánica se prevé que las operaciones de crédito público de los Estados deben ser sancionadas por las respectivas Asam-

bleas Legislativas mediante leyes, en las que se incluirán las menciones y la autorización del Congreso Nacional.

Debe destacarse que, como se ha dicho, la autonomía política y de organización de sus Poderes Públicos, le asigna a los órganos de los Estados competencia exclusiva para regular su funcionamiento y la forma en la cual pueden ejercer su competencia. Una Ley Nacional nunca podría establecer atribuciones y competencias directas a los órganos de los Estados como, por ejemplo, las Asambleas Legislativas, sino cuando, como en este caso del ordinal 4º del artículo 17, la propia Constitución autoriza al Congreso Nacional, mediante ley, a hacerlo.

3. *La autonomía administrativa y la organización de la policía*

El mismo artículo 17 de la Constitución atribuye competencia a los Estados, en su ordinal 5º para “la organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal”.

Conforme a esta norma, por tanto, los Estados tienen entera autonomía en materia de organización de la policía urbana y rural, es decir, de las regulaciones y actividades de mantenimiento del orden público en las ciudades y los campos del país, y son los Estados los que deben establecer, mediante ley de la Asamblea Legislativa, las ramas de la policía urbana y rural que deben ejercer los Municipios, como policía municipal que les compete (art. 30).

La Constitución limita esta autonomía, sin embargo, en materia de “fuerzas de policía”, es decir del establecimiento y regulación de los cuerpos armados de policía, los cuales sólo podrán organizar tanto los Estados como los Municipios “de acuerdo con la ley” (art. 134). Por otra parte, debe destacarse que el hecho de que la Constitución atribuya al Poder Nacional competencia en materia de “policía nacional” (ord. 5º del art. 136), no significa limitación a la competencia de los Estados y Municipios, en el sentido de que estos servicios de policía nacional previstos en dicho artículo 136, ordinal 5º, no pueden incidir en la policía urbana y rural, sino en los aspectos nacionales de la policía, como, por ejemplo, la policía de fronteras, de seguridad, sanitaria, de licores, forestal, etc.

4. *La autonomía estatal y la descentralización administrativa territorial*

La Constitución atribuye a los Estados también, competencia en “las materias que le sean atribuidas de acuerdo con el artículo 137” (art. 17, ord. 6º); y este artículo 137 prevé, en efecto, que mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, el Congreso “podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa”. En estos casos, cuando una descentralización territorial de esa naturaleza se produzca, es indudable que la ley que la establezca, puede prever los límites y requisitos para el ejercicio de la competencia estatal, lo cual abriría un campo amplio para la limitación de la autonomía estatal en estos casos. Ello, sin embargo, es consecuencia del proceso de descentralización, que deja en poder del

órgano que transfiere las competencias, la posibilidad de establecer los límites y requisitos para el ejercicio de las competencias transferidas.

5. *La autonomía estatal y las competencias residuales y concurrentes*

De acuerdo a la fórmula del artículo 17, ord. 7º de la Constitución, los Estados tienen una amplia competencia residual, al asignarles atribuciones en “todo lo que no corresponda de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal”. En esta forma, en todas las materias no atribuidas expresamente al Poder Nacional ni a los Municipios, los Estados pueden ejercer su autonomía.

Esta competencia residual, sin embargo, podría reducirse en virtud de que la misma Constitución asigna al Poder Nacional, competencia en “toda otra materia que le corresponda por su índole o naturaleza” (art. 136, ord. 25). En esta forma, la competencia nacional puede ampliarse en perjuicio de la competencia estatal, cada vez que el Congreso estime que una materia no atribuida expresamente ni al propio Poder Nacional ni a los Municipios, por su índole o naturaleza debe ser asumida por el ámbito nacional.

Pero, además de estas competencias residuales, en la Constitución se identifican una serie de competencias concurrentes que se asignan a los tres niveles de organización político-territorial, es decir, a la República, a los Estados y a los Municipios. En todos estos casos, cada uno de los niveles político-territoriales tienen competencia en esas materias, incluyendo, por supuesto, a los Estados, con las limitaciones que se derivan de las regulaciones de los artículos 30 y 136 de la Constitución, o de que se las pueda considerar en un momento determinado, que por su índole o naturaleza, deben ser asumidas por el Poder Nacional.

IV. LA AUTONOMIA TRIBUTARIA DE LOS ESTADOS Y SUS LIMITACIONES

La Constitución no establece competencias tributarias expresas de los Estados, en contraste con la asignación de potestad tributaria originaria tanto del Poder Nacional (art. 136), como de los Municipios (art. 31). Sin embargo, ello no excluye la existencia efectiva de una autonomía tributaria de los Estados derivada de una potestad tributaria originaria, tal como surge de la interpretación del artículo 136, ordinal 8º y del artículo 18 de la Constitución. Es más, si no existiese esta potestad tributaria originaria de los Estados, no tendrían justificación las limitaciones establecidas en el artículo 18 del texto fundamental.

En efecto, conforme al ordinal 8º del artículo 136 de la Constitución, se reserva al Poder Nacional la organización, recaudación y control de las contribuciones que “recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional, tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas”. Del análisis de esta norma, se deduce lo siguiente:

En primer lugar, que no existe una auténtica reserva constitucional al Poder Nacional en materia de impuestos a la producción y al consumo de bienes, sino que la Constitución remite a la *ley nacional* la determinación de los impuestos de tal naturaleza que se reservan al Poder Nacional. En esta forma, *sólo los impuestos a la producción y al consumo de bienes que la ley nacional ha reservado expresamente al Poder Nacional le corresponden exclusivamente*, los cuales son, hasta ahora, los que gravan los cigarrillos, los alcoholes y los licores, los fósforos y las salinas.

En segundo lugar, aun en los casos en los cuales la Ley Nacional reserve al Poder Nacional un impuesto a la producción y al consumo de bienes como los indicados, esa ley puede contener una reserva parcial, por lo que la misma podría atribuir a los Estados la recaudación de parte de dichos impuestos.

En tercer lugar, todos los impuestos a la producción o al consumo de bienes, excluidos los que recaigan sobre los alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas, son de la potestad tributaria originaria de los Estados, tal como lo confirma, en cuanto a los impuestos al consumo de bienes, lo establecido en el artículo 18 de la Constitución.

En cuarto lugar, el ejercicio de la potestad tributaria de los Estados en relación a estos impuestos está sometido a las siguientes limitaciones: Por una parte, a que conforme al artículo 136, ordinal 8º de la Constitución, el Poder Nacional la elimine al reservarse total o parcialmente los otros impuestos a la producción o al consumo de bienes. En caso de reserva parcial la ley respectiva podría establecer limitaciones al ejercicio de la potestad tributaria por los Estados.

Por otra parte, en el supuesto de que no se produzca esa reserva, el ejercicio de la potestad tributaria del Estado está sometida a las limitaciones establecidas expresamente en el artículo 18 de la Constitución, en la siguiente forma: En cuanto a los impuestos al consumo, sólo pueden gravar el consumo de bienes producidos en su territorio o después que entren en circulación dentro de su territorio; en caso de gravar el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, no pueden gravarlos en forma diferente a los producidos en él; y en cuanto a los impuestos a la producción, no pueden gravar el ganado en pie ni sus productos o sub-productos.

Dentro de estas limitaciones constitucionales, y sólo dentro de ellas, los Estados pueden ejercer su autonomía tributaria, y una ley nacional podría incidir sobre ella, limitarla y aun extinguirla, si el Poder Nacional decide, conforme al ordinal 8º del artículo 136 de la Constitución, reservarse esos impuestos a la producción y al consumo de bienes.

ALGUNOS PROBLEMAS TEORICOS Y PRACTICOS DE LAS CONSIGNACIONES DE ALQUILERES

Irmaisabel Lovera De-Sola

Abogado

SUMARIO

- I. PRESENTACION DEL TEMA
- II. EL ARTICULO 5º DEL DECRETO LEGISLATIVO SOBRE DESALOJO DE VIVIENDAS
- III. FORMULACION DEL ARTICULO 5º DEL DECRETO SOBRE DESALOJO DE VIVIENDAS
- IV. ALGUNOS PROBLEMAS PRACTICOS EN RELACION AL ARTICULO COMENTADO
- V. CONCLUSION

I. PRESENTACION DEL TEMA

Trataremos aspectos teóricos y prácticos de la llamada consignación de alquileres, a la cual recurren millares de personas, por ante los Juzgados de Parroquia y Municipio de todo el país, y que constituyen uno de los campos peor formulados legalmente, menos tratados teóricamente y más confusos en la práctica, tanto para inquilinos como para arrendadores, propietarios y abogados.

II. ARTICULO 5º DEL DECRETO LEGISLATIVO SOBRE DESALOJO DE VIVIENDAS

El artículo 5º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, formula de manera vaga el procedimiento mediante el cual el arrendatario, a quien el arrendador no le ha recibido el pago del alquiler por motivos ilegítimos, puede llegar a ser considerado solvente, en virtud de la consignación del canon de arrendamiento, dentro de ciertas condiciones.

La primera duda que nos surge en relación al ámbito de aplicación de esta norma o su extensión, en el sentido de si rige o no para todos los contratos de arrendamiento, o solamente, como se ha dicho tradicionalmente, para los contratos a tiempo indefinido.

Para la época de redacción del Decreto que comentamos, el año 1947, normar las relaciones entre inquilinos y arrendadores significaba solamente pensar en contratos a tiempo indefinido, en su mayoría contratos verbales; entonces, ¿cómo saber si el legislador quiso establecer un régimen propio y único para los arrendamientos, para todos los que existían en aquel momento o solamente para los arrendamientos a tiempo indeterminado?

Es nuestra opinión sobre este punto, que se puede legítimamente argumentar en un sentido o en el otro, sin que ninguno de los dos razonamientos pueda considerarse incierto, ya que ni la exposición de motivos ni las disposiciones del indicado Decreto dan una orientación clara para justificar una respuesta excluyente.

Tenemos que subrayar el oportunismo o casuismo de nuestra legislación, la cual se ha venido elaborando bajo la presión de algún problema agobiante del momento,

sea cual fuere el tipo de gobierno, y al elaborar reglamentaciones no se toma en cuenta otra perspectiva que la que ofrece una visión pasajera. Esto, sumado a la lentitud con que evolucionan las reformas legislativas y la rapidez con la cual cambian las realidades sociales, pueden brindarnos una idea de lo que ha sucedido con las leyes confrontadas con el paso del tiempo; y no es este Decreto sobre Desalojo una excepción, ya que se redactó para algunos muy restringidos supuestos que han variado, y ya no es útil, e incluso a veces su aplicación resulta abiertamente injusta. Para afianzar nuestra afirmación de que se pueden sostener las dos posiciones, tanto que el Decreto sobre Desalojo, y especialmente en su artículo 5º, es aplicable a los contratos a tiempo indefinido, como también es aplicable a todos los contratos a plazo fijo, haremos algunas precisiones:

a) ¿Por qué no pensar que el legislador tuvo en mente únicamente lo que constituía la mayoría de los contratos de alquiler en su época, que eran sin término fijo?

b) ¿Por qué no pensar que el legislador quiso establecer un sistema mediante el cual el arrendatario, sea cual sea el plazo de su contrato, pudiera evitar quedar en insolvencia, ya porque el arrendador no le recibiera el pago o porque no habiéndolo aceptado tuviera que seguir el complejo proceso de la oferta real y depósito, que además es oneroso para el depositante?

c) ¿Acaso hay alguna norma que nos autorice a afirmar que el único artículo del Decreto sobre Desalojo de Vivienda que se aplica a los contratos a término fijo es la del 4º, que versa sobre el Derecho de Preferencia?

d) ¿Si el legislador no hizo salvedad alguna al referirse a las consignaciones de alquileres, no fijó el ámbito específico de aplicación en los contratos sin término fijo, podremos nosotros hacerlo?

Conocemos la opinión generalizada sobre el particular, y la hemos compartido como litigantes, pero ello no significa que nuestras conveniencias como abogados en el ejercicio nublen las posibilidades de razonamiento en el campo teórico.

III. LA FORMULACION DEL ARTICULO 5º DEL DECRETO SOBRE DESALOJO DE VIVIENDA

La formulación del artículo 5º del Decreto sobre Desalojo de Vivienda trae varias imprecisiones que descamos mostrar con ánimo constructivo, al hacer observaciones personales y sugerencias para una futura redacción de esta norma.

A. Dice el artículo 5º que el arrendatario podrá consignar el alquiler cuando el arrendador rehuse recibírselo.

Los motivos que pueden inducir al arrendador a no recibir el alquiler son múltiples, por ejemplo:

— que el inquilino pretenda pagar una suma inferior a la que se ha pactado en el contrato o a la que aspira el arrendador, ya sea una suma fijada convencionalmente o por una regulación.

— que el contrato a plazo fijo se haya vencido.

— que el arrendador desee provocar insolvencia del arrendatario.

— que el arrendatario haya traspasado el inmueble ilegalmente y sea el ocupante quien pretenda cancelar el canon de arrendamiento.

— que el arrendador ya no administre el inmueble.

Estos motivos son los más frecuentes, pero existen muchos otros.

El arrendatario, salvo casos excepcionales, no tiene forma de demostrar ese requisito previo que le exige el supuesto del artículo 5º en referencia, o sea el rechazo del pago por el arrendador, pero ya mostraremos que sí hay vías indirectas para conocer de manera más o menos clara que el pago ha sido rehusado.

B. El único legitimado activo del procedimiento de consignación es el arrendatario y, por supuesto, su apoderado.

Objetamos de manera enérgica la permisividad con que en algunos Juzgados de Parroquia o Municipio se acepta que terceras personas, sin siquiera presentar autorización alguna, consignen alquileres de inmuebles sobre los cuales no tienen interés legítimo alguno. En estos casos se ha venido salvando el escollo con una infeliz expresión de "Consignado por a nombre de, arrendatario".

Si bien es cierto que el artículo que comentamos adolece de defectos importantes, no es uno de ellos el no haber definido quién puede consignar, quién puede utilizar legalmente ese procedimiento que entendemos como privilegio para el arrendatario únicamente.

Es deber de los jueces competentes, para recibir consignaciones, vigilar la legitimidad de los procedimientos y evitar así que las consignaciones se conviertan en un amparo de ocupantes ilegales de inmuebles y sombra protectora para traspasos ilegítimos.

C. En cuanto al plazo dentro del cual debe hacerse la consignación para que al finalizar este procedimiento el arrendatario sea considerado como solvente, la norma establece quince (15) días contados a partir del vencimiento.

En la actualidad, la mayor parte de los contratos de arrendamiento son escritos y fijan cinco (5) días a partir del vencimiento como plazo para el pago; ahora bien, en el caso que el pago sea rechazado, el arrendatario tendrá el beneficio de un plazo mayor o sea el de diez (10) días más para consignar el monto del alquiler.

D. Con excelente criterio el legislador establece en beneficio del arrendatario, una excepción al principio general de que las acciones deben intentarse en el domicilio del legitimado pasivo, que en este caso sería el arrendador, al fijar como lugar de la consignación el de la ubicación del inmueble, aun para el caso en que se hubiere establecido domicilio especial.

E. El escrito mediante el cual se hace constar la consignación bien sabemos que ofrece mínimas dificultades para el consignante, ya que normalmente el Juzgado le suministra una planilla para rellenar; así, pues, queda transferida al Juez y Secretario del Juzgado la responsabilidad de que el escrito contenga todas las menciones exigidas por la ley.

F. Es una obligación legal del Juez ocuparse con la mayor diligencia de que el Alguacil del Tribunal haga las notificaciones de las consignaciones, en las direcciones suministradas por los arrendatarios.

Sobre este particular encontramos la variedad más insospechada de interpretaciones, por un lado, y de prácticas viciadas por el otro, lo cual nos ha preocupado siempre, debido a las consecuencias que ello trae para ambas partes, arrendadores y arrendatarios. Hay casos en que al arrendatario no se le pide la dirección del arrendador, entre los datos que debe suministrar en el escrito de consignación; así, pues, se dejan acumular consignaciones de un arrendatario sin ocuparse de la notificación, supuestamente porque el consiguiente no la ha suministrado, hasta el momento en que el arrendatario se dirige al Tribunal donde ha estado consignando y expone el problema de que lo han demandado por falta de pago, habiendo consignado los alquileres, y es en ese momento cuando el funcionario encargado de recibir las consignaciones le informa al inquilino que "si quiere" se puede notificar. No se piense que es una fantasía lo que expongo, nos consta personalmente y nos asombra tal proceder.

Otras veces el alguacil percibe una suma para transporte a fin de realizar la notificación y, sin embargo, no la hace, a pesar de las instrucciones del Juez en tal sentido.

Otra variedad de práctica en las notificaciones de consignaciones es la que se realiza de manera espasmódica e impredecible, cuando el funcionario del Tribunal estima que se han acumulado muchas consignaciones y no se ha notificado, entonces envía un telegrama al arrendador en el cual lo cita para que acuda al Juzgado en día y hora determinados, sin señalar que se trata de una consignación de alquileres.

También queremos mencionar a aquellos jueces y alguaciles diligentes, que sí gestionan las notificaciones y hacen constar en los expedientes correspondientes los resultados de las mismas. Así mismo deseo destacar al personal que se encarga del agotador trabajo de recibir consignaciones, que lo hacen con dedicación, exactitud y buen trato hacia el consignante, personas que están exclusivamente dedicadas a estos trámites de depósitos y retiros de dinero, y lo realizan con toda responsabilidad.

G. Cumplidas todas las formalidades ya mencionadas se puede, y sólo así, considerar la consignación como "legítimamente efectuada", cuya consecuencia jurídica directa es la solvencia del arrendatario.

A este respecto compartimos la jurisprudencia del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato y particularmente una sentencia que estuvo bajo la ponencia del Dr. Francisco de Sales Pérez, en el sentido de considerar como únicas consignaciones verdaderamente liberatorias de la obligación de pagar al arrendador, aquellas que se ajustan a todas y cada una de las formalidades y requisitos enumerados, incluida la notificación del arrendador.

A pesar de ello debo subrayar que en ciertos casos deberá el Juez de la causa, o sea el Juez ante quien se demande la resolución del contrato por falta de pago, flexibilizar el rigor de la norma a fin de que el arrendatario diligente que haya realizado correctamente las consignaciones, no sufra las consecuencias de la negligencia o el exceso de trabajo y el poco personal con que cuentan los Juzgados competentes para los trámites de consignación de alquileres. Corresponderá, pues, al Juez apreciar estas variables a fin de dar la más equitativa aplicación a la ley, cuando deba decidir un juicio por falta de pago.

IV. Debemos encarar dos problemas que, si bien no están explícitamente contenidos en la norma objeto de este examen, son cruciales y motivan no pocas y graves consecuencias prácticas.

1º) La cantidad o monto de la consignación.

2º) Significado de la expresión, la suma consignada a "*la orden y disposición del arrendador*".

1. Cantidad o monto de la consignación

Bien sabemos, quienes nos dedicamos a esta materia, que es el monto del canon mensual y las divergencias que surgen entre arrendador y arrendatario en razón de su variación en la cuantía, una de las causas más frecuentes de consignaciones.

Contractualmente se establece una cantidad que debe ser pagada mensualmente y luego puede variar por diversas causas, y es posible que si el canon de alquiler aumenta, por ejemplo en razón de una regulación nueva, el inquilino para evadir la obligación del pago del aumento, decida consignar el monto del canon anterior.

En estos casos el arrendatario pretende utilizar un procedimiento concedido en su amparo, para evadir una obligación legal, como es la del pago del canon de arrendamiento completo. Consideramos que el Juez o funcionario encargado de recibir las consignaciones, puede exigir del consignante los siguientes documentos:

Contrato de arrendamiento, recibos anteriores de pago y copia de la regulación vigente, y así evitar el uso indebido de procedimiento ideado con otros fines.

También la agilización del trámite de la notificación al arrendador puede evitar el mal uso de las consignaciones, ya que éste procederá en resguardo a sus intereses y derechos, y se evitará que el arrendatario quede amparado habiendo incumplido.

En resumen, la cantidad o monto de la consignación será la que conste en el contrato, o la que se desprenda de la regulación vigente, o la que legítimamente exija el arrendador en los casos de inmuebles exentos de regulación.

2. *Significado de la expresión, la suma consignada queda a "la orden y disposición del arrendador"*

Aquí entramos en campo minado, ya que si señalamos divergencias en lo relacionado con las notificaciones, aquí la confusión es total. Cuando se han cumplido todas las formalidades indicadas por el Legislador, se podrá considerar la consignación como "legítimamente" realizada y las sumas consignadas quedan a la "orden y disposición" del arrendador, no del arrendatario, esta expresión en unívoca, solamente significa que únicamente el arrendador en favor de quien se ha realizado la consignación podrá decidir si la acepta o no y, en consecuencia, será únicamente él quien podrá retirarla y bajo ningún respecto podrá el arrendatario pretender que se le devuelvan las sumas de dinero que ya no están a su orden, sino a "*la orden y disposición del arrendador*". En este caso el arrendatario que pretendiera la devolución de la suma consignada deberá ser considerado con igual falta de cualidad de un tercero cualquiera que pretendiera la entrega de un dinero que no está a su nombre.

No compartimos el criterio de que a las consignaciones les es aplicable la norma de la oferta real y depósito del Código Civil que permite su retiro por el oferente, ya que mal pueden buscarse normas supletorias de silencio del Legislador cuando no ha habido tal silencio y, por el contrario, el Legislador ha sido explícito y preciso al señalar que lo consignado queda a la orden y disposición del arrendador, expresión ésta que no admite otra interpretación que la que se desprende literalmente del significado de sus palabras.

Ahora bien, es necesario hacer una distinción, y en esto compartimos de nuevo, el criterio del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato. Si el arrendador no ha sido notificado de la consignación, el arrendatario puede retirar la suma consignada o el arrendador podría también si se hubiese enterado de tal consignación por medios diferentes de la notificación del Tribunal. Si el arrendador ha sido notificado de la consignación, es él y nadie más, como ya quedó dicho, quien puede retirar la cantidad de dinero consignada.

Existe otro criterio muy extendido, y es el de considerar que como no existe norma que prohíba expresamente al Juez devolver las consignaciones al arrendatario, se le puede devolver al arrendatario, lo cual consideramos igualmente errado y sostenemos la opinión ya expuesta.

Es, a todas luces, incoherente y no puede atribuirse al Legislador el haber establecido un procedimiento de consignación de cánones de arrendamiento, para proteger al consignante que al final del trámite será considerado solvente y, al mismo tiempo, permitir que ese mismo sujeto de la protección jurídica, pueda retirar la suma depositada y seguir siendo considerado solvente.

Ratificamos que la expresión "a su orden y disposición" no admite dudas y crea una obligación de custodia de su cumplimiento en cabeza del Juez.

V. CONCLUSION

Esperamos que con la mayor urgencia se legisle sobre tan importante materia como es la de las consignaciones, que afecta a inmenso número de arrendatarios y arrendadores; pero aún más importante, mientras no haya otra norma sobre el particular, es dar una recta interpretación y cumplimiento del Artículo 5º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda.

NATURALEZA Y REGIMEN JURIDICO DEL BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Juan Garrido Rovira
Abogado

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. CARACTERIZACION JURIDICA
- III. EL PROBLEMA DE LA NATURALEZA JURIDICA
- IV. REGIMEN JURIDICO

I. INTRODUCCION

El Estado venezolano, para la realización de sus fines económico-sociales a través de la intermediación crediticia, ha creado establecimientos públicos bancarios bajo la forma de compañías anónimas. Dichos establecimientos se encuentran regidos por leyes especiales, las cuales se aplican con preferencia a la legislación bancaria y a la común en materia mercantil.

En tanto que mera forma jurídico-organizativa, la sociedad o compañía anónima pertenece al campo del derecho privado y, en consecuencia, desde este punto de vista, se trata de una forma asociativa jurídico-privada. No existe en nuestro derecho una forma jurídico-pública asociativa que se corresponda con la forma jurídico-pública fundacional propia de los Institutos Autónomos.

Sin embargo, la instrumentalización por parte del Estado de la figura de la compañía anónima para la realización de determinados cometidos ha originado el nacimiento de sociedades anónimas que, por su naturaleza y régimen jurídicos, desbordan el simple marco de la legislación mercantil ordinaria y presentan un régimen jurídico híbrido.

El Banco de Desarrollo Agropecuario constituye precisamente el caso de una compañía anónima que ampara un establecimiento público regido por una ley especial.

Los siguientes comentarios tienen por objeto presentar algunas consideraciones sobre la naturaleza y régimen jurídicos del mencionado instituto de crédito, para lo cual es indispensable precisar previamente sus peculiares atributos.

II. CARACTERIZACION JURIDICA DEL BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

La caracterización jurídica del mencionado Banco debe realizarse en sus aspectos material y formal, ya que sólo de un adecuado examen de ambos aspectos puede explicarse cabalmente la especificidad jurídica propia del mismo.

1. Caracterización jurídico-material

La actividad de intermediación en el crédito y las operaciones típicamente bancarias se encuentran reguladas por el derecho administrativo y, tal como lo establece el Artículo 1º de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, sólo pueden ser realizadas por las instituciones previstas en dicha Ley, sujetas siempre a los principios y normas en ella establecidos.

No obstante, los artículos 1º y 190 de la citada Ley prevén, en forma expresa, la existencia de bancos establecidos con fines especiales, los cuales han de funcionar de conformidad con sus respectivas leyes.

Desde un punto de vista material o sustantivo, y a la luz de estas normas, el Banco de Desarrollo Agropecuario aparece como un establecimiento bancario con fines especiales, que, en virtud de lo establecido en los artículos antes citados y en el artículo 1º de su ley, tiene un régimen especial en todo lo relativo a la realización de la actividad de intermediación crediticia y de operaciones típicamente bancarias. Así pues, un primer atributo del organismo en estudio viene dado por su condición de establecimiento bancario con fines especiales, a los cuales se refiere en detalle el artículo 2º de la Ley de creación del referido instituto bancario.

Ahora bien, una simple observación del texto del artículo 1º de la Ley del Banco de Desarrollo Agropecuario nos pone de manifiesto otra cualidad del mismo: la relativa a su origen en tanto que establecimiento bancario. Dice el mencionado artículo:

“Se crea el Banco de Desarrollo Agropecuario, que revestirá la forma de Sociedad Anónima y se regirá por las disposiciones de la presente Ley”.

De aquí se desprende que éste tiene, en tanto que establecimiento bancario, un origen legal, por oposición a los bancos constituidos conforme a la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, los cuales tienen un origen contractual, si bien dentro de las regulaciones y limitaciones establecidas en dicha Ley.

Así, la causa material del organismo bajo análisis, en tanto que banco, no es la voluntad de sus asociados sino la propia ley, la cual acota, en términos especiales, una actividad (intermediación del crédito en el campo del desarrollo agropecuario) y la confía para su realización a una entidad que ella misma crea, es decir, que ella hace nacer al mundo del derecho, si bien la misma no adquiere personalidad jurídica, en el plano del derecho positivo, sino en virtud del cumplimiento de los trámites legales que rigen para las sociedades anónimas, lo cual configura la causa formal de la institución.

Por tanto, un segundo atributo que en el aspecto material posee el Banco de Desarrollo Agropecuario es el relativo a su origen legal inmediato, que apareja, además, la primacía de su ley en todo lo relativo a la realización de la actividad que tiene confiada, y a la organización y funcionamiento de la misma.

Por otra parte, desde el punto de vista organizacional, el Banco es creado por la Ley como un establecimiento asociativo, a diferencia de otros bancos con fines especiales e igualmente creados por ley, pero como establecimientos fundacionales (v. gr. el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario). Como ente asociativo, el Banco tiene personas naturales y jurídicas como asociados y, por efecto de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley especial de creación, un socio permanente calificado: el Estado. Ello hace que el Banco de Desarrollo Agropecuario tenga como otro de sus atributos materiales el de tener un régimen patrimonial de “economía mixta”, en el sentido que tiene esta expresión en la doctrina publicista.

Si unimos entonces todas las características sustantivas o materiales que hemos atribuido al Banco de Desarrollo Agropecuario podemos afirmar que el mismo configura un establecimiento o entidad bancaria, nacido *ex-lege*, con fines especiales y con un régimen patrimonial de economía mixta.

2. Caracterización jurídico-formal

Por expresa disposición del artículo 1º de su Ley, el Banco de Desarrollo Agropecuario reviste la forma de compañía anónima. Consecuencialmente, dicho Banco es, desde el punto de vista adjetivo o formal, una sociedad anónima, que constituye, al tenor del artículo 201 del Código de Comercio, una persona jurídica distinta de las de sus socios.

La materia (establecimiento bancario con objeto especial) se concreta en una forma jurídica (sociedad anónima), dando lugar así al nacimiento, en el plano de la adquisición de derechos y obligaciones, a una persona jurídica asociativa-mercantil, regida, en tanto que tal, por el derecho común aplicable a tales entes (Código de Comercio), salvo en aquellas materias expresamente reguladas por la propia ley especial o por otras leyes administrativas aplicables.

Así, desde una perspectiva de derecho privado estamos en presencia de uno de esos casos en que la "sociedad anónima va transformándose y adoptando formas peculiares que le exigen las leyes especiales para actuar en ciertos campos específicos, sin perder por ello su forma ni su esencia"¹.

Visto desde una perspectiva de derecho público nos encontramos ante una forma de organización de empresas públicas en la cual el ordenamiento jurídico-público, y el propio Estado como causa eficiente, instrumentaliza una forma de organización que viene dada históricamente dentro del marco del derecho privado².

Pero, sea cual sea la óptica formal que se adopte (publicista o privatista) el dato concreto de derecho positivo es que para la adquisición de la personalidad jurídica y, en consecuencia, para asumir derechos y obligaciones, la Ley de creación del Banco de Desarrollo Agropecuario, de 1º de agosto de 1967, remitió en el aspecto constitutivo-formal, a la Ley General aplicable, la que a su vez nos conduce a la aplicación supletoria del Código de Comercio en todo lo no previsto en la misma. Véanse en este sentido los artículos 85 y 92 de la Ley antes citada³.

Formalmente, pues, el Banco de Desarrollo Agropecuario es una sociedad anónima, sometida a un régimen especial, contenido tanto en su Ley de creación como en otras leyes aplicables y, especialmente, en la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito.

3. Caracterización material-formal y caracterización formal-material

Es evidente que en la realidad de las cosas el Instituto de referencia constituye una unidad jurídica, que surge, precisamente, de la unión de sus atributos materiales y formales.

Por ello, debemos unir los resultados del análisis efectuado mediante una caracterización material-formal y una caracterización formal-material, las cuales han de darnos idénticos resultados con respecto a la especificidad jurídica de la institución.

De esta forma, una caracterización material-formal del Banco nos da por resultado, en términos de atributos concretos otorgados por el derecho positivo, una entidad bancaria, nacida *ex-lege*, con fines especiales, que se hace persona jurídica den-

1. Acedo Mendoza, Manuel. *Temas sobre las Sociedades Anónimas*. Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas, 1974, p. 40.
2. Cfr. García Trevijano-Fos, J. A. "Concepción Unitaria del Sector Público", en *La Empresa Pública*. Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia. Bolonia, 1970. Tomo I, p. 79.
3. "Artículo 85. El Banco será promovido e iniciará sus actividades dentro de un lapso de dos (2) años, contados a partir de la publicación de esta Ley en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela".
"Artículo 92. Cumplidos los requisitos que exige esta Ley, la Superintendencia de Bancos autorizará su funcionamiento".

tro de una forma asociativa-mercantil (sociedad anónima), con participación del Estado y de los particulares en su capital.

De otra parte, una caracterización formal-material nos da por resultado una persona jurídica asociativa mercantil (sociedad anónima) con participación del Estado y de los particulares en su capital, la cual obtiene de la Ley su actividad específica y las normas reguladoras de la organización y funcionamiento de ésta.

III. EL PROBLEMA DE LA NATURALEZA JURIDICA DEL BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Señalados los principales atributos, formales y materiales, que caracterizan jurídicamente al Banco resulta lógico abordar de seguidas el problema relativo a su naturaleza jurídica. ¿Qué es el Banco de Desarrollo Agropecuario? ¿En qué categoría, doctrinal o positiva, podemos encuadrarlo? ¿Es una persona pública o una persona privada?

Antes de responder a estas interrogaciones conviene advertir que el problema de la naturaleza jurídica del Banco de Desarrollo Agropecuario no puede reducirse a su calificación en términos absolutos como persona pública o privada por cuanto de la caracterización que hemos efectuado en el punto anterior se desprende que el Instituto de referencia presenta un aspecto material (entidad bancaria), encuadrado en normas de derecho público (Ley de creación), y un aspecto formal (sociedad anónima) enmarcado en normas de derecho privado. Entonces, resulta evidente que no estamos en presencia de un sujeto jurídico que de modo claro y distinto pueda ser calificado a todos los efectos jurídicos como persona pública o como persona privada. Por ello, estimamos que la cuestión relativa a la naturaleza jurídica del Instituto debe ser entendida no en relación al género o clase de persona jurídica a la cual pueda pertenecer desde el punto de vista doctrinario, sino en relación a su esencia y propiedad característica, las cuales derivan, en definitiva, de su caracterización y régimen jurídicos⁴.

No obstante, como quiera que se ha planteado el problema de si el Banco es un ente de derecho público o de derecho privado y que al respecto existen posiciones contradictorias, no nos excusaremos de abordar esta cuestión, procurando, a conciencia, simplificar el planteamiento de este problema, en virtud de que consideremos más adecuado hacer énfasis en el punto, más amplio, del régimen jurídico del Banco y de las reglas que puedan formularse para su cabal interpretación y aplicación.

La distinción entre persona pública y persona privada ha tenido, sin duda, una importancia considerable en la temática jurídica moderna y contemporánea de casi todos los países del llamado mundo occidental.

La publicitación de actividades que algunos años atrás estaban libradas a la voluntad de los particulares y, consiguientemente, la regulación de las mismas por el derecho administrativo; la progresiva socialización del quehacer humano, en términos de solidaridad e interdependencia y al margen de consideraciones ideológicas, y la creciente intervención y participación, directa e indirecta, del Estado en la vida económica y social han motivado el surgimiento de instituciones administrativas, más concretamente, de personas jurídicas ante las cuales la tradicional distinción, casi matemática, entre personas públicas y privadas, se ha detenido desconcertada.

El derecho positivo, atento al fenómeno socio-económico más que a categorías jurídicas predeterminadas, no ha vacilado en abrir sus puertas a diversos entes que han ido apareciendo y desarrollándose, siendo en buena parte la causa de que el

4. Cfr. *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española. Decimonovena Edición. Madrid 1970, acepciones 15 y 1 de la palabra naturaleza, pág. 912.

problema de las personas jurídicas, en tanto que divisibles en públicas y privadas, se haya tornado cada vez más complejo.

La doctrina y la jurisprudencia, sin embargo, no han resignado su voluntad y cada día realizan nuevos aportes para contribuir al dominio intelectual del problema.

Justificada así la crisis de la cuestión, nos parece prudente, a los fines del presente escrito, concretar el problema de la distinción entre personas públicas y privadas en los siguientes puntos:

a) Las denominaciones de "persona pública" y "persona privada" y, en consecuencia, la distinción entre ambas nos vienen dadas históricamente. En un principio, tales expresiones tuvieron un solo significado. La persona pública se identificaba con el concepto de "entidad estatal" y a ella correspondía un régimen de derecho público. La persona jurídica privada se identificaba con el concepto de "particular", y a ella correspondía un régimen de derecho privado.

b) La aparición en el mundo jurídico de entes que si bien no pueden ser calificados como estatales se encuentran regidos por el derecho público, y la creación de organismos, regidos en muchos aspectos por el derecho privado, que, como lo ha expresado la Corte Suprema de Justicia⁵, con rótulos y denominaciones diversos, comparten con el Estado la responsabilidad de administrar servicios y poner en ejecución planes, que en otros tiempos éste realizaba únicamente a través de las dependencias ordinarias del Gobierno, ha hecho que las expresiones "persona jurídica pública", "persona jurídica privada", dejen de tener un solo y único significado y adquieran un significado diverso, admitiendo, por consiguiente, diversas acepciones y obligando, en consecuencia, a precisar, en muchos casos, en qué sentido se dice que una persona jurídica es pública y en qué sentido se dice privada.

c) Las expresiones "persona pública" y "persona privada" han quedado relativizadas y el derecho público y el derecho privado se han tornado, por así decirlo, ambivalentes, en el sentido de que si originalmente ambos regían a las personas estatales y a los particulares, respectivamente, ahora pueden regir, como en efecto sucede, aquél a personas jurídicas creadas dentro del marco del derecho común, y éste a personas creadas por el Estado y para el Estado.

d) Diversas teorías se han venido elaborando para tratar de explicar y ordenar el fenómeno antes referido. Entre esas opiniones y teorías se destaca la expuesta por el extinto profesor uruguayo Enrique Sayagués Laso, según la cual la distinción entre personas públicas y privadas debe hacerse en razón del régimen jurídico que corresponda a tales personas.

Coincidente en el fondo con esta opinión, el ilustre profesor italiano Massimo Severo Giannini ha enfatizado la necesidad de atender cuidadosamente al derecho positivo para determinar el carácter público o no de una entidad jurídica.

En Venezuela la Corte Suprema de Justicia, en la misma sentencia, ha expresado:

"A este respecto conviene destacar en primer término que el criterio para clasificar las personas jurídicas (no territoriales) en públicas y privadas, se basa en el predominio de algunas características que permiten identificarlas con los intereses de los sectores a que antes se hizo referencia.

La determinación de esas características ha sido en los últimos años uno de los problemas del derecho administrativo, por motivos que no es del caso señalar en este fallo, pero puede afirmarse que los «establecimientos públicos» a que alude genéricamente el artículo 516 del Código Civil se diferencian de las «otras personas jurídicas» a que se refiere la misma disposición legal, porque en aquellas concurren en forma determinante algunos de los siguientes rasgos

5. Sentencia del 7 de mayo de 1970, en *Doctrina de la Procuraduría General de la República* 1972. Caracas, 1973, p. 427.

distintivos: deben su existencia a un acto emanado de un órgano competente del Poder Público, tienen por objeto un fin público y no el beneficio de un individuo aisladamente o asociado a otro por un vínculo contractual; su patrimonio proviene directa o indirectamente del erario público, las normas que regulan su organización o funcionamiento son de derecho público, sus planes y programas al igual que su competencia territorial o funcional son fijados y trazados por algunos de los órganos del Poder Público, están obligados a someter sus presupuestos de gastos o inversiones y a rendir cuentas de su gestión al Congreso o al Poder Ejecutivo; están exentos del pago de contribuciones nacionales y pueden gozar de algunos de los privilegios o prerrogativas que la Ley concede al Fisco Nacional; su capacidad jurídica y, en particular, su poder de disposición sobre bienes de su pertenencia, están condicionados por los fines que les hayan sido señalados; los beneficios o utilidades que obtengan no aprovechan en particular a nadie y, generalmente, deben ser reinvertidos en la expansión de sus actividades; la renovación de sus equipos o el mejoramiento de los servicios que presten, sus atribuciones específicas, posibilidades de desarrollo y hasta su existencia misma, dependen de lo que el Congreso decida, en ejercicio del poder que le atribuye la Constitución para crear, modificar o suprimir servicios públicos, poder que involucra la facultad de encomendarle o asignarle algunas de las actividades correspondientes al sector público a nivel nacional”.

A la luz de las consideraciones anteriormente formuladas, estimamos que el problema de la ubicación del Banco de Desarrollo Agropecuario dentro de la tradicional división entre personas públicas y privadas puede sintetizarse en los siguientes puntos:

1º) El Banco no es una persona jurídica de derecho público en el sentido en que lo son, por ejemplo, ciertas personas públicas no territoriales como el Banco Central de Venezuela y los Institutos Autónomos.

2º) El Banco no es una persona jurídica de derecho privado en el sentido en que lo son, por ejemplo, ciertas personas privadas como los bancos comerciales e hipotecarios regidos por la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito.

3º) El Banco participa del concepto de persona pública en la medida en que se encuentra regido por el derecho público y participa del concepto de persona privada en la medida en que se encuentra regido por el derecho privado.

4º) En términos de derecho positivo, no puede afirmarse de modo absoluto que el Banco es un ente de derecho público o de derecho privado, por cuanto, como se verá en el punto siguiente, se encuentra regido alternativamente por ambos y, en ese sentido, su régimen jurídico tiene carácter híbrido.

5º) En términos doctrinarios, puede calificarse al Banco como persona pública o como persona privada, según la óptica que se adopte al analizarlo y así se explica la existencia de opiniones contrapuestas. De esta forma, si analizamos el status jurídico del Banco de Desarrollo Agropecuario a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, antes citada, encontraremos que el mencionado organismo presenta algunos de los llamados “rasgos distintivos”, tales como:

- a) Debe su existencia a una ley;
- b) Tiene por objeto fines públicos o de interés público;
- c) Parte de su patrimonio proviene del erario público;
- d) Muchas de las normas que rigen su organización y funcionamiento son de derecho público;
- e) Sus planes y programas deben corresponderse con los planes nacionales.

Pero, si nos colocamos desde el punto de vista de las potestades y privilegios del Banco y de la naturaleza del control administrativo a que se encuentra sometido, no encontraremos en él rasgos distintivos de publicidad sino o bien un cierto régimen especial, previsto en la Ley de creación, o bien el mismo estatuto jurídico de las personas de derecho privado.

Es por ello que, en nuestro criterio, la calificación de la naturaleza jurídica del Banco como persona pública o privada ofrece sumo interés a efectos jurídicos concretos, es decir, a los fines de la determinación de las normas jurídicas positivas a aplicar en un caso dado, pero no a fin de derivar de tal calificación un "bloque legal" que en su totalidad sea aplicable al Banco.

Por lo expuesto, a nuestro juicio, en el estado actual de la doctrina, el problema de la naturaleza jurídica del Banco no debe plantearse desde el punto de vista de la distinción entre personas públicas y privadas, vale decir, del género o clase de personas jurídicas al que pueda pertenecer, sino desde la perspectiva que ofrece la especificidad jurídica del Banco, la cual nos viene dada por sus caracteres y régimen jurídico. En consecuencia, abordaremos de seguidas el punto relativo al régimen jurídico del instituto.

IV. REGIMEN JURIDICO DEL BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Los artículos 1º y 9º de la Ley del Banco de Desarrollo Agropecuario establecen textualmente:

"Artículo 1º: Se crea el Banco de Desarrollo Agropecuario, que revestirá la forma de Sociedad Anónima y se regirá por las disposiciones de la presente Ley".

"Artículo 9º En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán al Banco de Desarrollo Agropecuario las disposiciones de la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito y, en su defecto, las del Código de Comercio y demás leyes aplicables según el caso".

Sobre la base de las disposiciones antes transcritas y tomando en cuenta las consideraciones formuladas en los puntos anteriores, se observa lo siguiente:

1º) Conforme al artículo 1º de su Ley, el Banco tiene un régimen especial, que se extiende tanto a su aspecto material (actividad bancaria) como a su aspecto formal (sociedad anónima).

2º) Conforme al artículo 9º, en ausencia de norma legal expresa en el Estatuto especial del Banco se aplican a éste las normas de la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito y, en defecto de ésta, las del Código de Comercio y demás leyes aplicables según el caso.

Por tanto, puede afirmarse que en relación al ejercicio de su actividad y, consiguientemente, al cumplimiento de su objeto social, y a su organización y funcionamiento como empresa, el conjunto de normas que rigen al instituto de referencia viene dado, en primer término, por su Ley de creación y las normas sublegales dictadas con sujeción a ésta, y luego por la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito, el Código de Comercio y demás leyes aplicables según el caso. El Banco se encuentra entonces sujeto a: un Estatuto "personal" (su propia Ley y el Reglamento de la misma); a normas de derecho administrativo bancario (Ley General de Bancos); a normas de derecho privado (Código de Comercio) y a las demás normas de derecho que regulan la actividad del Banco ya que éste, como persona jurídica, se encuentra sujeto al ordenamiento jurídico general o especial, privado o público, según los casos.

Ahora bien, el Estado tiene "intereses" patrimoniales y extrapatrimoniales en el Banco de Desarrollo Agropecuario, por cuanto a través de éste se concreta una participación accionaria de aquél (50%, por lo menos, del capital social) y se realizan fines constitucionales, tales como la promoción del desarrollo económico; la diversificación de la producción; el fomento de la organización de cooperativas; el proveimiento de medios financieros a los productores del agro y la promoción de empresas para el desarrollo agropecuario⁶.

Estas circunstancias hacen devenir al Banco en sujeto del derecho administrativo en todo lo referente a la participación del Estado y a las normas legales que regulan el cumplimiento por éste de los fines constitucionales antes señalados, todo lo cual tiene su base en la propia Constitución, la cual dispone que los intereses que el Estado tenga en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza estarán sujetos al control del Congreso en la forma que la Ley establezca (artículo 230), y que ésta determinará lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado (artículo 97)⁷.

De esta manera, una Ley especial, como la que autorizó al Banco para la ejecución del Plan de Desarrollo Ganadero⁸, puede regular determinadas actuaciones de aquél; cuando, por ejemplo, el Congreso dispone que los bancos en los cuales el Estado tiene el 50% del capital se sujetarán a la "Ley de Remisión, Reversión y Consolidación de las Deudas de los Productores Agropecuarios", el Banco queda sujeto a tal ley; cuando el artículo 64 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República establece las atribuciones que podrá ejercer dicho organismo en las empresas en que la República tenga participación, es claro que el Banco de Desarrollo Agropecuario se encuentra sujeto a tal norma de derecho administrativo. De la misma forma, en todos aquellos casos en los cuales la Ley hable de participación decisiva, determinante o de control por parte del Estado en compañías anónimas, el Banco deberá sujetarse a los textos respectivos ya que, en principio, la participación del Estado en éste tiene obviamente tal carácter.

Por ello, para la determinación del régimen jurídico aplicable al Instituto es preciso conjugar armónicamente las diversas clases de normas que le resultan aplicables en virtud de sus propiedades características. En tal sentido, pueden formularse las siguientes consideraciones generales sobre su régimen jurídico, sin perjuicio de otras que pueden formularse para casos especiales:

a) El Banco se encuentra regido ante todo por las normas contenidas en su propia Ley y en las disposiciones sublegales dictadas con sujeción a ésta, en todo lo relativo a las materias en ella contenidas. Tales normas se aplican con preferencia a las normas de derecho común que versen sobre tales materias.

b) La Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito tiene carácter de fuente supletoria de la Ley de creación del Banco en todo lo relativo a la actividad que éste ejerce dentro del marco de la mencionada Ley General.

c) El Código de Comercio se le aplica al Banco con carácter subsidiario en relación a la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito en las materias reguladas por ésta, y a la Ley de creación del organismo en las materias que, formando parte del mencionado Código, no han recibido regulación en dicha Ley u otras leyes especiales aplicables.

d) La expresión "demás leyes aplicables según el caso", contenida en el artículo 9º dice relación, desde luego, al resto del ordenamiento jurídico, dentro del cual las normas de derecho común tienen carácter subsidiario de las anteriormente

6. Cfr. artículos 72, 95, 97 y 105 de la Constitución.

7. Sobre el sentido de la palabra "industria", véase *Doctrina de la Procuraduría General de la República, 1973*, p. 259 y siguientes.

8. Véase *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, Nº 29.712, de 19-1-72.

mencionadas, dejando a salvo las implicaciones que puedan tener algunas normas especiales para determinados puntos de derecho.

e) El Banco se encuentra también sujeto a todas las normas de derecho público que regulen, entre otras materias, sus relaciones con el Estado; los intereses del Estado en la empresa; la participación accionaria de éste; el cumplimiento de los fines públicos que deben realizarse a su través; la organización y funcionamiento de ciertos aspectos administrativos, etc. Por principio, estas normas son, en las materias por ella reguladas, de aplicación prevalente con respecto a cualesquiera otras⁹. No obstante, cuando surgiere alguna colisión entre las normas contenidas en la Ley especial del Banco y una ley administrativa, habría que atender al caso concreto según reglas adecuadas de interpretación.

Con base en el régimen jurídico antes expuesto y atendiendo a la distinción entre personas públicas y privadas, puede afirmarse resumidamente que:

1º) El Banco es un ente público en la medida en que su actividad, su organización y su funcionamiento se encuentran publicitadas en una ley especial y en las normas sublegales dictadas con sujeción a ésta, así como en las demás normas de derecho administrativo que le sean aplicadas en virtud de sus características jurídicas tanto formales como materiales.

2º) El Banco es un ente privado en la medida en que su actividad, su organización y su funcionamiento se rigen por las normas de derecho privado que, en forma principal o residual, según los casos, le resultan aplicables en tanto que sociedad anónima cuyo objeto social es la realización de actividades bancarias y crediticias.

9. Cfr. Gordillo, Agustín. *Derecho Administrativo de la Economía*. Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1967, p. 141.

**LA CORPORACION VENEZOLANA DE GUAYANA:
UNA VISION DE SU ACCION REGIONAL
Y EMPRESARIAL
Y DE SUS ASPECTOS FUNCIONALES**

Enrique Viloria V.
*Profesor en el Instituto de Estudios Superiores
de Administración (IESA)*

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. GENERALIDADES ACERCA DE LA REGION DE GUAYANA Y ANTECEDENTES DE LA CORPORACION VENEZOLANA DE GUAYANA
- III. LA CORPORACION VENEZOLANA DE GUAYANA. CARACTERISTICAS GENERALES Y OBJETIVOS FORMALES
- IV. LAS ACTIVIDADES DE LA CORPORACION VENEZOLANA DE GUAYANA
- V. ASPECTOS FUNCIONALES DE LA CORPORACION VENEZOLANA DE GUAYANA
- VI. LA DISTORSION DE LA MISION EMPRESARIAL DE LA CORPORACION VENEZOLANA DE GUAYANA
- VII. BIBLIOGRAFIA

I. INTRODUCCION

La Corporación Venezolana de Guayana (C.V.G.) constituye, dentro del universo administrativo y económico venezolano, uno de los ejemplos más valiosos, tanto por la complejidad de sus objetivos como por la magnitud de sus realizaciones. En este trabajo pretendemos brindar una visión de conjunto que permita un mejor conocimiento de este organismo que, como ente de desarrollo regional y como holding de empresas públicas, ha sido la base del desarrollo de una de las regiones más ricas y menos conocidas y aprovechadas de Venezuela y de la creación de las principales empresas públicas que actúan en el campo de la industria básica venezolana.

II. GENERALIDADES ACERCA DE LA REGION DE GUAYANA Y ANTECEDENTES DE LA CORPORACION VENEZOLANA DE GUAYANA

La región de Guayana posee una extensión de aproximadamente 488 mil kms. cuadrados, constituyendo cerca del 50% del territorio venezolano. Está delimitada por el río Orinoco, Colombia, Brasil, Guyana y el Océano Atlántico. Se encuentra latitudinalmente al norte del Ecuador entre los paralelos 0° 43' y 8° 27' y longitudinalmente entre los meridianos 60° 16' y 67° 18'. Su topografía es variable, se encuentran formas mesetarias, en graderías de imponentes escalones, con murallas

y terrones. Sus máximas alturas se sitúan al sur y al centro de la región donde predominan las formaciones de Roraima e Imataca. De estos escalones, el inferior se abre al este hacia el Atlántico en una cuenca de erosión fluvial labrada actualmente por el Cuyuní y sus afluentes. En las vertientes del Roraima se encauzan las aguas para el Esequibo, el Amazonas y el Orinoco.

La zona se caracteriza por la diversidad de su clima como consecuencia de unos paisajes geográficos muy variados. El régimen de lluvias de todos los sectores, excepto en el Delta, presenta características comunes de una época pronunciada de sequía y seis meses de grandes lluvias.

La región de Guayana es rica en recursos mineros, hídricos y forestales que hasta mediados de siglo habían sido muy poco aprovechados. En efecto, entre estos recursos podemos mencionar las reservas probadas de mineral de hierro del orden de 2.000 millones de toneladas de alto tenor (52%); los yacimientos de bauxita de los Pijiguaos, que cuentan con reservas probadas del orden de los 200 millones de toneladas. A estos importantes recursos mineros se suman también reservas auríferas y diamantíferas, así como otras de recursos minerales no metálicos (arcilla, arena y grava, cuarzo y arena silicia, caliza, dolomita, caolín, granito y mármol). Igualmente, en la región de Guayana se localizan ríos con un relevante potencial hidroeléctrico, entre los cuales cabe mencionar el del río Caroní con un potencial de 18.000 megavatios que, unido a los potenciales de otros ríos como el Orinoco y el Caura, hacen de Guayana una región de inestimable importancia energética¹.

Desde otro punto de vista, la vasta cubierta boscosa de la región representa un patrimonio de gran valor como potencial para la industria maderera.

Esta región estaba prácticamente despoblada para 1950. Los centros más poblados eran Ciudad Bolívar y San Félix, con una población que, entre las dos, no llegaba a los 40.000 habitantes (4.000 San Félix y el resto Ciudad Bolívar). Como consecuencia de la necesidad de conocer mejor los recursos de la región de Guayana y de propiciar su utilización económica, hacia 1948 se comienza a desarrollar un conjunto de actividades que culminó con la creación de la Corporación Venezolana de Guayana. Entre ellas se destacan las siguientes:

En abril de 1948 se iniciaron los primeros estudios sobre el río Caroní, en la Corporación Venezolana de Fomento, con miras a su eventual aprovechamiento hidroeléctrico.

En agosto de 1953 se crea en el Ministerio de Fomento, como una dependencia con rango de dirección, la "Comisión de Estudios para la Electrificación del Caroní", a la cual se responsabiliza de continuar los estudios iniciados por la Corporación Venezolana de Fomento.

El río Orinoco fue dragado en un trayecto de 340 Kms. hasta el mar y se permitió así el acceso de barcos oceánicos hasta el punto de confluencia de dicho río y el Caroní, donde se construyeron dos grandes puertos. Los yacimientos de hierro y los muelles quedaron vinculados por vías férreas de gran longitud.

Se establece la "Oficina de Estudios Especiales de la Presidencia de la República", oficina que recibe y centraliza los estudios iniciados sobre la instalación de una industria siderúrgica nacional.

En marzo de 1956 se inicia la construcción de la central hidroeléctrica Macagua I, al mismo tiempo se da comienzo a la construcción de la Planta Siderúrgica del Orinoco.

En febrero de 1958 se crea el Instituto Venezolano del Hierro y el Acero, organismo público autónomo al que se encarga de complementar los estudios técnicos iniciados en esta industria, de supervisar la construcción de la Planta Siderúrgica de Matanzas y de elaborar y comercializar los productos del hierro y del acero, manufacturados en Venezuela.

1. Datos tomados del *Plan Regional de Guayana*.

En abril de 1958 se traspasa a la Corporación Venezolana de Fomento la "*Comisión de Estudios para la Electrificación del Caroní*", con rango de departamento.

En julio de 1959 se crea el cargo de "*Comisionado de la Presidencia de la Región de Guayana*", a quien se encomienda, junto con la Oficina Central de Coordinación y Planificación la formulación de las recomendaciones conducentes a la constitución de un organismo permanente dedicado a orientar, programar y promover el desarrollo integral de Guayana.

Fue así como se decidió emprender el Programa de Desarrollo de Guayana. La estrategia consistía en la creación de un polo de crecimiento económico, utilizando los recursos de la zona para la estructuración de un vasto complejo de industrias pesadas y para el desarrollo de un programa de aprovechamiento hidroeléctrico; y de un centro de desarrollo constituido por una nueva ciudad como núcleo urbano complementario del desarrollo industrial. Para la realización de este programa se creó un organismo público descentralizado al que se le dio el nombre de la Corporación Venezolana de Guayana (C.V.G.).

III. LA CORPORACION VENEZOLANA DE GUAYANA. CARACTERISTICAS GENERALES Y OBJETIVOS FORMALES

Por Decreto-Ley Nº 430, del 29-12-1960, fue creada la Corporación Venezolana de Guayana como organismo responsable de formular y ejecutar un programa para el desarrollo de la región de Guayana.

La CVG adoptó la forma de Instituto Autónomo, equivalente en el derecho venezolano a las figuras de las entidades descentralizadas, entes autárquicos o establecimientos públicos existentes en otras legislaciones. Así, como ente descentralizado de derecho público, la CVG presenta un conjunto de rasgos que subrayan, de una u otra forma, un cierto carácter de ente nacional, entre ellos podemos citar: adscripción directa a la Presidencia de la República, a través del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, órganos directivos de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, sede en Caracas y ámbito territorial reducido (aunque ampliable) a la zona de los recursos que debía explotar.

El Decreto 430 le asigna a la CVG el cumplimiento de un conjunto de objetivos, caracterizados por su diversidad y complejidad. En efecto, de acuerdo con el artículo 7º del Decreto se establece que:

"La Corporación Venezolana de Guayana tendrá por objeto:

- 1) Estudiar los recursos de Guayana, tanto dentro de la zona de desarrollo como fuera de ella, cuando por la naturaleza de los mismos fuere necesario.
- 2) Estudiar, desarrollar y organizar el aprovechamiento del potencial hidroeléctrico del río Caroní.
- 3) Programar el desarrollo integral de la región conforme a las normas y dentro del ámbito del Plan de la Nación.
- 4) Promover el desarrollo industrial de la región, tanto dentro del sector público como del sector privado.
- 5) Coordinar las actividades que en el campo económico y social ejerzan en la región los distintos organismos oficiales.
- 6) Contribuir a la organización, programación, desarrollo y funcionamiento de los servicios públicos necesarios a los fines del desarrollo de la zona.

- 7) Realizar por decisión del Ejecutivo Nacional cualquier otro cometido, el cual podrá referirse a operaciones fuera de la zona cuando exista una estrecha relación con las que realiza dentro de la misma".

Tal y como se observa, a la CVG se le asigna el cumplimiento de cometidos diversos que comprenden desde la realización de estudios de los problemas y potencialidades de la región y la elaboración del plan de desarrollo de la misma, hasta la promoción y ejecución directa de proyectos, pasando por la coordinación de las actividades realizadas por los organismos oficiales en el campo económico y social y la de contribuir a la organización y funcionamiento de los servicios públicos necesarios al desarrollo de la región.

Sin embargo, estos objetivos primarios de la CVG se han ido ampliando en su ámbito territorial de ejecución y a ellos se han unido otros, que se derivan de la política de regionalización administrativa que desde 1969 viene adoptando el Estado venezolano.

Dentro de esta política de regionalización, la Corporación Venezolana de Guayana se convirtió en una pieza clave del sistema, al habersele encomendado una de las regiones administrativas (la de Guayana, y ya no sólo la pequeña zona de recursos), respecto de lo cual acumula prácticamente la totalidad de las atribuciones (de coordinación, planificación, etc.) asignadas a los diferentes órganos regionales previstos en el reglamento respectivo.

De allí que la Corporación se ha ido ocupando también, con mayor o menor éxito, según los casos, de muchas otras áreas indispensables para el "desarrollo integral de la región". Y ellas no se limitan a Ciudad Guayana, sino que se extienden a las diferentes zonas de la región. A título de ejemplo pueden citarse las actividades realizadas en materia de urbanismo, que comprenden la planificación urbana, la realización de obras de urbanización, programas de vivienda, de equipamiento, etc.; las llevadas a cabo en materia de educación formal, desde la primaria hasta el nivel superior, de capacitación de recursos humanos, de promoción del desarrollo científico y cultural, etc., los programas médico-asistenciales, que comprenden tanto la construcción de instalaciones como la prestación del servicio; los programas de desarrollo de la comunidad; los de protección y utilización de los recursos naturales, etc.

Todo ello muestra la gran complejidad del programa de desarrollo de la región y, consecuentemente, de las responsabilidades de la Corporación Venezolana de Guayana. En tal sentido vale la pena destacar algunas de las áreas de acción de la CVG, a objeto de ver cómo los objetivos formales de la CVG se han traducido en una modalidad de acción concreta.

IV. LAS ACTIVIDADES DE LA CORPORACION VENEZOLANA DE GUAYANA

Con el fin de diferenciar el conjunto de actividades que desarrolla la CVG vamos a referirnos a su acción urbana, a su acción regional y a su acción industrial².

1. *La acción urbana de la CVG*

Uno de los objetivos fundamentales del programa de Guayana era la creación de un núcleo urbano que sirviese de asiento y complemento al programa de aprovechamiento de recursos, el cual debía traducirse en la generación y desarrollo de un

2. Algunas de estas clarificaciones fueron propuestas por Roberto Alamo Blanco, fundador de la C.V.G.

importante polo de actividad industrial. Por esta razón, se consideró la creación de una nueva ciudad a las orillas del río Caroní: Ciudad Guayana.

La decisión sobre la creación de una nueva ciudad en la confluencia de los ríos Orinoco y Caroní surge y es adoptada por el Ejecutivo Nacional, con base en los estudios y propuestas de la Dirección de Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas, realizados con motivo de los diferentes programas de inversión que el Estado acometería en la zona, y como una alternativa urbanística apropiada frente a la propuesta de construcción de una comunidad especial (campamento) para los empleados y obreros de la industria siderúrgica. Tal es el sentido del Decreto 228 del 4 de marzo de 1960, el cual define un polígono en el que se afectan a expropiación los inmuebles que se requieran para el desarrollo de las acciones urbanísticas derivadas de la decisión de construir la nueva ciudad.

En el caso de Ciudad Guayana, los objetivos perseguidos con la decisión de crear una nueva ciudad se centran principalmente en lograr la conformación de un conglomerado cuya magnitud y pluralidad de actividades garanticen su estabilidad y permanencia como centro urbano de primer orden en la región, permitir la producción oportuna de áreas y ambientes urbanos adecuados y suficientes para los distintos grupos de población y para el establecimiento de actividades de todo orden (industrial, comercial, de servicios, etc.), que fuesen atraídos por la ciudad, y garantizar la sincronización requerida entre el proceso de urbanización (de desarrollo de la ciudad), y el desarrollo de los programas industriales que el sector público y los particulares generarían en la zona.

Para lograr este objetivo, se le asigna a la CVG dos funciones fundamentales: la coordinación de las actividades de los diferentes organismos oficiales y la contribución, organización, programación, desarrollo y funcionamiento de los servicios públicos necesarios.

Esta doble actividad que se ha venido realizando a lo largo de los 20 años de Ciudad Guayana ha permitido, por un lado, que su población haya aumentado de 4.000 a 400.000 habitantes; y por el otro, que se pueda hablar de la formación de un verdadero núcleo urbano, importante no sólo por su magnitud demográfica sino por la diversidad de actividades que alberga y genera, todo lo cual permite asegurar la permanencia y rango predominante de la nueva ciudad dentro de la región.

Sin embargo, es de hacer notar que esta acción urbana de la CVG se ha ido intensificando en el tiempo y que, hoy por hoy, por desviaciones de política, por insuficiencias propias de la ciudad y por incumplimiento de otros organismos oficiales; la CVG ha debido dejar de lado su rol coordinador, para inmiscuirse directamente en la realización de un vasto programa de edificaciones e infraestructura que podría comprometer, en el tiempo, el cumplimiento de sus otros cometidos, en desmedro de su acción regional e industrial, con el riesgo de convertirse en un simple órgano de creación de infraestructura.

2. *La acción de desarrollo regional*

Usualmente la conceptualización acerca de lo que debe entenderse por desarrollo regional puede resultar confusa o contradictoria. En algunos casos, la actividad regional se confunde con programas de desconcentración administrativa o económica; y en otros, la actividad regional es concebida en términos de coordinación de actividades entre las diferentes instancias del sector público; y de este con el sector privado.

En lo que concierne a la CVG, se puede afirmar que uno de sus logros fundamentales ha sido el de una clara conceptualización de su quehacer regional. Así, la CVG ha diferenciado entre lo que puede denominarse acción de desarrollo re-

gional, estricto sensu, y la acción de desarrollo sobre regiones más atrasadas dentro de la propia región.

A. *La acción ordinaria de desarrollo regional*

Esta acción se refiere a aquellos programas orientados a la realización ordenada, racional y paulatina de aquellas iniciativas que sean consecuencia de los recursos que la zona ofrece, de sus ventajas y costos comparativos y de sus perspectivas de complementación.

En este sentido, el papel de la CVG ha sido el de profundizar el conocimiento insuficiente que tiene de la amplísima y dispersa región Guayana, en el sentido geográfico, para proponer, en función de los recursos existentes, aquellos programas de acción que resulten racionales, dentro del contexto regional en que opera.

De esta forma, se puede afirmar que la base de la acción de desarrollo regional de la CVG ha estado asentada en el estudio de los recursos que la región ofrece. En términos concretos, esta acción regional ha permitido descubrir la "vocación de la Región de Guayana". Así, se puede afirmar que esta actividad regional, de estudio de recursos y de sus posibilidades ha sido el motor fundamental del desarrollo de Guayana. En efecto, el estudio de recursos diversos: hídricos, mineros, forestales, etc., ha permitido emprender un conjunto de programas industriales que han posibilitado el aprovechamiento económico del recurso en cuestión. Como manifestación evidente de este binomio estudio-aprovechamiento del recurso, se pueden citar: las posibilidades energéticas del río Caroní, que dio origen a un vasto programa de electrificación emprendido por una empresa filial de la Corporación: CVG-Electrificación del Caroní (EDELCA) y la prospección de la bauxita que tuvo como consecuencia el descubrimiento de los ricos yacimientos de bauxita en los Pijiguaos y que hoy están en proceso de explotación por otra empresa afiliada a la CVG: Bauxita Venezolana (BAUXIVEN).

B. *La acción de desarrollo sobre regiones más atrasadas*

Debido a las sucesivas ampliaciones del ámbito territorial de acción de la CVG, fruto de los diferentes decretos emitidos en ocasión del proceso de regionalización administrativa, la Corporación ha puesto en práctica algunos programas de carácter más modesto y limitado, que persiguen atender las regiones de menor desarrollo dentro de la propia región de Guayana.

Estos programas han tenido un carácter fundamentalmente agrícola y de infraestructura. Este ha sido el caso del llamado programa "Delta del Orinoco", en el cual se ha realizado una importante inversión dirigida a recuperar tierras para uso agrícola. Igualmente, se pueden citar los programas que se desarrollan en la Gran Sabana, o en otras sub-regiones de la ampliada región de Guayana.

3. *La acción industrial y empresarial de la CVG*

Dentro de la complejidad y diversidad de las acciones de la CVG, esta se presenta como un organismo que complementa sus cometidos de orden regional con la administración y el control de un importante número de participaciones accionarias en empresas industriales.

De esta forma la actividad de desarrollo regional, concebida como el estudio de los recursos que la Región de Guayana ofrece en términos de ventajas comparativas y de complementareidad, encuentra su concreción en el desarrollo y ejecución de proyectos industriales que viabilizan, en términos económicos y productivos, los importantes recursos minerales y forestales que la región ofrece. Dentro de esta concepción del quehacer de la Corporación, cabe destacar algunos cometidos espe-

cíficos, a los cuales podría calificarse como *programas propios de la CVG*, que son encomendadas por su propio Estatuto Orgánico y por el Decreto Ley que reserva al Estado la industria de la explotación del mineral del hierro.

Estos programas, por su magnitud, importancia, complejidad y períodos de realización, han exigido una acción coordinada sistemática en la concepción, ejecución, supervisión, evaluación y complementación de los proyectos y programas donde se han tomado en cuenta, estimaciones de los mercados nacional e internacional, factores de escala apropiada, interrelación técnica entre los productos elaborados por distintas industrias, que resultan complementarias e indispensables de otras producciones. Por otra parte, se han requerido acciones complementarias para asegurar la existencia oportuna de aquellos otros elementos indispensables de infraestructura urbana e industrial, así como la preparación del factor humano en todos sus niveles.

Vinculados con la realización de estos programas propios de la CVG, surge su actividad empresarial. En este sentido, no hay que olvidar que el Estatuto Orgánico establece la competencia genérica de la Corporación para promover la formación de las empresas que fueren necesarias para fomentar el desarrollo de la zona. Haciendo uso de esta atribución, la CVG ha promovido de manera activa, es decir, a través de su participación directa en el capital de las empresas promovidas, la formación de un conjunto de empresas que posibilitan la utilización, en términos productivos, de los recursos de la zona y posibilitan también la complementariedad de los mismos. Buen ejemplo de ello lo constituye la industria del aluminio, la cual integrará el proceso que va de la extracción de la bauxita y su conversión en alúmina hasta la producción final del aluminio.

En coherencia con esta atribución genérica para la formación de las empresas del Estado para el desarrollo de Guayana, el Estatuto Orgánico impuso una doble obligación a la Corporación. Por un lado, debía constituir con el patrimonio del extinto Instituto Venezolano del Hierro y del Acero, una o varias empresas para el desarrollo de la industria siderúrgica y por el otro debía, igualmente, constituir con el patrimonio proveniente de la electrificación del Caroní, una o varias empresas que permitiesen el mejor aprovechamiento del potencial hidroeléctrico del río Caroní.

Por otra parte, el Decreto 580 que reserva al Estado la explotación de la industria del mineral de hierro dispuso que la CVG, en ejercicio de sus facultades para promover empresas del Estado, debería constituir con las instalaciones, equipos y demás bienes de las empresas ex-concesionarias, una o varias empresas para la gestión de la industria nacionalizada. De esta forma, la Corporación constituyó la empresa CVG-Ferrominera Orinoco.

Tal y como se observa, por disposiciones expresas del ordenamiento jurídico venezolano, la CVG tiene asignadas en el ámbito empresarial del Estado un amplio conjunto de funciones, atribuciones y responsabilidades. Por esta razón, la CVG desde sus inicios ha venido promoviendo y desarrollando empresas que sirven de instrumentos para la ejecución de la política de desarrollo integral de la Región de Guayana.

Las empresas promovidas y dirigidas por la CVG se caracterizan por su alta complementariedad y por su carácter integrado. En efecto, sobre la base de la explotación progresiva de los importantes recursos hidráulicos, energéticos y mineros localizados en la región, la Corporación ha desarrollado un programa industrial que persigue la explotación racional e integrada de dichos recursos. De esta forma, la conjugación de los recursos mineros y energéticos en la configuración planificadora de un programa industrial se ha traducido en un aporte singular al desarrollo de la economía nacional.

La incidencia económica de las empresas de la CVG, en términos de exportación, de generación y ahorro de divisas y de contribución al PTB, hacen que la CVG

y sus empresas sean el esfuerzo más importante que ha realizado el Estado venezolano para consolidar la industria básica del país y para diversificar el aparato productivo nacional.

A objeto de que se tenga una visión de conjunto de las empresas que ejecutan el programa industrial que se desarrolla en Guayana, incorporaremos un breve resumen, en el cual se presentan las características más relevantes de las empresas en las cuales participa la CVG.

A. Sector ferro-siderúrgico

Los programas que se adelantan en este sector están fundamentalmente bajo la responsabilidad de las empresas CVG-Ferrominera Orinoco y CVG-Siderúrgica del Orinoco.

a. CVG-Ferrominera Orinoco

El 1º de enero de 1975, por razones de conveniencia nacional, el Estado nacionalizó la industria extractiva del mineral de hierro; como resultado de esta nacionalización se creó la empresa CVG-Ferrominera Orinoco, la cual tiene como objetivo fundamental la producción, comercialización y transporte del mineral de hierro, tanto para la exportación como para el consumo interno de la industria siderúrgica nacional.

Ferrominera Orinoco tiene una capacidad instalada para manejar 27 millones de toneladas métricas de mineral y cuenta con reservas del orden de los 2.071 millones de toneladas métricas. Su producción, discriminada en "finos" y "gruesos", se coloca además del mercado nacional, en Estados Unidos y Europa y en los mercados latinoamericanos (México y Argentina).

b. CVG-Siderúrgica del Orinoco (SIDOR)

Con la finalidad de aprovechar industrialmente el mineral de hierro que se produce en la región de Guayana, la CVG creó su subsidiaria CVG-Siderúrgica del Orinoco (SIDOR). Luego de sucesivas expansiones y como resultado del llamado Plan IV, SIDOR cuenta con una capacidad productiva instalada de 4,8 millones de toneladas de acero.

SIDOR produce lingotes, tochos, pañuquillas y planchones de acero, así como tubos sin costura, cabillas, alambre de púas, vigas, perfiles, hojalata y tubos centrifugados de arrabio.

Aunque la producción de SIDOR atiende fundamentalmente el mercado nacional, SIDOR exporta también algunos excedentes.

Finalmente, es de hacer notar que en la Región de Guayana se encuentran localizados los cuatro procesos de reducción directa del mineral de hierro. Los procesos MIDREX y HYL se encuentran incorporados a las plantas de SIDOR, mientras que los procesos FIOR y HIB son el objeto de dos empresas (Fior de Venezuela y Minerales Ordaz, C.A.), en las cuales la CVG tiene participación. Fior y Minerales Ordaz exportan parte de su producción a los mercados internacionales³.

B. Sector eléctrico

Con la finalidad de desarrollar y aprovechar el potencial hidroeléctrico del río Caroní, se constituyó en 1963 la empresa CVG-Electrificación del Caroní, C.A. (EDELCA).

3. La empresa Minerales Ordaz (MINORCA) fue disuelta recientemente, en vista de los problemas técnicos que planteaba el proceso HIB.

La producción hidroeléctrica realizada por EDELCA se ha hecho a través de la construcción de las presas Macagua I y Raúl Leoni (Guri); Macagua I cuenta con una capacidad instalada de 370.000 KW y la Presa Raúl Leoni, actualmente en expansión, cuenta con una capacidad instalada de 2.065.000 KW y luego de que finalice la expansión tendrá una producción de 9.000.000 KW.

C. Sector del aluminio

El sector del aluminio comprende el llamado trínomio "bauxita-alúmina-aluminio". Las actividades en este sector se encuentran repartidas entre las empresas Bauxita Venezolana, C.A. (BAUXIVEN), Interamericana de Alúmina, C.A. (INTERALUMINA); Aluminio del Caroní, S.A. (ALCASA) e Industria Venezolana del Aluminio (VENALUM).

a. Bauxita Venezolana, C.A. (BAUXIVEN)

Creada en 1979, BAUXIVEN tiene como objetivo principal la producción de bauxita, materia prima básica para la obtención de la alúmina, que se utiliza en el proceso de producción de aluminio metálico.

Las futuras operaciones productivas de BAUXIVEN estarán localizadas en el sitio denominado "Los Pijiguaos", donde se encuentran yacimientos de bauxita con un potencial de 500 millones de toneladas.

b. Interamericana de Alúmina, C.A. (INTERALUMINA)

Constituida en 1977, INTERALUMINA se encuentra en proceso de construcción: producirá 1,0 millón de toneladas métricas anuales de alúmina del tipo "arenosa". Se estima que esta empresa procesará la bauxita proveniente de BAUXIVEN para transformarla en alúmina, insumo fundamental de las plantas productoras de aluminio metálico (ALCASA y VENALUM).

c. Aluminio del Caroní, S.A. (ALCASA)

ALCASA inició operaciones en 1967, siendo la primera planta reductora de aluminio establecida en Venezuela.

Actualmente cuenta con una capacidad instalada de 120.000 toneladas métricas anuales de aluminio primario y laminado. Sus productos se dirigen tanto al mercado nacional como al internacional.

d. Industria Venezolana de Aluminio, C.A. (VENALUM)

Constituida en 1973, VENALUM tiene como objetivo la producción de aluminio primario en sus diferentes formas para la exportación. Posee una capacidad instalada de 280.000 toneladas de aluminio y su principal mercado es el Japón.

Igualmente, es de hacer notar que la actividad industrial que realiza la CVG comprende también otros proyectos de carácter complementario. En este sentido, se puede citar: la producción de ferroaleaciones de silicio, a cargo de la empresa FESILVEN; la producción de cemento, a través de la participación en Cementos Guayana; la producción de válvulas, codos y otros implementos de la industria petrolera a través de la Empresa METALMEG, así como otras participaciones en otras empresas (Financiera Atlántica, Fábrica Nacional de Tractores y Motores Agrícolas, etc.).

Por último, es de señalar que recientemente la creciente participación del Fondo de Inversiones de Venezuela en el capital de las empresas de Guayana desarrollado

por la CVG, ha alterado el objetivo fundamental atribuido a la Corporación: la promoción y dirección de empresas industriales localizadas en la región. El Fondo de Inversiones de Venezuela, en efecto, ha participado fuertemente en el capital de las siguientes empresas de la región promovidas por la CVG: Sidor, Venalum, Alcasa, Interálumina y Fesilven. La CVG, así, ha dejado de ser la única accionista de algunas de esas empresas y la única accionista estatal de otras, con la consiguiente disminución de su poder real de control y dirección sobre las mismas, tal y como se observa en el cuadro que sigue:

| <i>Nombre de la Empresa</i> | <i>Capital Social</i> | <i>Capital C.V.G.</i> | <i>% de C.V.G. en el Capital</i> |
|--|-----------------------|-----------------------|----------------------------------|
| Ferrominera Orinoco, C. A. (FERROMINERA) | 750.000.000,00 | 750.000.000,00 | 100 |
| Siderúrgica del Orinoco, C. A. (SIDOR) | 12.350.000.000,00 | 5.300.000.000,00 | 42,91 |
| Electrificación del Caroní (EDELCA) | 7.225.000.000,00 | 3.626.000,00 | 50,19 |
| Minerales Ordaz, C. A. (MINORCA) | 22.500.000,00 | 11.475.000,00 | 51,00 |
| Bauxita Venezolana, C. A. (BAUXIVEN) | 200.000.000,00 | 199.990.000,00 | 99,995 |
| Interamericana de Alúmina, C. A. (INTERALUMINA) | 2.500.000.000,00 | 127.500.000,00 | 5,1 |
| Industria Venezolana de Aluminio (VENALUM) | 1.000.000.000,00 | 187.550.000,00 | 18,755 |
| Aluminio del Caroní, S. A. (ALCASA) | 565.000.000,00 | 82.500.000,00 | 14,60 |
| Fior de Venezuela, S. A. (FIOR) | 100.000.000,00 | 33.333.333,00 | 33,33 |
| Cementos Guayana, C. A. | 40.000.000,00 | 10.000.000,00 | 25,00 |
| Metalmeg, S. A. | 12.500.000,00 | 6.000.000,00 | 48,00 |
| Sociedad Financiera Atlántica, C. A. | 44.498.000,00 | 1.500.000,00 | 3,37 |
| Fábrica Nacional de Tractores y Motores, S. A. (FANATRACTO) | 50.000.000,00 | 22.500.000,00 | 45,00 |
| Venezolana de Ferrosilicio, C. A. (FESILVEN) | 21.500.000,00 | 3.308.000,00 | 15,386 |
| C. A. Pulpa Guayana | 1.000.000,00 | 400.000,00 | 40,00 |
| Puerto de Hierro, S. A. | 450.000,00 | 225.000,00 | 50 |
| Promotora de Desarrollo Urbano Región Guayana, C. A. | 50.000.000,00 | 20.000.000,00 | 40 |
| C.V.G. Internacional, C. A. | 1.000.000,00 | | |
| Comercializadora Rofi, S. A. | 100.000,00 | | |
| | 24.933.548.000,00 | 10.382.281.333,00 | |

Datos: Agosto 1981.

V. ASPECTOS FUNCIONALES DE LA CORPORACION VENEZOLANA DE GUAYANA

Con la finalidad de tener una visión de conjunto acerca de los aspectos funcionales de la CVG, vamos a referirnos a los siguientes: dirección y organización, planificación, finanzas, personal y de control.

1. Dirección y organización

La Corporación Venezolana de Guayana está dirigida por un Directorio integrado por seis miembros, uno de ellos con el cargo de Presidente y los cinco restantes como Directores Principales, todos los cuales son designados por el Presidente de la República, quien además designará cinco Directores Suplentes.

El Presidente del Directorio representa a la Corporación y se denomina Comisionado Presidencial para el Desarrollo de Guayana. Las faltas temporales del Presidente del Directorio serán suplidas por el Director a quien él encargue en consulta con el Presidente de la República.

El Directorio decidirá siempre por el voto favorable de no menos de tres de sus miembros, uno de los cuales deberá ser del Comisionado Presidencial para el Desarrollo de Guayana.

Sin embargo, es de hacer notar que de acuerdo con las disposiciones de la Ley Sobre Representación de los Trabajadores en los Institutos Autónomos, Empresas y Organismos de Desarrollo Económico del Estado, en el Directorio de la CVG se ha incorporado un director adicional que representa a los trabajadores. Esta representación es ejercida por la Federación o el Sindicato más representativo en el sector económico respectivo, el cual, en el caso de la CVG, es FETRAMETAL.

El Directorio tendrá un Secretario, el cual podrá ser el funcionario de la Corporación que desempeñe el cargo de Secretario de la Presidencia, o el funcionario que sea designado por el Directorio.

El Secretario del Directorio tendrá a su cargo todo lo relacionado con las convocatorias, agendas, minutas, actas, libros, archivos, documentos y cualquier otro hecho, acto o asunto relacionado con las reuniones del Directorio.

Los miembros del Directorio, salvo excepciones, no desempeñan sus funciones a tiempo completo. Su contacto fundamental con la organización lo realizan mediante la asistencia a las reuniones del Directorio.

Como es lógico suponer, las atribuciones del Directorio están relacionadas con los aspectos fundamentales de la gestión del organismo y, sólo a manera de ejemplo, podemos subrayar las siguientes: autorizar y aprobar estudios, programas, constitución de empresas subsidiarias o participación accionaria en empresas; aprobar el presupuesto de inversión y de gastos y, por supuesto, controlar la gestión del organismo y de las empresas afiliadas.

La máxima autoridad de la CVG es su Presidente, quien es responsable de la gestión diaria del organismo, para lo cual dispone de amplias atribuciones, entre las que se destacan las siguientes: la representación jurídica de la CVG; el nombramiento y remoción del personal gerencial, la presentación de los informes y cuentas al Presidente de la República y, en general, todas aquellas atribuciones destinadas a un normal desenvolvimiento de las actividades del organismo.

La conducción de los programas de la CVG está a cargo de los Gerentes, los cuales reportan directamente al Presidente.

En materia organizativa interna, la CVG dispone de las tradicionales unidades de apoyo o de *staff* (personal, finanzas, relaciones públicas, asesoría jurídica, planificación), junto con las unidades organizativas que ejecutan los programas vinculados con el cumplimiento de los objetivos del organismo (desarrollo urbano, agrícola e industrial).

En lo relativo a las relaciones con las empresas subsidiarias y filiales, y en función del carácter de sociedades anónimas de éstas, el mecanismo fundamental de aprobación y transmisión de directrices, lo constituyen las asambleas de accionistas. En estas asambleas se aprueban los planes de inversión y los presupuestos de gastos; se aprueba la gestión administrativa y financiera de los administradores y se designan los directores que representarán a la CVG en la Junta Directiva de las empresas.

El vínculo orgánico cotidiano de la CVG con las empresas lo constituyen los directores, quienes generalmente son Gerentes de la CVG o personas estrechamente vinculadas con el organismo. De igual manera, la relación y el contacto directo y frecuente de los Presidentes de las empresas con el Presidente de la CVG juega un papel importante como mecanismo permanente de información y de consulta.

2. Planificación

La CVG constituye, en tanto que organismo responsable del desarrollo y ejecución de importantes programas de inversión, una pieza importante del proceso de planificación nacional y regional. En lo concerniente a la planificación nacional, es

de hacer notar que la planificación económica venezolana está constituida por un sistema sectorial y regional dirigido por la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN).

El sistema de planificación que se aplica en Venezuela se basa en una labor de análisis, proyecciones y formulación de metas generales, complementadas con la consulta de los sectores públicos (compatibilización del Plan) y de los sectores privados (concertación del Plan). La CVG, dentro de este esquema, desempeña un papel relevante, sobre todo en lo relativo al apoyo que presta en la formulación y compatibilización del Plan en aquellos programas que guardan relación con sus objetivos. Buen ejemplo de ello lo constituyen sus aportes en el sector industrial, en los cuales los proyectos eléctricos, ferrosiderúrgicos y del aluminio a cargo de las empresas del grupo CVG representan buena parte de la inversión industrial del país. Lo mismo puede afirmarse en relación con los programas de inversión en infraestructura (vial, educativa, hospitalaria), en la cual el quehacer de la CVG es importante.

En lo relativo a la planificación regional, el rol de la CVG es mucho más importante. En efecto, de acuerdo con el Decreto 1331 sobre Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional, en cada una de las 9 regiones administrativas previstas por el Decreto, funcionará una Oficina Regional de Coordinación y Planificación dependiente de CORDIPLAN. En el caso de la región de Guayana, la CVG ha asumido las labores de la Oficina Regional de Coordinación y Planificación. En este sentido, la principal responsabilidad de la CVG radica en la elaboración de los proyectos de planes regionales y en la evaluación de la ejecución de estos planes con miras a proponer las reformulaciones necesarias.

3. Finanzas

En materia financiera podemos distinguir los aspectos relacionados con el patrimonio de la Corporación y el financiamiento de sus programas.

De acuerdo con su Estatuto Orgánico, el patrimonio de la CVG está integrado: en primer lugar, por las cantidades que le fueran fijadas en la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos; estas cantidades son los denominados aportes del Ejecutivo Nacional. En segundo lugar, por los bienes de cualquier naturaleza que obtenga en el desarrollo de sus actividades y, sobre todo, destacan las tierras que le fueron asignadas para la creación y expansión de Ciudad Guayana y cuya venta ha constituido una importante fuente de recursos propios. Y, en tercer lugar por los bienes, derechos, obligaciones, participaciones y acciones en las empresas subsidiarias y mixtas.

Desde otro punto de vista, la CVG para financiar los programas que ha de ejecutar, además de contar con sus recursos propios (aportes del Ejecutivo e ingresos obtenidos directamente), puede contratar préstamos tanto con organismo financieros nacionales como internacionales. Para la contratación de estos préstamos la CVG debe cumplir con los requisitos y procedimientos pautados en la Ley Orgánica de Crédito Público.

Finalmente, es de destacar la pérdida de la capacidad financiera de la CVG, en virtud del cambio de política acontecido en el financiamiento de los programas ejecutados por las empresas de la Corporación. En el pasado era práctica usual que el Ejecutivo Nacional determinara, en consulta con la Corporación, la naturaleza y la cuantía de las aportaciones de ésta en las empresas subsidiarias y mixtas. De esta forma, el Ejecutivo Nacional, vía presupuesto, transfería a la Corporación un Grupo de Fondos a objeto de que ésta, o bien los capitalizara (aumento del capital social de las empresas y suscripción de nuevas acciones), o bien otorgara préstamos a las empresas. Sin embargo, con la creación del Fondo de Inversiones de Venezuela esta situación cambió radicalmente, ya que el Fondo se convirtió en el organismo financiador de las inversiones industriales del sector público en Guayana. De esta forma,

el Fondo al suscribir acciones de las empresas de la CVG ha pasado a ser, en casi todas, el accionista mayoritario, despojando a la CVG de sus facultades de administración y de control que en tanto que *holding* o casa matriz le correspondían sobre las empresas de su propiedad.

4. *Personal*

El Estatuto Orgánico de la CVG indica que su personal estará sujeto a las disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa y sus reglamentos. Sin embargo, hay que distinguir entre los trabajadores técnicos y administrativos, de nómina mensual, que están sometidos a dicha ley, de los obreros, de nómina diaria, a los cuales se le aplican las disposiciones de la Ley del Trabajo, razón por la cual no son considerados funcionarios públicos, tienen derecho a sindicalizarse y a negociar contratos colectivos que mejoren las condiciones generales, pautadas en la Ley del Trabajo.

Por su parte, el personal al servicio de las empresas del grupo CVG, no es considerado como funcionario público, sino que se le aplican, en todo caso, las normas generales de la Ley del Trabajo, aun cuando en todas ellas se celebran regularmente, contratos colectivos que establecen las relaciones laborales y las condiciones generales de trabajo para cada empresa.

5. *Control*

La CVG, en tanto que institución de carácter público (Instituto Autónomo), se encuentra sometida a diferentes modalidades de control: el de tutela ejercido por el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia; el ejercido por la Contraloría General de la República y el Parlamentario.

El control de tutela ejercido por el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, en tanto que Ministerio de Adscripción, tiene por finalidad garantizar la unidad y la buena ejecución de las políticas estatales y no es propiamente un control jerárquico directo. Este control se traduce fundamentalmente, en la transmisión de directrices y de lineamientos a la Corporación, así como en ciertos controles sobre actos de la Corporación que ameritan la aprobación del Ministerio (adquisiciones de bienes o contratación de obras por encima de cierto monto).

El control ejercido por la Contraloría General de la República sobre la CVG corresponde al llamado control por entidades fiscalizadoras superiores. De acuerdo con la Constitución venezolana, la Contraloría General de la República es el órgano auxiliar del Congreso encargado de ejercer el control fiscal sobre la Administración Pública. En este sentido, el Artículo 234 de la Constitución establece que es atribución de la Contraloría ejercer "el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos". Para realizar este control, la Contraloría General de la República abrió una oficina (Contraloría Delegada) en la sede de la Corporación con el objeto de ejercer más eficientemente el control (a posteriori y de gestión) sobre los actos realizados por la CVG.

El control que el Congreso ejerce sobre la CVG, se manifiesta fundamentalmente por la obligación en que se encuentran ésta y sus empresas de enviar información periódica sobre la ejecución física y financiera de sus respectivos presupuestos. De esta forma, el Parlamento se encuentra informado de las realizaciones de la CVG y de las empresas del Grupo y puede formular las observaciones que estime convenientes sobre la gestión de las mismas.

Igualmente, el Congreso puede ordenar que se inicien averiguaciones sobre un determinado problema que concierne a la CVG y sus empresas. En este caso, los directivos y empleados de las empresas están en la obligación de comparecer ante los cuerpos legislativos o sus comisiones y deben suministrar las informaciones y documentos que requiere el Congreso.

Finalmente, el Congreso ejerce un control sobre la creación de empresas subsidiarias por parte de la CVG ya que éstas no pueden constituirse sin la correspondiente autorización de la Comisión de Finanzas.

VI. LA DISTORSION DE LA MISION EMPRESARIAL DE LA CVG

No cabe duda alguna que por disposiciones expresas del ordenamiento jurídico venezolano, la CVG tiene asignado un amplio conjunto de funciones, atribuciones y responsabilidades. Por esta razón, la CVG desde sus inicios ha venido promoviendo y desarrollando empresas que sirven de instrumentos para la ejecución de la política de desarrollo integral de la región de Guayana.

Ahora bien, la expansión de las actividades de la Corporación y la ejecución de los proyectos industriales que las empresas del grupo CVG tienen a su cargo, han presentado como características relevantes las siguientes:

a) Los abundantes recursos naturales de la Región Guayana han sido desarrollados mucho más rápidamente que los localizados en el resto del país. Así, con la finalidad de aprovechar las ventajas comparativas de los recursos naturales localizados en la Región, la CVG, a través de sus empresas, ha emprendido la ejecución de un buen número de proyectos industriales que se caracterizan por su diversidad y su complementareidad.

b) Por imperativos de política económica y de oportunidad de inversión, buena parte de los proyectos industriales han debido realizarse en un período de tiempo relativamente breve, lo cual le ha imprimido una gran celeridad a los proyectos en ejecución.

c) Las proporciones y el ritmo acelerado del desarrollo industrial, así como su diversificación, han presionado intensamente sobre los recursos humanos y financieros disponibles. Esta presión no ofrece comparación con ninguna de las otras regiones del país.

d) Los órdenes de inversión involucrados en el financiamiento de los proyectos de las empresas del grupo CVG no han guardado relación con la capacidad financiera propia y directa de la CVG. A esta situación se une el hecho de que los proyectos que se ejecutan suponen, además de altas inversiones iniciales y de largos períodos de amortización, una rentabilidad diferida que, unida a las altas cargas financieras, limitan la generación de ingresos suficientes que pudiesen, en su oportunidad, mejorar sustancialmente la capacidad propia de financiamiento de la Corporación.

Esta situación, en materia financiera, se torna mucho más delicada si se tiene en consideración que un número significativo de empresas ha sido y es notoriamente subfinanciado o poseen una estructura financiera que no asegura un adecuado retorno neto sobre el capital invertido.

e) De allí, que se pueda afirmar que el principal estrangulamiento que presentan los proyectos industriales que ejecutan las empresas del grupo CVG esté referido a esta insuficiencia de capacidad financiera propia y directa de la Corporación. Sin embargo, el Ejecutivo Nacional con la finalidad de solventar, en parte, las dificultades financieras de los proyectos en ejecución, ha venido empleando —con una frecuencia cada vez mayor— mecanismos de financiamiento que tienden a obviar o debilitar la posición de la Corporación como instrumento principal para el desarrollo de los sectores bajo su responsabilidad legal. Buen ejemplo de esta situación lo constituyen los financiamientos otorgados por el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) a algunas de las empresas del grupo CVG.

1. *La misión original del Fondo de Inversiones de Venezuela*

El Fondo de Inversiones de Venezuela fue creado con la finalidad de represar parte sustancial de los ingresos petroleros obtenidos por Venezuela a raíz de los aumentos sucesivos del precio de los hidrocarburos. Con la creación del FIV se pretendía, por un lado, no incrementar la masa monetaria en el circuito económico interno a objeto de no acelerar el proceso inflacionario y, por otro, mantener un importante flujo de fondos en el exterior con la finalidad de aplicarlos con posterioridad, al financiamiento de la expansión y diversificación de la estructura económica del país. De esta forma, el FIV debía colocar fondos en el exterior en operaciones seguras y rentables que asegurasen la preservación de su valor.

Así, pues, el Fondo de Inversiones de Venezuela fue creado como una típica institución financiera que tenía facultades para colocar fondos fuera del país y para financiar algunos de los proyectos vinculados a la expansión y consolidación de la industria básica venezolana.

2. *El financiamiento a las empresas del grupo CVG por parte del FIV*

En virtud de la ausencia de capacidad financiera propia de la CVG y en atención a las directrices de política financiera del Gobierno Nacional, el FIV, en uso de sus atribuciones estatutarias, ha venido participando en forma importante en el financiamiento de los proyectos industriales que adelantan las empresas del grupo CVG. De esta forma, la participación del FIV en el capital social de las empresas promovidas por la CVG se ha venido incrementando de manera sustancial, mediante la suscripción de acciones, comunes o preferidas en dichas empresas. Este incremento de la participación accionaria, unido a su capacidad financiera, ha traído como consecuencia que el FIV sea el principal accionista de la mayoría de las empresas que antes eran controladas por la CVG. De esta forma, SIDOR, ÁLCASA, VENALUM, INTERALUMINA son hoy en día controladas por el FIV, accionista mayoritario de todas ellas. Igualmente, los proyectos industriales de otras empresas como BAUXIVEN dependen en buena medida de las aprobaciones que el FIV les otorgue en orden a su financiamiento.

3. *La relación entre el FIV y la CVG*

Habida cuenta de la participación creciente del Fondo de Inversiones de Venezuela en el capital social de las empresas del Grupo CVG y con la intención de delimitar con claridad las misiones originales del FIV y de la CVG (en tanto que organismo financiero, uno, y organismo de dirección, administración y control empresarial, el otro), ambas instituciones suscribieron el 8-2-79 un Convenio⁴ en el cual se precisaban en detalle las funciones y responsabilidades del Fondo y de la Corporación en relación con la dirección, la administración y el control de las empresas del grupo CVG.

En este sentido, el Convenio establecía que el FIV, en tanto que organismo con intereses financieros concurrenciales en las empresas de la CVG, designaría siempre un representante en las Asambleas de las empresas. Igualmente al FIV le correspondía la nominación de los Auditores externos de las empresas. Por su parte, a la Corporación, en tanto que organismo administrador de las empresas del grupo CVG, le correspondía el nombramiento de los candidatos a directores de las empresas, incluyendo a los directores correspondientes a las acciones del FIV.

Por otra parte, como modalidad lógica y coherente con el manejo empresarial, el Convenio establecía que el Programa de Inversiones y los presupuestos anuales de

4. El texto completo del Convenio está en la página 94.

inversión de cada una de las empresas en las cuales fuesen accionistas la CVG y el FIV, deberían ser aprobados por las asambleas respectivas.

Finalmente, como consecuencia del carácter transitorio, estrechamente unido a una modalidad financiera, de la propiedad de las acciones de empresas del Grupo CVG por parte del FIV, el Convenio estipulaba la adopción de un *modus operandi* que permitiese rescatar, en el corto plazo, las acciones que se encuentran en manos del FIV.

Sin embargo, la realidad ha demostrado que a pesar de los acuerdos suscritos entre la CVG y el FIV, este último ha venido asumiendo, en virtud de su capacidad financiera, una influencia cada vez más decisiva en la administración y el control de las empresas del grupo CVG. De esta forma el papel original del Fondo, en tanto que organismo de financiamiento, se ha venido transformando, progresivamente, en una participación directa y creciente en la dirección y el control de las empresas que financia.

Esta situación adquiere mayor relevancia cuando se asume que un gran número de las empresas de la CVG se encuentran sub-financiadas y que la capacidad de financiamiento propio de la CVG continúa aún siendo insuficiente. De esta forma, se acentúa la sujeción, de la CVG y de sus empresas, a las decisiones que tome el Fondo de Inversiones. Estas decisiones afectan directa o indirectamente la capacidad empresarial de la CVG y desvirtúan, además, la misión financiera original asignada por el ordenamiento jurídico al FIV.

De esta manera, el FIV ha venido asumiendo, en relación con las empresas de la CVG, un doble papel: por un lado, participa en el financiamiento de las empresas y, por el otro, en tanto que co-propietario de los instrumentos de producción, ejerce, en forma directa o indirecta, una influencia significativa en la orientación, dirección y control de las empresas del grupo CVG, produciéndose, en consecuencia, una inadecuada distorsión de las misiones originales del Fondo de Inversiones y de la Corporación.

4. *Algunas consecuencias que se derivan de esta relación*

De la situación planteada es posible desprender algunas consecuencias que afectan tanto la buena marcha de los proyectos que ejecutan las empresas del grupo CVG, como a la Corporación y al Fondo en lo que atañe a sus misiones originales. En este sentido, podemos señalar lo siguiente:

a) El impacto desfavorable en la celeridad del proceso de toma de decisiones, sobre todo si se tiene en cuenta la sensibilidad de los proyectos (en términos de costos) a decisiones no tomadas en su oportunidad.

b) La duplicación en términos de esfuerzos y de recursos humanos escasos, ya que tanto la Corporación como el Fondo están propiciando la creación de estructuras de administración y de control sobre las empresas del grupo CVG.

c) La distorsión de los propósitos y funciones para los que fue creado el FIV. Esta distorsión se traduce en una mayor injerencia en la gestión de las empresas del grupo CVG; sin que hasta el presente se haya logrado mejorar significativamente dicha gestión o sustituir eficazmente el papel que la CVG tiene legalmente asignado. De continuar esta distorsión, en las empresas del grupo CVG y en otras empresas, el FIV se convertiría en una *super-holding* diversificada con injerencia directa en la gestión de un buen número de empresas del Estado venezolano, lo que acentuaría con creces la distorsión señalada.

d) Finalmente, en lo que se refiere a la CVG, la consecuencia es evidente: en razón de una ausencia de capacidad financiera propia y directa, la Corporación ha sido afectada en su más trascendental misión: la administración, dirección y control de las empresas que son instrumentos de ejecución del Programa de Guayana.

ANEXO: TEXTO DEL CONVENIO SUSCRITO ENTRE LA CVG Y EL FIV.

PRIMERO: En las asambleas de las empresas en las cuales el Fondo de Inversiones de Venezuela sea accionista por acciones comunes o preferidas, designará siempre un representante.

SEGUNDO: La CVG tendrá a su cargo la administración de las empresas promovidas por dicho Organismo.

TERCERO: En las empresas en las cuales son accionistas la CVG y el Fondo, la nominación de los Auditores Externos la hará el Fondo y, la CVG le dará siempre su aprobación.

CUARTO: En las empresas en las cuales son accionistas la CVG y el Fondo, la nominación de los candidatos a Directores los hará la CVG en las asambleas que se lleven al efecto y, el Fondo le dará siempre su aprobación.

QUINTO: A los efectos de los artículos 3º y 4º de este Convenio, se quiere dejar claro que la CVG cumple funciones administrativas y, en consecuencia nombra los Directores correspondientes a las acciones del Fondo de Inversiones de Venezuela y CVG, y, el Fondo cumple funciones de supervisión y, en consecuencia nombra los Auditores Externos.

SEXTO: El Programa de Inversiones y los Presupuestos Anuales de Inversiones de cada una de las empresas en las cuales sean accionistas el Fondo y la CVG, deberán ser aprobados en las asambleas que se lleven a efecto, y, cualquier modificación de los referidos programas o presupuestos que exceda de un 10% deberá ser igualmente aprobada por una asamblea.

SEPTIMO: A los efectos de que el Fondo de Inversiones de Venezuela recupere a la mayor brevedad posible, las inversiones accionarias que tiene en las empresas promovidas por CVG y en esta forma pueda cumplir con el objetivo para el cual fue creado, se conviene en acordar a corto plazo modus operandi mediante el cual la CVG rescate las acciones que actualmente son propiedad del Fondo de Inversiones de Venezuela.

OCTAVO: En aquellas empresas promovidas por la CVG en las cuales el sector público tenga derecho a cuotas de producción, corresponderá a la CVG el ejercicio de tales derechos.

Los representantes del Fondo de Inversiones de Venezuela y CVG elevarán a conocimiento de sus respectivos Directorios lo estipulado en este documento.

El presente acuerdo se hace en dos ejemplares de un mismo tenor y a un solo efecto en Caracas, a los ocho días del mes de febrero de mil novecientos setenta y nueve.

VII. BIBLIOGRAFIA

- Corporación Venezolana de Guayana. Informes Anuales. Años varios y Plan Regional (81-85).
 Alamo Blanco, Roberto. Actividades de la CVG, Documento interno CVG/75.
El Nacional. La Corporación Venezolana de Guayana como Ente de Desarrollo Regional. Caracas, 3 de agosto de 1981.
 Viloria, Enrique y Nyerges, Nicolás. Reformulaciones Estratégicas de la Acción de la CVG, con Base en sus Veinte Años de Existencia. Documento Interno, CVG/81.
 Viloria, Enrique. La Corporación Venezolana de Guayana: Un Particular Enfoque del Desarrollo Regional. ICPE. Yugoslavia, Ljubljana, 1981.
 Viloria, Enrique. El Programa Industrial de Guayana. Documento Interno CVG/81.
 Viloria, Enrique. Las Relaciones entre la CVG y el FIV. Documento Interno CVG/81.

LEGISLACION

Información Legislativa

LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL CUARTO 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 Fomento. b. Ministerio de Educación. c. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. d. Ministerio de Agricultura y Cría. 2. *Administración Descentralizada: fundaciones*. 3. *Organismos con autonomía funcional*.
- II. ADMINISTRACION GENERAL
 - 1. *Sistema Financiero: Crédito Público*. 2. *Sistema Presupuestario*. A. Normas generales sobre el régimen de presupuesto. B. Régimen de Ejecución Presupuestaria. 3. *Sistema de Personal*. 4. *Sistema de Control*.
- III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA
 - 1. *Política de Relaciones Exteriores: Tratados, Acuerdos y Convenios*. 2. *Justicia*.
- IV. DESARROLLO ECONOMICO
 - 1. *Régimen Impositivo*. A. Impuesto sobre la Renta. B. Aduanas. C. Timbre Fiscal. 2. *Régimen de las finanzas: regulación de actividades bancarias*. 3. *Régimen de la Industria*. A. Régimen de los bienes de capital. B. Normas sobre la industria y comercio automotriz. C. Concesión para el ejercicio de la industria y comercio de fósforos. 4. *Régimen del Comercio Interno*. A. Régimen de pesas y medidas. B. Comercialización de obras cinematográficas. C. Regulación de precios de artículos y de servicios de primera necesidad. 5. *Régimen de Comercio Exterior*. A. Importación. B. Exportación. 6. *Régimen de Desarrollo Agropecuario*.
- V. DESARROLLO SOCIAL
 - 1. *Educación*. 2. *Relaciones laborales*. 3. *Promoción social*.
- VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO
 - 1. *Urbanismo*. 2. *Régimen de Protección del Ambiente y de los Recursos Naturales*. A. Régimen de la caza y protección de la fauna. B. Zonas Protectoras. 3. *Régimen de las Comunicaciones*. 4. *Régimen de los Transportes y del Tránsito*. A. Transporte y Tránsito Terrestre. B. Transporte y Tránsito Aéreo.

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*

A. *Organismos de la Presidencia de la República*

—Decreto N° 1.668, de 11-10-1982, mediante el cual se crea la Comisión Venezolana para el V Centenario del Descubrimiento de América. G.O. N° 32.578 de 11-10-1982.

—Decreto Nº 1.672, de 20-10-1982, mediante el cual se integra un equipo de trabajo, con carácter temporal, encargado de elaborar un proyecto de ley que permita al Instituto Agrario Nacional efectuar adjudicaciones especiales. *G.O.* Nº 32.584 de 20-10-1982.

—Decreto Nº 1.679, de 21-10-1982, mediante el cual se dicta la reforma parcial del Decreto Nº 1.471, de 12-4-1982, relativo a la Comisión de Política Científica y Tecnológica. *G.O.* Nº 32.585 de 21-10-1982.

B. Organización Ministerial

a. Ministerio de Fomento

—Resolución Nº 4.343 del Ministerio de Fomento, de 21-11-1982, mediante la cual se dicta una instrucción interna con el objeto de crear un comité que funcionará en el Ministerio de Fomento, integrado por los Directores Generales Sectoriales de Industrias y de Comercio, por el Director de la Oficina de Coordinación Financiera y por el Director General del Despacho, cuyas funciones serán emitir opinión sobre exoneraciones que de conformidad con el art. 46 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, recomienda este despacho al Ministerio de Hacienda, para colaborar en la fijación de la política de importación, exportación, reexportación y en todo lo referente al Decreto Compre Venezolano. *G.O.* Nº 32.594 de 3-11-1982.

b. Ministerio de Educación

—Resolución del Ministerio de Educación, mediante la cual se reforma la Nº 267, del 20 de septiembre de 1978, que contiene el Reglamento de la Universidad Nacional Experimental "Francisco de Miranda". *G.O.* Nº 3.073 Extraordinario de 15-12-1982.

c. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social

—Resolución Nº G-308 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, de 1-10-1982, mediante la cual se modifica el artículo 2º, ordinal 1; de la Resolución Nº 220 de fecha 14-12-1981, en el sentido de modificar las Direcciones Subregionales de Caracas, Vargas y Estado Miranda de este Ministerio y se adscriben a la Región Capital. *G.O.* Nº 32.572 de 1-10-1982.

—Resolución Nº 318 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, de 4-11-1982, mediante la cual se crea el Departamento de Inscripción y Control de Equipos, Material Médico y Paramédico, adscrito a la División de Programas y Equipos de la Oficina de Ingeniería y Mantenimiento de este Ministerio. *G.O.* Nº 32.596 de 5-11-1982.

—Resolución Nº G-335 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, de 23-12-1982, mediante la cual se establece la denominación de Hospital Materno Infantil "Doctor Rafael Belloso Chacín", para distinguir el Hospital Materno Infantil de San Francisco, ubicado en Maracaibo, Estado Zulia. *G.O.* Nº 32.631 de 27-12-1982.

d. Ministerio de Agricultura y Cría

—Resolución Nº 611 del Ministerio de Agricultura y Cría, del 7-11-1982, mediante la cual se dispone el funcionamiento de una Oficina Subalterna de Catastro, cuya sede estará ubicada en la población de Santa Bárbara del Estado Zulia. *G.O.* Nº 32.619 de 8-12-1982.

—Resolución Nº 623 del Ministerio de Agricultura y Cría, de 17-12-1982, mediante la cual se traslada a la ciudad de Calabozo la sede de la Oficina Subalterna de

Catastro, la cual tendrá, a los efectos del Registro de la Propiedad Rural, jurisdicción en los Distritos Miranda, Mellado y Roscio de dicha Entidad Federal. *G.O.* N° 32.626 de 17-12-1982.

—Resolución N° 569 del Ministerio de Agricultura y Cría, de 5-11-1982, mediante la cual se aprueban las normas operativas elaboradas por la Junta Administradora del Fondo de Crédito Agropecuario. *G.O.* N° 32.598 de 9-11-1982.

—Resolución N° DM-577 del Ministerio de Agricultura y Cría, de 10-11-1982, mediante la cual se aprueban las normas operativas para el Programa Nacional de Agrotécnicos, elaboradas por la Junta Administradora del Fondo de Crédito Agropecuario. *G.O.* N° 32.600 de 11-11-1982.

2. *Administración Descentralizada: Fundaciones*

—Decreto N° 1.690, de 4-11-1982, mediante el cual se procede a constituir la Fundación “Instituto Nacional de Investigaciones Económicas”, que tendrá por objeto la investigación científica de la economía venezolana (reimpresión por error de copia). *G.O.* N° 32.596 de 5-11-1982.

—Decreto N° 1.771, de 29-12-1982, mediante el cual se procede a constituir una fundación que se denominará “Fundación Kuaimare del Libro Venezolano”, la cual tendrá como objeto la creación y desarrollo de sistemas de distribución del libro venezolano. *G.O.* N° 32.634 de 30-12-1982.

3. *Organismos con Autonomía Funcional*

—Resolución N° 269 de la Fiscalía General de la República, de 17-12-1982, mediante la cual se eleva la Biblioteca “Rafael Arvelo Torrealba” al rango de Biblioteca Central del Ministerio Público. *G.O.* N° 32.632 de 28-12-1982.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Financiero: Crédito Público*

—Decreto N° 1.716, de 30-11-1982, mediante el cual se procede a la colocación de Títulos de la Deuda Pública, en el mercado bancario internacional hasta por la cantidad de quinientos sesenta millones novecientos treinta y siete mil quinientos dólares de los Estados Unidos de América (U.S.\$ 560.937.500,00). *G.O.* N° 32.613 de 30-11-1982.

—Decreto N° 1.717 de 30-11-1982, mediante el cual se procede a la emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional, constitutivos de empréstitos internos, hasta por la cantidad de diez mil millones de bolívares (Bs. 10.000.000.000,00). *G.O.* N° 32.613 de 30-11-1982.

—Decreto N° 1.724 de 6-12-1982, mediante el cual se procede a la colocación de Títulos de la Deuda Pública en el mercado bancario internacional hasta la cantidad de trescientos setenta y dos millones de dólares de los Estados Unidos de América. (reimpresión por error de copia). *G.O.* N° 32.624 de 15-12-1982.

—Decreto N° 1.752 de 16-12-1982, mediante el cual se procede a la eliminación de Bonos de la Deuda Pública Nacional, constitutivos de empréstitos internos por la cantidad de cuatrocientos cinco millones de bolívares. *G.O.* N° 32.625 de 16-12-1982.

—Decreto N° 1.762 de 23-12-1982, mediante el cual se procede a la colocación de Títulos de la Deuda Pública en el Mercado Bancario Internacional por la cantidad

de noventa y cinco millones noventa y tres mil trescientos dos dólares de los Estados Unidos de América. *G.O.* Nº 32.630 de 23-12-1982.

—Decreto Nº 1.765 de 27-12-1982, mediante el cual se procede a la emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional, constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de cuatro mil millones de bolívares. (Reimpresión por error de copia).

2. *Sistema Presupuestario*

A. *Normas Generales sobre el Régimen de Presupuesto*

—Decreto Nº 1.766, mediante el cual se reconduce el Presupuesto del Ejercicio Fiscal 1982 y se dicta el Presupuesto para el Ejercicio Fiscal de 1983. *G.O.* Nº 3.075 Extraordinario de 30-12-1982.

—Decreto Nº 1.767, mediante el cual se aprueba la Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos para el Ejercicio Fiscal. *G.O.* Nº 3.079 Extraordinario de 30-12-1982.

—Resolución Conjunta Nos. 330 y 1.536 de la Oficina Central de Presupuesto y el Ministerio de Hacienda de 27-12-1982, mediante la cual se aprueba el Instructivo Nº 1, que regirá lo concerniente al Sistema de Programación de la Ejecución del Presupuesto reconducido de Gastos 1982 para el Ejercicio Fiscal 1983. *G.O.* Nº 32.632 de 28-12-1982.

—Resolución Nº 332 de la Oficina Central de Presupuesto de 29-12-1982, mediante la cual se aprueba el Instructivo Nº 2 que contiene el Clasificador de Partidas que regirá el proceso presupuestario para el Ejercicio de 1983. *G.O.* Nº 32.633 de 29-12-1982.

B. *Régimen de Ejecución Presupuestaria*

—Decreto Nº 1.695 de 4-11-1982, mediante el cual se ordena un ajuste en la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1982 mediante la reducción por la cantidad indicada en los créditos presupuestarios del Ministerio de Hacienda. *G.O.* Nº 32.596 de 5-11-1982.

—Resolución Nº 205 del Consejo de la Judicatura de 9-12-1982, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* Nº 32.625 de 16-12-1982.

—Resolución Nº 6 de la Contraloría General de la República de 20-12-1982, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos, manejado mediante Avances. *G.O.* Nº 32.628 de 21-12-1982.

—Resolución Nº 271 de la Fiscalía General de la República de 21-12-1982, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* Nº 32.630 de 23-12-1983.

—Resolución Nº G-333 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 21-12-1982, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* Nº 32.631 de 27-12-1982.

3. *Sistema de Personal*

—Decreto Nº 1.697 de 4-11-1982, mediante el cual se dicta el Reglamento de Pago de Asignaciones al Personal Militar. *G.O.* Nº 32.596 de 5-11-1982.

—Resolución N° 335 del Ministerio de Educación de 30-9-1982, mediante la cual se dicta el Reglamento del Personal Docente del Instituto Universitario Pedagógico de Caracas. *G.O.* N° 3.036 Extraordinario de 22-10-1982.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral del 25-10-1982, mediante la cual se dicta la Reforma del Estatuto de Personal de este Organismo. *G.O.* N° 32.599 de 10-11-1982.

4. *Sistema de Control*

—Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público. *G.O.* N° 3.071 Extraordinario de 23-12-1982.

—Resolución N° DGAD-R-30, de la Contraloría General de la República de 21-12-1982, mediante la cual se elimina a partir del 3 de enero de 1983 la Unidad Permanente de Control en el Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas. *G.O.* N° 32.628 de 21-12-1982.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

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

—Ley Aprobatoria de la Adhesión de Venezuela a la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid. *G.O.* N° 32.572 de 1-10-1982.

—Ley Aprobatoria del Convenio sobre Privilegios e Inmunidades entre el Gobierno de la República de Venezuela y la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE). *G.O.* N° 32.572 de 1-10-1982.

—Ley Aprobatoria del Tratado de Delimitación entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República Francesa. (Reimpresión por error de copia). *G.O.* N° 3.026 Extraordinario de 7-10-1982.

—Ley Aprobatoria del Acuerdo entre el Gobierno de la República de Venezuela y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos relativo al funcionamiento de la Oficina de la Secretaría General de la O.E.A. en Venezuela y el reconocimiento de sus privilegios e inmunidades. *G.O.* N° 32.577 de 8-10-1982.

—Ley Aprobatoria del Tratado de Montevideo 1980. *G.O.* N° 3.033 Extraordinario de 18-10-1982.

—Ley Aprobatoria del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar. *G.O.* N° 32.597 de 8-11-1982.

—Ley Aprobatoria de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer. *G.O.* N° 3.074 Extraordinario de 16-12-1982.

—Ley Aprobatoria del Acuerdo entre la República de Venezuela y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la Aplicación de Salvaguardias en Relación con el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Tratado sobre la no Proliferación de las Armas Nucleares. *G.O.* N° 3.049 Extraordinario de 17-11-1982.

—Acuerdo por el cual la Cámara del Senado respalda plenamente la iniciativa del ciudadano Presidente de la República, Dr. Luis Herrera Campíns, de presentar conjuntamente con el Presidente de la República de México, un plan de paz para Centroamérica. *G.O.* N° 32.604 de 17-11-1982.

—Decreto Nº 1.637 mediante el cual se adopta el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Alcance Parcial Nº 13 suscrito entre Brasil y Venezuela, en la ciudad de Montevideo el 31-12-81. *G.O.* Nº 3.045 Extraordinario de 11-11-1982.

—Resolución Nº PE/TA 19, del Ministerio de Relaciones Exteriores de 22-11-1982, mediante la cual se ordena la publicación del Acuerdo de Cooperación en materia turística entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República de Portugal. *G.O.* Nº 32.620 de 9-12-1982.

2. Justicia

—Decreto Nº 1.732 de 16-12-1982, mediante el cual se crean en la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar, Segundo Circuito, los siguientes Tribunales: a) el Juzgado Segundo de Instrucción, con sede en Puerto Ordaz y competencia territorial en los Distritos Caroní, Piar y Roscio del mismo Estado; b) un Juzgado de Municipio en el Municipio Andrés Eloy Blanco del Distrito Piar, con asiento en la cabecera del respectivo municipio y con jurisdicción en todo el territorio del Municipio y que conocerá de las materias que las leyes atribuyen a los Juzgados del Municipio. *G.O.* Nº 32.628 de 21-12-1982.

—Decreto 1.733 del 16-12-1982, mediante el cual se crean en la Circunscripción Judicial del Estado Carabobo, los siguientes Tribunales: el Juzgado Cuarto de Instrucción con sede en Puerto Cabello y competencia territorial en los Distritos Puerto Cabello y Mora y en el Distrito Silva del Estado Falcón; un Juzgado de Distrito en el Distrito Mora con sede en Morón y jurisdicción en todo el territorio del Distrito y con la competencia establecida para los Tribunales de Municipio; un Juzgado de Distrito en el Distrito Diego Ibarra con sede en Mariara y jurisdicción en todo el territorio del Distrito y también con la competencia para los Tribunales de Municipio. *G.O.* Nº 32.629 de 22-12-1982.

—Decreto Nº 1.734 de 16-12-1982, mediante el cual se crea en la Circunscripción Judicial del Estado Cojedes, un Juzgado de Menores con sede en San Carlos y jurisdicción en todo el territorio de la Circunscripción. *G.O.* Nº 32.629 de 22-12-1982.

—Decreto Nº 1.735, mediante el cual se crean en la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda los Tribunales que en él se indican. *G.O.* Nº 3.076 Extraordinario de 23-12-1982.

—Decreto Nº 1.736, mediante el cual se crea en la Circunscripción Judicial del Estado Falcón, el Tribunal que en él se indica. *G.O.* Nº 3.076 Extraordinario de 23-12-1982.

—Decreto Nº 1.737, mediante el cual se crean en la Circunscripción Judicial del Estado Guárico, los Tribunales y Defensorías Públicas de Presos que en él se indican. *G.O.* Nº 3.076 Extraordinario de 23-12-1982.

—Decreto Nº 1.738, mediante el cual se hacen las modificaciones en los Tribunales de la Circunscripción Judicial del Estado Lara que en él se especifican. *G.O.* Nº 3.076 Extraordinario de 23-12-1982.

—Decreto Nº 1.739, mediante el cual se crean en la Circunscripción Judicial del Estado Mérida, los Tribunales que en él se indican. *G.O.* Nº 3.076 Extraordinario de 23-12-1982.

—Decreto Nº 1.740, mediante el cual se crea en la Circunscripción Judicial del Estado Monagas y Territorio Federal Delta Amacuro, el Juzgado Tercero de Instrucción, con sede en Tucupita y competencia territorial en todo el Territorio Federal Delta Amacuro. *G.O.* Nº 3.076 Extraordinario de 23-12-1982.

—Decreto N° 1.741, mediante el cual se crean en la Circunscripción Judicial del Estado Táchira, los Tribunales que en él se indican. *G.O.* N° 3.076 Extraordinario de 23-12-1982.

—Decreto N° 1.742, mediante el cual se extiende la jurisdicción de los Juzgados Primero, Segundo y Tercero de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Estado Trujillo, a todo el Territorio del Estado. *G.O.* N° 3.076 Extraordinario de 23-12-1982.

—Decreto N° 1.743, mediante el cual se crean en la Circunscripción Judicial del Estado Barinas, los Tribunales que en él se indican. *G.O.* N° 3.076 Extraordinario de 23-12-1982.

—Decreto N° 1.744, mediante el cual se crea en la Circunscripción Judicial del Estado Aragua, el Tribunal que en él se indica. *G.O.* N° 3.076 Extraordinario de 23-12-1982.

—Decreto N° 1.745, mediante el cual se crea en la Circunscripción Judicial del Estado Apure y Territorio Federal Amazonas, un Juzgado de Municipio en el Municipio Rincón Hondo, Distrito Muñoz del Estado Apure, con sede en La Estacada. *G.O.* N° 3.076 Extraordinario de 23-12-1982.

—Decreto N° 1.746, mediante el cual se crea en la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui, el Tribunal que en él se indica. *G.O.* N° 3.076 Extraordinario de 23-12-1982.

—Decreto N° 1.747, mediante el cual se crean en la Circunscripción Judicial del Estado Nueva Esparta, los Tribunales que en él se indican. *G.O.* N° 3.076 Extraordinario de 23-12-1982.

—Decreto N° 1.748, mediante el cual se crean en la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, los Tribunales y Defensorías Públicas de Presos que en él se indican. *G.O.* N° 3.076 Extraordinario de 23-12-1982.

—Decreto N° 1.749, mediante el cual se crean en la Circunscripción Judicial del Estado Portuguesa, los Tribunales y la Defensoría Pública de Presos que en él se indican. *G.O.* N° 3.076 Extraordinario de 23-12-1982.

—Decreto N° 1.750 de 16-12-1982, mediante el cual se eliminan en la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, los Tribunales Primero, Segundo y Tercero de Impuesto sobre la Renta. *G.O.* N° 32.630 de 23-12-1982.

—Decreto N° 1.751, de 16-12-1982, mediante el cual se modifica la competencia por razón de la cuantía que en él se especifica, en los Tribunales de las Circunscripciones Judiciales del país. *G.O.* N° 32.630 de 23-12-1982.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. Régimen Impositivo

A. Impuesto sobre la Renta

—Decreto N° 1.768 de 29-12-1982, mediante el cual se fija en dos años el lapso para el disfrute de la exención a que se refiere el artículo 158 de la Ley de Impuesto sobre la Renta. *G.O.* N° 32.633 de 29-12-1982.

—Decreto Nº 1.769 de 29-12-1982, mediante el cual se exoneran del pago del Impuesto sobre la Renta los intereses de capitales destinados al financiamiento en el país de inversiones industriales, agrícolas, pecuarias, forestales, de pesca, de la construcción, provenientes de contratos de crédito externo, a plazos menores de un año, celebrados por instituciones financieras del exterior con personas naturales o jurídicas residentes o domiciliadas en Venezuela. *G.O.* Nº 32.633 de 29-12-1982.

—Decreto Nº 1.775 de 31-12-1982, mediante el cual se fija una rebaja de impuesto sobre la renta a los titulares de enriquecimientos derivados de la elaboración de los bienes de consumo final e intermedio con un valor agregado nacional igual o superior al 40%, de la generación y distribución de energía eléctrica, de la agricultura, de la cría, de la pesca, del transporte y de la construcción, cuando el monto de las nuevas inversiones hechas dentro del ejercicio anual, representadas todas en activos fijos utilizados en dicha producción, cumplan con los requisitos en éste especificados. Se deroga el Decreto 1.465 de 12-4-82. *G.O.* Nº 3.080 Extraordinario de 31-12-1982.

B. *Aduanas*

—Resolución conjunta Nos. 498, 1.849 y 993 de los Ministerios Relaciones Exteriores, Hacienda, y Transporte y Comunicaciones de 25-11-1982, mediante el cual se determina que la importación de los efectos de uso o consumo personal que traigan al país con motivo de su regreso, por traslado o cese de actividades, quienes hayan desempeñado funciones oficiales de carácter permanente en el extranjero, se regirá por las normas que en ella se especifica. *G.O.* Nº 32.610 de 25-11-1982.

—Resolución Nº 1.443 del Ministerio de Hacienda, de 5-11-1982, mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 1.384 del 15-1-1982 relativo a los ítems 44.04.01.00, 44.04.02.00, 44.05.01.00 y 44.05.02.00. *G.O.* Nº 32.596 de 5-11-1982.

—Resolución Nº 1.449 de 19-11-1982 del Ministerio de Hacienda, mediante la cual se modifica el arancel de aduanas, dictado por Decreto Nº 1.384 de 15-1-1982 relativo a carnes y productos comestibles de origen animal y vegetal. *G.O.* Nº 3.060 Extraordinario de 25-11-1982.

—Resolución Nº 1.450 de 19-11-1982 del Ministerio de Hacienda, mediante la cual se modifica el Decreto Nº 1.384 del 15-1-82, relativo a los bienes e instrumentos de producción que en ella se especifican. *G.O.* Nº 3.060 Extraordinario de 25-11-1982.

—Resolución Nº 1.455 del Ministerio de Hacienda de 19-11-1982, mediante la cual se modifica el arancel de aduanas dictado por Decreto Nº 1.384 del 15-1-1982. *G.O.* Nº 3.060 Extraordinario de 25-11-1982.

C. *Timbre Fiscal*

—Decreto Nº 1.770 de 29-12-1982, mediante el cual se autoriza a los Administradores Regionales de Hacienda de la jurisdicción, para canjear a los expendedores libres autorizados de acuerdo con la Ley de la materia, los timbres fiscales especiales de ochenta bolívares (Bs. 80,00) que se exigían como Impuesto de Salida al Exterior. *G.O.* Nº 32.633 de 29-12-1982.

2. *Régimen de Finanzas: regulación de actividades bancarias*

—Resolución Nº 1.542 del Ministerio de Hacienda de 29-12-1982, mediante la cual se ratifica la intervención del Banco de los Trabajadores de Venezuela, C. A., insti-

tuto bancario de este domicilio, dispuesta por resolución N° 1.490 del 29 de noviembre de 1982. *G.O.* N° 32.633 de 29-12-1982.

—Resolución N° 82-11-01 del Banco Central de Venezuela de 22-11-1982, mediante la cual se determina, que a los efectos del convenio cambiario, se entenderá por Empresas del Estado a aquellas sociedades en las cuales la República, los Estados, las Municipalidades, los Institutos Autónomos, otras personas de Derecho Público y las empresas o fundaciones del Estado, tengan participación igual o superior al cincuenta y uno por ciento del capital social. *G.O.* N° 32.608 de 23-11-1982.

3. Régimen de la Industria

A. Régimen de los Bienes de Capital

—Decreto N° 1.776 de 31-12-1982, mediante el cual se dictan las Normas para Orientar y Estimular el Desarrollo de la Industria de Bienes de Capital. Se deroga el Decreto N° 1.466 de 12-4-1982. *G.O.* N° 3.080 Extraordinario de 31-12-1982.

—Resolución N° 2.802 del Ministerio de Fomento de 9-7-1982, mediante la cual se consideran bienes de capital los que en ella se especifican a los efectos del artículo 15 del Decreto 1.234 de 8-10-1981. *G.O.* N° 3.063 Extraordinario de 29-11-1982.

B. Normas sobre la Industria y Comercio Automotriz

—Resolución N° 5.042 del Ministerio de Fomento de 21-12-1982, mediante la cual se determina, que la autorización para la fabricación en el país de nuevos modelos de vehículos automotores y la sustitución de los que actualmente estén en producción, estará sujeta a los requisitos establecidos en la misma. *G.O.* N° 32.631 de 27-12-1982.

—Resolución N° 4.187 del Ministerio de Fomento de 25-10-1982, mediante la cual se deroga el artículo 6° y las disposiciones contenidas en la letra b) del artículo 7° y la letra k) del artículo 8° de la resolución de este Despacho N° 4.115 de fecha 29-9-1980 relativa a las Normas sobre Ventas de Vehículos. *G.O.* N° 32.588 de 26-10-1982.

C. Concesión para el ejercicio de la Industria y Comercio de Fósforos

—Resolución del Ministerio de Hacienda, mediante la cual se modifica, con vigencia a partir de la firma del presente convenio, el texto de la cláusula 21 del Contrato de Concesión para el ejercicio de la industria y el comercio de fósforos. *G.O.* N° 32.634

4. Régimen del Comercio Interno

A. Régimen de Pesas y Medidas

—Resolución del Ministerio de Fomento, mediante la cual la Dirección General de Tecnología —Servicio Nacional de Metrología— legaliza lo referente a diversas tasas. *G.O.* N° 3.035 Extraordinario de 21-10-1982.

B. Comercialización de Obras Cinematográficas

—Decreto N° 1.612, mediante el cual se dictan las Normas para la Comercialización de Obras Cinematográficas. (Reimpresión por error de copia). *G.O.* N° 3.024 Extraordinario de 1-10-1982.

C. *Regulación de Precios de Artículos y de Servicios de Primera Necesidad*

—Resolución Nº 4.113 del Ministerio de Fomento de 20-10-1982, mediante la cual se declaran de primera necesidad los termómetros clínicos rectal y oral, tanto nacionales como importados y se establece el precio máximo de venta al público que se indica a continuación: termómetros tipo primático, empacado en estuche de plástico, Bs. 11,00 c/u. *G.O.* Nº 32.585 de 21-10-1982.

5. *Régimen de Comercio Exterior*

A. *Importación*

—Decreto Nº 1.634, mediante el cual se fija el gravamen y régimen legal que regirá para las importaciones de mercancías originarias de Chile, cuyo código y descripciones en él se detallan. *G.O.* Nº 3.027 Extraordinario de 11-10-1982.

—Decreto Nº 1.694 de 4-11-1982, mediante el cual se dispone que las importaciones de los alimentos de consumo navideño cuyo código arancelario y descripción se especifican, quedan sujetos hasta el 15 de diciembre de 1982, al régimen que en él se indica. *G.O.* Nº 32.598 de 9-11-1982.

—Decreto Nº 1.636, mediante el cual se fija el gravamen y régimen legal que regirá para las importaciones de mercancías originarias de Brasil, cuyos códigos y descripciones en él se detallan. *G.O.* Nº 3.045 Extraordinario de 11-11-1982.

—Resolución Nº 1.538 del Ministerio de Hacienda, de 29-11-1982, mediante la cual se establecen los precios oficiales CIF para las importaciones de los vehículos automotores similares a las marcas y modelos producidos en el territorio nacional. *G.O.* Nº 32.633 de 29-12-1982.

B. *Exportación*

—Resolución conjunta Nos. 1.441 y 1.164 de los Ministerios de Hacienda y Energía y Minas de 4-11-1982, mediante la cual se establecen los valores básicos FOB en puerto venezolano de embarque o en cualquier punto de la frontera venezolana por el cual se efectúa la exportación para los hidrocarburos y sus derivados exportados entre el 1º de enero de 1982 y el 31 de diciembre de 1982. *G.O.* Nº 32.595 de 4-11-1982.

—Resolución conjunta Nos. 1.532 y 1.356 de los Ministerios de Hacienda y de Energía y Minas de 22-12-1982, mediante la cual se acuerda no considerar como ventas de exportación y en consecuencia no aplicarles los valores de exportación a la cantidad de catorce millones seiscientos mil barriles de petróleo crudo Lagomar/Lagocinco. *G.O.* Nº 32.630 de 23-12-1982.

6. *Régimen de Desarrollo Agropecuario*

—Acuerdo de la Cámara del Senado, mediante el cual se declara la necesidad de sumar esfuerzos para que la agricultura sea un sector prioritario en los planes y programas nacionales, debidamente dotados de los recursos necesarios a su realización. *G.O.* Nº 32.588 de 26-10-1982.

—Resolución Nº 432 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 23-11-1982, mediante la cual se prohíbe la importación de "Chigüire" y de sus productos, exceptuándose las pieles curtidas y artículos de piel manufacturados. *G.O.* Nº 32.609 de 24-11-1982.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. Educación

—Resolución Nº 296 del Ministerio de Educación de 6-9-1982, mediante la cual se acreditan los estudios del Programa Nacional de Aprendizaje del Instituto Nacional de Cooperación Educativa con los equivalentes a Educación Básica y Educación Media Diversificada y Profesional, en los términos y condiciones que en ella se expresan. *G.O.* Nº 32.608 de 23-11-1982.

—Decreto Nº 1.713 de 22-11-1982, mediante el cual se declara al Ciclo Básico Superior de Barquisimeto, Instituto Universitario Experimental con la denominación de Instituto Universitario Experimental de Barquisimeto. *G.O.* Nº 32.608 de 23-11-1982.

—Decreto Nº 1.761 de 22-12-1982, mediante el cual se autoriza el funcionamiento de la Universidad del Sur del Lago. *G.O.* Nº 32.629 de 22-12-1982.

2. Relaciones Laborales

—Decreto Nº 1.698 de 4-11-1982, mediante el cual se deroga el aparte único del artículo 5º del Reglamento de la Ley de Ejercicio de la Medicina Veterinaria. *G.O.* Nº 32.596 de 5-11-1982.

3. Promoción Social

—Resolución Nº 197 del Ministerio de la Juventud de 1-11-1982, mediante la cual se hace la siguiente declaración de principios: en virtud de la autonomía de las entidades deportivas aficionadas que consagra el artículo 27 de la Ley del Deporte vigente, el Comité Olímpico Venezolano ajustará su funcionamiento a lo que dispongan sus propios estatutos y las normas que sobre la materia dicte el Comité Olímpico Internacional, sin perjuicio, en ningún caso, de la aplicación del ordenamiento jurídico nacional, de las disposiciones legales que rigen al deporte en Venezuela y de cualesquiera otras disposiciones relacionadas con la materia. *G.O.* Nº 32.592 de 1-11-1982.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. Urbanismo

—Resolución Nº 121, del Ministerio de Desarrollo Urbano de 15-6-1982, mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para el Area Metropolitana de Punto Fijo-Los Taques, Distritos Carerubana y Falcón del Estado Falcón. *G.O.* Nº 3.034 Extraordinario de 18-10-1982.

—Resolución del Ministerio del Desarrollo Urbano, mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para el Area Metropolitana de Barcelona-Puerto La Cruz, Distritos Bolívar y Sotillo del Estado Anzoátegui. *G.O.* Nº 3.043 Extraordinario de 8-11-1982.

—Resolución del Ministerio del Desarrollo Urbano, mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para el Area Metropolitana de Puerto Cabello y Morón, Distritos Puerto Cabello y Mora del Estado Carabobo. *G.O.* Nº 3.042 Extraordinario de 8-11-1982.

—Resolución del Ministerio de Desarrollo Urbano, mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para el área metropolitana de El Tigre y San

José de Guanipa, Distrito Simón Rodríguez y Guanipa del Estado Anzoátegui. *G.O.* Nº 3.067 Extraordinaria de 9-12-1982.

—Resolución del Ministerio del Desarrollo Urbano, mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para la ciudad de Píritu-Puerto Píritu, Distrito Peñalver del Estado Anzoátegui. *G.O.* Nº 3.068 Extraordinario de 13-12-1982.

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

A. *Régimen de la Caza y Protección de la Fauna*

—Resolución del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, mediante la cual se dictan las Regulaciones de la Cacería Deportiva para 1982-1983. *G.O.* Nº 3.064 Extraordinario de 7-12-1982.

—Resolución Nº 445 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de 14-12-1982, mediante la cual se establece una temporada experimental de aprovechamiento con fines comerciales de la especie de fauna silvestre conocida como "Baba" o "Babo" (caimán *crocodilus*) en hatos y fundos de propiedad privada, en jurisdicción de los Estados Apure, Barinas, Portuguesa, Cojedes y Bolívar. *G.O.* Nº 32.624 de 15-12-1982.

—Resolución Nº 430 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de 16-11-1982, por la cual se declara veda total para la caza de las especies que conforman la familia de los Armadillos o Cachicamos (*Dasypodidae*). *G.O.* Nº 32.604 de 17-11-1982.

—Resolución Nº 439 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de 7-12-1982, mediante la cual se declara veda total para la caza del Cardenalito en todo el territorio nacional. *G.O.* Nº 32.619 de 8-12-1982.

—Decreto Nº 1.676, de 21-10-1982, mediante el cual se declara Reserva de Fauna Silvestre el área conocida con el nombre de "Sabanas de Anaro", ubicada en jurisdicción del Municipio Ticoporo, Distrito Pedraza del Estado Barinas. *G.O.* Nº 32.587 de 25-10-1982.

B. *Zonas Protectoras*

—Decreto Nº 1.674, de 21-10-1982, mediante el cual se declara zona protectora a toda porción de territorio que circunde los embalses ya construidos o que se construirán por el Ejecutivo Nacional. *G.O.* Nº 32.587 de 25-10-1982.

—Decreto Nº 1.675, de 21-10-1982, mediante el cual se declara zona protectora de las ciudades de San Antonio, Ureña y Aguas Calientes una porción de territorio con una superficie de aproximadamente 6.223 hectáreas. *G.O.* Nº 32.587 de 25-10-1982.

—Resolución del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, mediante la cual se dicta el Reglamento de la Zona Protectora de Los Teques. *G.O.* Nº 3.041 Extraordinario de 8-11-1982.

3. *Régimen de las Comunicaciones*

—Resolución Nº 1.029 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 17-12-1982, mediante la cual se dictan normas que regulan las transmisiones que se realicen a través de las estaciones televisoras. *G.O.* Nº 32.626 de 17-12-1982.

4. Régimen de los Transportes y del Tránsito

A. Transporte y Tránsito Terrestre

—Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte. *G.O.* N° 3.078 Extraordinario de 28-12-1982.

—Resolución N° 1.040 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 30-12-1982, mediante la cual se dicta el “Reglamento de Seguridad del Metro de Caracas”. *G.O.* N° 32.634 de 30-12-1982.

—Resolución N° 1.041 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 30-12-1982, mediante la cual se dicta el “Reglamento de Usuarios del Metro de Caracas”. *G.O.* N° 32.634 de 30-12-1982.

—Resolución N° 1.032 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 21-12-1982, mediante la cual se fija la tarifa diferencial que regirá para el transporte en el área metropolitana, por el Metro de Caracas. *G.O.* N° 32.628 de 21-12-1982.

B. Transporte y Tránsito Aéreo

—Resolución N° 780 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 28-10-1982, mediante la cual se autoriza la apertura al tráfico aéreo nacional del Aeródromo de Servicio Aéreo Privado denominado “Venelac”. *G.O.* N° 32.592 de 1-11-1982.

REGLAMENTOS DE ORGANIZACION DE LOS MINISTERIOS

Recopilación por Eloísa Avellaneda
Profesora de Fundamentos de Administración Pública,
Universidad Central de Venezuela

1. *Ministerio de Relaciones Exteriores*
Reglamento Orgánico: Decreto N° 851 de 21-11-1980.
G.O. N° 32.117 de 21 de noviembre de 1980.
G.O. N° 32.124 de 3 de diciembre de 1980 (reimpresión por error de copia).
Reglamento Interno: Resolución N° 1 de 31-12-1977.
G.O. Extraordinaria N° 2.183 de 7 de marzo de 1978.
2. *Ministerio de Relaciones Interiores*
Reglamento Orgánico.
Decreto N° 154 de 5-6-79 en *G.O.* N° 31.751 de 6 de junio de 1979.
3. *Ministerio de Justicia*
Reglamento Orgánico.
Decreto N° 2.085 de 22-3-1979, en *G.O.* N° 1.999 de 22 de marzo de 1977,
y modificado por Decreto N° 2.643 de 14 de marzo de 1978 en *G.O.* N° 31.470
de 20 de abril de 1978.
4. *Ministerio de la Defensa*
Reglamento Orgánico.
Decreto N° 2.078 de 22-3-1977 en *G.O.* Extraordinaria N° 1.999 de 22-3-1977.
5. *Ministerio de la Secretaría de la Presidencia*
Reglamento Orgánico.
Decreto N° 948 de 30-12-1980 en *G.O.* N° 32.140 de 5 de enero de 1981.
Reglamento Interno: Resolución N° 9 de 12-4-1977.
G.O. N° 2.012 Extraordinaria del 12 de abril de 1977.
6. *Ministerio de Agricultura y Cría*
Reglamento Orgánico.
Decreto N° 1.235 de 8-10-81 en *G.O.* N° 32330 de 9-10-81.
7. *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*
Reglamento Orgánico.
Decreto N° 1.417 de 26-2-1982 en *G.O.* N° 2.923 Extraordinaria de 1º de
marzo de 1982.

8. *Ministerio de Desarrollo Urbano*
Reglamento Orgánico.
Decreto N° 2.571 de 31-1-1978 en *G.O.* N° 2.183 Extraordinaria de 7 de marzo de 1978.
Reglamento Interno: Resolución N° 40 de 12-4-1977.
G.O. N° 2.012 Extraordinaria de 12 de marzo de 1977.
9. *Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*
Reglamento Orgánico.
Decreto N° 2.087 de 22-3-1977 en *G.O.* N° 1.999 Extraordinaria de 22 de marzo de 1977.
Reglamento Interno: Resolución N° 4 de 12-4-1977.
G.O. N° 2.012 Extraordinaria de 12 de abril de 1977.
10. *Ministerio del Trabajo*
Reglamento Orgánico.
Decreto N° 2.083 de 22-3-1977 en *G.O.* N° 1.999 Extraordinaria de 22 de marzo de 1977.
11. *Ministerio de Transporte y Comunicaciones*
Reglamento Orgánico.
Decreto N° 1.418 de 26-2-1982 en *G.O.* N° 2.923 Extraordinaria de 1° de marzo de 1982.
Reglamento Interno: Resolución N° 172 de 12-4-1977, *G.O.* N° 2.012 Extraordinaria de 12 de abril de 1977.
12. *Ministerio de la Juventud*
Reglamento Orgánico.
Decreto N° 1.422 de 26-2-1982 en *G.O.* N° 2.923 de 1° de marzo de 1982.
Reglamento Interno: Resolución N° 60 de 25-2-1980. *G.O.* N° 2.579 de 17 de marzo de 1980.
13. *Ministerio de Educación*
Reglamento Orgánico.
Decreto N° 496 de 31-1-1980 en *G.O.* N° 31.917 de 4 de febrero de 1980.
Reglamento Interno: Resolución N° 395 de 29-12-80.
G.O. N° 2.726 de 14 de enero de 1981.
14. *Ministerio de Información y Turismo*
Reglamento Orgánico.
Decreto N° 482 de 17-1-1980 en *G.O.* N° 31.907 de 21 de enero de 1980.
Reglamento Interno: Resolución N° 2 de 23-1-1980.
G.O. N° 2.555 de 30 de enero de 1980.

15. *Ministerio de Fomento*

Reglamento Orgánico.

Decreto Nº 481 de 17-1-1980 en *G.O.* Nº 31.907 de 21 de enero de 1980.

Reglamento Interno: Resolución Nº 3.742 de 5-9-1980.

G.O. Nº 2.660 Extraordinaria de 16 de septiembre de 1980.

16. *Ministerio de Hacienda*

Reglamento Orgánico.

Decreto Nº 1.351 de 23-12-1981 en *G.O.* Nº 32.381 de 23 de diciembre de 1981 (reimpresión por error de copia en la *G.O.* Nº 32.384 de 30 de diciembre de 1981).

Reglamento Interno de la Dirección General Sectorial de Inspección y Fiscalización: Resolución Nº 973 de 10-5-1982, en *G.O.* Nº 2.996 Extraordinaria de 9-8-82.

17. *Ministerio de Energía y Minas*

Reglamento Orgánico.

Decreto Nº 1.137 de 16-7-81 en *G.O.* Nº 32.271 Extraordinaria de 16 de julio de 1981.

Reglamento Interno: Resolución 694 de 3-9-1982. *G.O.* Nº 2.866 Extraordinaria de 5 de octubre de 1981.

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Cuarto 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. *Contraloría General de la República.*
- II. ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
 1. *Impuesto sobre la Renta: Intereses.*
- III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
 1. *Reglamentos. 2. Procedimiento Administrativo: Silencio Administrativo. 3. Los Actos Administrativos. A. Discrecionalidad Administrativa. B. Motivación. C. Efectos. D. Vicios. a. Ilegalidad. b. Desviación de Poder.*
- IV. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
 1. *Organos. A. Corte Suprema de Justicia: Incompetencia. B. Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. 2. Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación. A. Carácter de las apelaciones ante la Corte. B. Poderes del Juez. C. Condiciones de Admisibilidad. a. Competencia. b. Requisitos del Libelo. c. Acumulación de acciones. D. Regímenes procesales particulares. a. Juicios de mero derecho. b. Procedimiento de urgencia. E. Legitimación. a. Representación. b. Formas procesales. c. Legitimación pasiva. F. Suspensión de efectos. G. Pruebas. a. Admisión. b. Lapsos. c. Medio de Pruebas. a' Prueba documental. b' Inspección ocular. H. Apelación y Recurso de hecho. I. Terminación del procedimiento. a. Desistimiento. b. Perención. 3. Recurso Contencioso-Administrativo contra la abstención de la Administración. 4. Contencioso de la Carrera Administrativa. 5. Contencioso inquilinario.*
- V. PROPIEDAD Y EXPROPIACION
 1. *Expropiación Agraria. A. Jurisdicción. B. Indemnización. C. Forma de pago. 2. Expropiación General. A. Requisitos. B. Facultades del Juez. C. Justiprecio. D. Desistimiento. 3. Régimen Inquilinario.*
- VI. FUNCIONARIOS PUBLICOS
 1. *Relación de empleo público: fuente. 2. Funcionarios del Ministerio Público. A. Nombramiento. B. Estabilidad. 3. Clases de Funcionarios. A. Funcionarios de Carrera. B. Funcionarios de libre nombramiento y remoción. 4. Situaciones Jurídicas. A. Disponibilidad. B. Reubicación. 5. Derechos. A. Primas. B. Prestaciones sociales.*

* Esta recopilación comprende las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) dictadas desde el 28-8-82 hasta el 25-11-82 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA) dictadas desde el 13-10-82 hasta el 30-11-82.

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *Contraloría General de la República*

CSJ-SPA (205)

28-10-82

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

El ejercicio, por parte de la Contraloría General de la República, de las funciones de control sobre institutos bancarios en los cuales el Estado sea accionista, no impide el cumplimiento de las funciones legales que corresponden a la Superintendencia de Bancos en cuanto a la vigilancia y supervisión de los institutos bancarios.

Ha quedado claramente establecido en este fallo el criterio de que el ejercicio por parte de la Contraloría General de la República de las funciones que le atribuyen los artículos 234 de la Constitución Nacional y 64 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República no colide en forma alguna con el cumplimiento de las funciones legales que corresponden a la Superintendencia de Bancos en cuanto a la vigilancia y supervisión de los institutos bancarios; y por tanto, tampoco hay antagonismo alguno entre la actuación de la Contraloría, y el cumplimiento de las disposiciones legales que establecen y regulan el ejercicio de sus respectivas atribuciones legales por parte de otros organismos integrantes del Poder Público, y particularmente del Ministerio de Hacienda. En consecuencia, no contiene el oficio impugnado la violación que le atribuye la parte actora de lo establecido por los artículos 190, 193, 196 y 197 de la Constitución Nacional.

Alegato Nº 14: Denuncia de infracción de los artículos 69 y del 124 al 130 de la Ley del Banco de los Trabajadores de Venezuela, y de los artículos 132 al 138 de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito. Haciendo referencia a los artículos 20, 23 y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Central, plantea nuevamente el instituto demandante la misma cuestión ya analizada con respecto al planteamiento Nº 13, en el sentido de que estando el Banco permanentemente controlado por el Ministerio de Hacienda a través de la Superintendencia, resulta inconveniente y hasta ocioso otro control que conduce al mismo fin, para concluir que "es a la Superintendencia de Bancos como órgano especializado y técnico a través del cual se ejerce la vigilancia y control como lo señala el Título 12 de la Ley General de Bancos, y no a la Contraloría a la cual corresponde la responsabilidad de ese control". Como ya se ha expresado en este fallo, la función de ejercer "...el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos", está atribuida a la Contraloría General de la República por el artículo 234 de la Constitución Nacional, el cual establece además que "La ley determinará la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, y la oportunidad, índole y alcance de su intervención". El ejercicio de esas funciones está ratificado e implementado por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que en su artículo 64 establece lo siguiente: "en las Empresas en que la República, los institutos autónomos y otros entes públicos tengan participación, la Contraloría sólo podrá practicar auditorías, y ejercer funciones de control de gestión, a fin de verificar si la actividad de las referidas empresas se adecua a las decisiones adoptadas y a los planes y objetivos que le hubieren sido señalados; similares facultades de control podrá ejercer sobre las personas jurídicas en que las empresas del Estado tengan participación y en las demás instituciones promovidas por entes públicos". Por tanto, el ejercicio de funciones de control con respecto a las

actividades del Banco de los Trabajadores de Venezuela, en el cual tiene el Estado una participación importante, es no sólo una facultad sino una obligación de la Contraloría General de la República. Y el cumplimiento de esa obligación por parte de la Contraloría, como ya se ha expresado en este fallo, no colide en absoluto con el cumplimiento de funciones similares por parte de la Superintendencia de Bancos. Por último, como también se ha expuesto anteriormente, aún en el supuesto de que hubiese colisión entre las disposiciones legales que regulan las funciones de la Superintendencia de Bancos, y las de la Contraloría General de la República, que tiene rango constitucional según ya se ha explicado, estas últimas habrían de prevalecer.

CSJ-SPA (205)**28-10-82**

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

La Contraloría General de la República tiene competencia para ejercer funciones de control en el Banco de los Trabajadores en virtud de la participación que el Estado tiene en su capital.

Alegato Nº 3: Artículos 64 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y 234 de la Constitución Nacional. En la primera parte del Capítulo III del libelo, se hace referencia al artículo 64 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el cual refiriéndose a las empresas en que la República, los institutos autónomos y otros entes públicos tengan participación, faculta a la Contraloría para "...practicar auditorías, y ejercer funciones de control de gestión, a fin de verificar si la actividad de las referidas empresas se adecua a las decisiones adoptadas y a los planes y objetivos que le hubieren sido señalados"; y al artículo 234 de la Constitución Nacional, según el cual "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".

Los textos transcritos ponen de manifiesto que, en principio, la Contraloría tiene entre sus funciones la de ejercer el control, la vigilancia y la fiscalización del funcionamiento de todas aquellas entidades en las cuales, como es el caso del Banco de los Trabajadores de Venezuela C. A., la Nación tiene una participación económica importante. Por tanto, nada se desprende de este alegato en favor de la acción de nulidad que se ventila en este juicio; y al contrario ello robustece la tesis sustentada por la Contraloría.

Alegato Nº 4: Artículos 2º y 69 de la Ley del Banco de los Trabajadores de Venezuela C.A. Ni la disposición contenida en el artículo 2º de la Ley del Banco de los Trabajadores de Venezuela C.A., según la cual "sus disposiciones son de aplicación preferente a cualquier disposición legal vigente sobre la materia bancaria", ni la establecida en el artículo 69 de la misma Ley que coloca al Banco bajo la vigilancia, supervisión y fiscalización de la Superintendencia de Bancos, pueden prevalecer sobre lo establecido en los artículos 234 de la Constitución Nacional y 64 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Por otra parte la subordinación en que está el Banco de los Trabajadores de Venezuela C.A., como todos los demás institutos bancarios existentes en el país, para con la Superintendencia de Bancos, en nada afecta ni menoscaba las facultades que, de acuerdo con la Constitución y las Leyes, incumben a la Contraloría General de la República con respecto al Banco de los Trabajadores y a todas las demás entidades en las cuales la Nación tenga una participación económica sustancial. La prevalencia que el artículo 2º de la Ley del Banco de los Trabajadores de Venezuela establece con respecto a sus disposiciones frente a "cualquier disposición legal vigente sobre la materia bancaria", no puede ser aplicable, por obvias razones, ni a la Constitución Nacional, ni a la

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República cuya aplicación es de evidente orden público. Además de que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República no es una Ley "sobre la materia bancaria". Por tanto, tampoco ha habido violación de los artículos 2º y 69 de la Ley del Banco de los Trabajadores de Venezuela C.A.

Alegato Nº 5: El contenido de este alegato carece de relevancia, pues en el oficio impugnado no se sostiene la tesis de que el Banco de los Trabajadores de Venezuela C.A., es un instituto autónomo o una empresa del Estado. Muy al contrario, lo que sí afirma el oficio objeto de la impugnación, en su literal d), es que "Por la Ley del Banco de los Trabajadores de Venezuela C.A., se le conceden privilegios a esta empresa que por su naturaleza *lo equiparan* al Fisco Nacional o a los institutos autónomos"; afirmación ésta que implica la no identidad entre el Banco y un instituto autónomo a una empresa del Estado, pues dos cosas iguales no es menester equipararlas. Por tanto, en nada coadyuva el alegato con la acción de nulidad ejercida en este juicio.

II. ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

1. *Impuesto sobre la Renta: Intereses*

CPCA (208)

1-11-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Para llevar a efecto el pago de los intereses a que se refiere el Art. 149 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, no se computará el lapso transcurrido en la Administración para la reconsideración facultativa.

El caso sometido a la consideración de esta Sala, como consecuencia de la apelación ejercida por el contribuyente Francisco Bovinelli, contra la Sentencia Nº 534 del Tribunal Segundo de Impuesto sobre la Renta, se refiere a la aplicación, para el cálculo de los intereses previstos en el artículo 149 de la Ley de la materia, del artículo 227 del Reglamento de 1968, que dispone lo siguiente en la segunda parte de su parágrafo primero: "A los efectos del pago de intereses a que se refiere el artículo 145 de la Ley (hoy 149 en la vigente) no se computará, cualquiera que él sea, el lapso transcurrido en la Administración para la reconsideración facultativa".

Sin entrar en disquisiciones doctrinarias acerca de la naturaleza de la figura jurídica peculiar creada por la disposición legal citada anteriormente, cuya aplicabilidad y vigencia no se discute en el caso de autos, la Sala debe examinar solamente el campo de aplicación de la norma en el tiempo, conforme al dispositivo del Reglamento en su artículo 227, a cuyo fin observa:

Al reglamentarse la Ley se puso un límite al monto de la compensación que, definida en el estatuto impositivo como intereses y como costas por cierta jurisprudencia, debe pagar el recurrente temerario cuyo recurso haya sido declarado totalmente sin lugar. Ese resarcimiento, por el retardo en pagar al Fisco Nacional los créditos fiscales a su favor, se fijó en el uno por ciento (1%) mensual. A este respecto la Corte, en Sentencia del 8-12-81, ha dicho: "Al reglamentar la Ley, el Ejecutivo Nacional ha puesto un límite al monto de ese resarcimiento, para evitar que la prolongación de la tramitación administrativa, no imputable al recurrente pueda, en un momento dado, causarle un gravamen desproporcionado, lo cual sería contrario a los fines perseguidos por la Ley. Ese límite es el consagrado de modo expreso por el artículo 227 del Reglamento de la Ley de la materia. Los Tribunales de Impuesto han interpretado la expresión de dicho Parágrafo Primero: "no se computará, cual-

quiera que él sea, el lapso transcurrido en la Administración, para la reconsideración formativa (sic)", todo el que va desde la fecha de interposición del recurso contencioso-fiscal, hasta la fecha de decisión por el Tribunal, con exclusión de todo el lapso transcurrido en la Administración, tanto el que se requiere para ejercer la reconsideración facultativa (15 días, art. 227 del Reglamento) cuando ésta proceda, como el que transcurre en exceso desde el vencimiento del término que concede a dicha Administración para la reconsideración administrativa (120 días, art. 227, Parágrafo Cuarto) hasta la fecha de consignación en el expediente judicial, de la boleta correspondiente a la última notificación que de las partes se haga".

En el caso de autos, en que no hubo apelación para ante la Corte de la Sentencia Nº 442, dictada por el Tribunal a-quo, quedando por tanto definitivamente firme y ejecutoriada, el criterio mensurador de la Administración del Impuesto sobre la Renta, fue excesivo al liquidar los intereses previstos en el artículo 149 de la Ley de la materia desde la fecha de interposición del recurso contencioso-fiscal por ante ella hasta la fecha en que quedó definitivamente firme la aludida Sentencia, sin tomar en cuenta las previsiones señaladas en el artículo 227 del Reglamento respectivo. La recurrida por su parte también hizo caso omiso de la citada disposición reglamentaria y desestimó las argumentaciones del recurrente, esgrimidas en el escrito del recurso, declarándolo sin lugar, decisión ésta que es la apelada ante la Sala.

Estima la Corte que la finalidad de los intereses, con cuya imposición se busca sancionar al recurrente temerario, es obtener para el Fisco Nacional, un resarcimiento por el retardo en percibir los créditos fiscales a su favor. Por tanto, resulta contrario al propósito del legislador, hacer recaer sobre el contribuyente los intereses por todo el tiempo no imputable a él, como lo es todo aquel en que permanece inerte dentro de la Administración del Impuesto, una vez vencido el lapso reglamentario que se concede a dicha Oficina para ejercer la reconsideración facultativa, hasta la oportunidad en que las partes estén a derecho ante el Tribunal que ha de conocer de la causa.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. Reglamentos

CPCA

30-9-82

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

El Reglamento a través del cual se regula la organización y funcionamiento de una Universidad Nacional Experimental se aplica con carácter preeminente a la Ley de Universidades, cuyas normas juegan un papel supletorio para aquellos supuestos no expresamente previstos por la normativa reglamentaria.

La recurrente ejerce su recurso de nulidad con fundamento en la previsión contenida en el Artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de que su representado interpuso, el 16-07-79, recurso jerárquico ante el Consejo Nacional de Universidades de acuerdo con lo dispuesto por los ordinales 10º y 11º del Artículo 20 en concordancia con el ordinal 11º del Artículo 26 de la Ley de Universidades, recurso sobre el cual, para la fecha de presentación de su demanda de nulidad, el nombrado organismo no había emitido decisión alguna, en cuya virtud, a juicio de la solicitante de la nulidad, se consolidó "un silencio administrativo negativo, transcurrido el término exigido en el Artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia".

La Corte estima indispensable precisar como cuestión previa la procedencia, sobre la base de la normativa invocada por la recurrente, del recurso de anulación por ella interpuesto, a cuyos efectos se hace necesario acudir a las fuentes legales que en nuestro ordenamiento regulan la competencia, organización y funcionamiento de la institución universitaria, esto es, la Ley de Universidades y sus reglamentos así como los Reglamentos que rigen a las Universidades Nacionales Experimentales, entre las cuales se cuenta la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Centrales "Rómulo Gallegos" (Gaceta Oficial Extraordinaria Nº 2448 del 21-03-1979).

En tal sentido debe observarse que: conforme a lo dispuesto por el Artículo 10 de la Ley de Universidades (08-09-1970), las Universidades Experimentales son creadas por el Ejecutivo Nacional, oída la opinión del Consejo Nacional de Universidades, a fin de ensayar nuevas orientaciones y estructuras en Educación Superior. La Ley reconoce autonomía a las mismas dentro de las condiciones especiales requeridas por la experimentación educativa y deja el establecimiento de "su organización y funcionamiento" a la norma reglamentaria.

En ejercicio de esta atribución el Ejecutivo Nacional ha procedido a determinar reglamentariamente el régimen atinente a las Universidades Experimentales que ha creado con posterioridad a 1970, entendiéndose por consiguiente, que en materia de organización y funcionamiento de éstas instituciones las disposiciones reglamentarias son de aplicación preferencial sobre las que contempla la Ley de Universidades en tal aspecto (Título III), como deriva en el caso en examen del propio texto del Artículo 10 ya mencionado en concordancia con el Artículo 1º del Reglamento de la Universidad "Rómulo Gallegos". De lo contrario, carecería de sentido el objetivo que privó en la mens legis para crear estas entidades y, desde luego, la potestad que se confiere al Ejecutivo Nacional. Se explica así la diversidad de regímenes que para cada Universidad Nacional Experimental ha establecido el poder reglamentista y la definida y particular normativa que cada Reglamento contempla para regular la competencia de la entidad y su estructura y organización; tal y como ocurre en el caso de la Universidad "Rómulo Gallegos". (Capítulos II al V del Reglamento).

Resulta evidente, en consecuencia, que en ésta área las normas de la Ley de Universidades jugarán un papel supletorio para aquellos supuestos no expresamente previstos por la normativa reglamentaria, como en efecto lo determina el Artículo 43 del Reglamento de la Universidad "Rómulo Gallegos".

El texto reglamentario que regula a cada Universidad Nacional Experimental y específicamente a la Universidad "Rómulo Gallegos" se ubica, por consiguiente, dentro de la categoría de los Reglamentos independientes, esto es, de aquellos textos normativos que surgen al margen de la Ley y cuyo objetivo primordial es la materia organizativa. De este modo la Ley habilita a la Administración para que elabore una regulación concreta y definida en función de un cometido especial, tal y como ocurre en la Ley de Universidades (Artículo 10), que autoriza a la Administración para que regule a través de normas de carácter reglamentario una materia y contenido especialmente delimitados: la organización y funcionamiento de las Universidades Nacionales Experimentales.

Se perfila así la figura que doctrinariamente se conoce como definición, mediante la cual la Ley deja a un texto ulterior, que ha de elaborar la Administración, la regulación de ciertos elementos, áreas o materias que van a complementar el régimen que el propio cuerpo legal prevé. En efecto, la norma contemplada en el Artículo 10 de la Ley de Universidades se contrae a establecer que determinados supuestos: "organización y funcionamiento de las Universidades Nacionales Experimentales" sean desarrollados por la norma reglamentaria a la cual hace el reenvío, de cuyo contenido se desentiende.

Como puede apreciarse en la remisión normativa la Ley delegante remite a un Reglamento para completar su propia regulación, y atribuye así a la Administración

la potestad de dictar dicho Reglamento extendiendo el ámbito propio de la potestad reglamentaria.

La remisión singular o específica que complementa el precepto aislado de la Ley, en este caso la de Universidades, se distingue de la remisión genérica que confía al texto reglamentario el desarrollo o ejecución de una Ley completa (Reglamento Ejecutivo) que aparece consagrada en el numeral 10º del Artículo 190 de la Constitución supletoria de la normativa de ésta, como se aprecia en el Artículo 43 del Re- contenido de la norma reglamentaria remitida cualquiera que este sea, *salvo que exceda del marco sistemático dentro del cual efectuó la remisión* (organización y funcionamiento de las Universidades Nacionales Experimentales), en cuyo caso de producirse el exceso se viciaría el texto reglamentario. Por el contrario el Reglamento Ejecutivo, dada su especial naturaleza, se limita a consagrar las normas precisas para el ulterior desenvolvimiento y aplicación detallada de los dispositivos legales que lo requieran, pero no podrá contener mandatos normativos nuevos o menos restrictivos que los establecidos en el texto legal que desenvuelve.

En este orden de ideas se reitera que el Reglamento a través del cual se regula la organización y funcionamiento de una Universidad Nacional Experimental se aplica con carácter preeminente a la Ley de Universidades y envuelve, por ende, la aplicación supletoria de la normativa de ésta, como se aprecia en el Artículo 43 del Reglamento de fecha 21 de marzo de 1979, que crea la Universidad Experimental "Rómulo Gallegos".

No obstante la naturaleza de *reglamento independiente* que reconocemos a estos cuerpos normativos debe sentarse que los mandatos que ellos contienen tienen como objetivo definido: la organización y funcionamiento de las entidades mencionadas, *en cuya virtud, cualquier regulación que exceda de este marco, dentro del cual se efectuó la remisión de la Ley, estaría viciada y afectaría la validez del instrumento regulador*. Pero mientras el régimen explicita las áreas definidas por la Ley, su normativa regirá indiscutiblemente la materia objeto de remisión. Se explica así que estos Reglamentos contengan una regulación detallada de los aspectos relacionados con los objetivos a perseguir por la institución universitaria: su organización; estructura académica y funcionamiento y que, dentro del Capítulo relativo a la organización, se especifique cuáles son los órganos de dirección y administración de la entidad, con el señalamiento de la competencia que a cada uno corresponde. En este orden de ideas se aprecia que en el caso de autos el Consejo Rector de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Centrales "Rómulo Gallegos" ejerce, entre otras atribuciones, la de "conocer de las medidas disciplinarias y aplicar las sanciones a que haya lugar al personal académico, técnico y administrativo y a los estudiantes de conformidad con el Reglamento que al efecto se dicte". (Artículo 5) numeral 5º. De modo que mal podría aplicarse al presente caso el numeral 11º del Artículo 26 de la Ley de Universidades que invocan los interesados pues tal regulación se dirige concretamente a las Universidades Nacionales No Experimentales. Sin embargo no puede inferirse de ello que el presente recurso, ejercido a través de la vía del "silencio administrativo", resulte improcedente, por cuanto dicho silencio se está refiriendo a la falta de decisión del órgano denominado Consejo Nacional de Universidades, cuya regulación escapa de los parámetros en que se desenvuelve la potestad reglamentaria que el Artículo 10 de la Ley de Universidades reconoció al Ejecutivo Nacional.

En efecto, si bien no consideramos aplicable directamente a las Universidades Nacionales Experimentales el Título III de la nombrada Ley, por virtud de la remisión normativa que ella misma hace, *no puede dudarse que excedería del ámbito de dicha remisión y atentaría contra previsiones expresas del texto legal el pretender que las Universidades Nacionales Experimentales se sustrajeran por ello al control del Consejo Nacional de Universidades*, el cual, acorde con lo previsto por los Artículos 18 y 20 numerales 10º, 11º, 12º, 13º 14º, 15º, 16º y 17º aparece como *órgano vigilante*,

encargado de asegurar *el cumplimiento de la Ley de Universidades* por las entidades a las cuales ésta regula, entre las que se incluyen, desde luego, *las Universidades Nacionales Experimentales*.

2. *Procedimiento Administrativo: Silencio Administrativo*

CPCA

30-9-82

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

En el caso del "Silencio Administrativo" las garantías o beneficios a favor del administrado (optar por recurrir a la vía jurisdiccional o por esperar la decisión final del recurso), aún inexistente un acto administrativo que cause estado, le otorgan la posibilidad de ir contra el acto del inferior, quedando la Administración obligada a resolver el asunto sometido a su consideración.

Considera la Corte necesario señalar que el dispositivo contemplado en el Artículo 134 de la Ley Orgánica citada configura ciertamente una facultad garantía o beneficio a favor del administrado que, ante el silencio de la Administración, *puede optar por recurrir a la vía jurisdiccional o por esperar la decisión final del recurso interpuesto*. No quiere decir ello que la Administración pierda competencia para resolver el asunto que se ha sometido a su consideración pues, por el contrario, siempre está obligada a resolver, lo que se produce es la posibilidad de que el interesado, aún inexistente un acto administrativo que cause estado, pueda ir contra el acto del inferior. Procede en nuestro sistema el silencio administrativo: a) como garantía del administrado en caso de que la Administración no resuelva un recurso administrativo necesario para agotar la vía administrativa, en el caso de autos: la decisión del Consejo Nacional de Universidades. b) una vez transcurrido el lapso de 90 días continuos sin pronunciamiento de la Administración. c) contra el único acto existente: el acto administrativo del inferior: el Consejo Rector de la Universidad Nacional Experimental "Rómulo Gallegos". d) dentro del lapso de 6 meses que prevé la Ley, el cual se inició en este caso a partir del vencimiento de los 90 días consecutivos contados a partir de la interposición del recurso jerárquico no decidido por el Consejo Nacional de Universidades.

En cuanto a la reposición solicitada por los representantes de la Universidad, cabe observar que tal y como resulta de su petitorio, la misma fue negada implícitamente por esta Corte al decidir la apertura a pruebas del proceso mediante auto del 30 de junio de 1980. Además, sería una reposición inicial, porque no se ha causado indefensión alguna a la Universidad.

3. *Los Actos Administrativos*

A. *Discrecionalidad administrativa*

CSJ-SPA (173)

28-9-82

Presidente Ponente: René De Sola

En ejercicio del Poder Discrecional las autoridades administrativas pueden adoptar medidas tendientes a restablecer las situaciones jurídicas alteradas.

Una vez verificada y declarada por la Comisión Nacional de Valores la violación de los mencionados artículos 125 y 127 de la Ley de Mercado de Capitales ¿estaba aquélla legalmente facultada para ordenar el restablecimiento de la situación jurídica a los autores de su alteración?

Mientras que la Comisión Nacional de Valores fundamenta su actuación en lo dispuesto en el inciso 12 del artículo 10 de la Ley de Mercado de Capitales, los recurrentes alegan que esta disposición sólo autoriza a que se dicten medidas de efectos generales de carácter previo, y, en el supuesto de que se dicten medidas de efectos particulares, éstas no deberán invadir competencias otorgadas constitucionalmente a los órganos judiciales, por lo que no podría imponerse obligaciones de hacer o de no hacer a los sujetos sometidos a la ley cuando la decisión de ellas responda a conflictos de intereses privados que deben resolver los tribunales.

La Sala observa:

En primer lugar, la forma general en que está concebida la norma contenida en el inciso 12 del artículo 10 de la Ley de Mercado de Capitales, concede una amplia facultad discrecional a la Comisión Nacional de Valores para adoptar todas las medidas necesarias para resguardar los intereses de los inversionistas en acciones y otros títulos valores sujetos a esa Ley.

La expresión *resguardar*, contrariamente a lo que afirman los recurrentes, no significa sólo prevenir (en su forma pronominal), sino que en su forma transitiva —tal cual está empleada en la norma— tiene las acepciones de *defender o reparar*.

Cuando la Comisión Nacional de Valores toma las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales por parte de las sociedades sujetas a su control conforme al artículo 49 de la Ley de Mercado de Capitales, y luego vigila a tal efecto la actuación de estos entes, según lo dispuesto en los artículos 154 *ejusdem* y 200 del Código de Comercio, está sencillamente ejerciendo la facultad de defender los intereses de los accionistas a cuya protección están destinados, entre otros, los tantas veces mencionados artículos 125 y 127. Y cuando ordena a los infractores el reintegro de las sumas que les fueron indebidamente adjudicadas, y a la sociedad adjudicataria, limitar en lo sucesivo el pago de las remuneraciones a los integrantes de su Junta Administradora como participación en las utilidades netas de la empresa, al porcentaje máximo permitido por la Ley, simplemente está tomando las medidas necesarias para la reparación de la falta y el restablecimiento de la situación legal que fue alterada.

En cuanto a que la violación de los artículos 125 y 127 de la Ley de Mercado de Capitales sólo suscitaría un conflicto de intereses privados de carácter mercantil entre los accionistas de la sociedad y los Administradores que hubieran recibido pagos indebidos, o entre éstos y la sociedad que ha efectuado el pago sujeto a repetición, obliga a la Corte a hacer algunas consideraciones acerca de la naturaleza de las normas dictadas en protección de las minorías que se encuentran insertas en dicha Ley.

Ciertamente que las sociedades mercantiles son entidades de derecho privado que se rigen fundamentalmente por normas de la misma naturaleza, la mayoría simplemente supletorias y otras pocas de carácter imperativo. Así lo establece el artículo 200 del Código de Comercio, que otorga primacía a los convenios de las partes en todo lo relativo a la regulación de tales sociedades. Pero no hay duda tampoco que la materia de sociedades, principalmente las anónimas —al igual que otros muchos sectores del Derecho Mercantil— ha sido paulatinamente invadida por nuevas normas de carácter público y social, dictadas por el legislador con el propósito de proteger determinados intereses individuales, pero que corresponden a una inmensa multitud de ciudadanos débiles jurídica o económicamente, o también para la defensa de un interés público general. Son normas de Derecho Público que modifican los mecanismos clásicos del Derecho Mercantil, y que transforman el derecho subjetivo del destinatario de la norma en un derecho objetivo que impone determinadas conductas exigibles por el Estado.

Respecto a los artículos 125 y 127 de la Ley de Mercado de Capitales, es indiscutible que se trata de normas de Derecho Público, que por una parte protegen los intereses del accionista minoritario, pero que por otra tienen por finalidad el interés social de crear un verdadero mercado de capitales como elemento propulsor del desarrollo nacional.

Con el objeto de garantizar la efectividad de las mismas, la Ley ha creado al propio tiempo el organismo administrativo encargado de vigilar la actividad de determinadas sociedades y de adoptar las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento y el restablecimiento de las situaciones jurídicas alteradas por las actuaciones irregulares de las entidades y personas sometidas a su control.

Contemplado ahora el problema a la luz de la verdadera naturaleza de las normas violadas, forzoso es concluir que no se trata de un conflicto de derecho privado cuya dilucidación corresponda a la iniciativa particular y su decisión a los Tribunales Mercantiles, sino de un conflicto entre el interés público tutelado por el Estado, y quienes han violado las respectivas normas imperativas y protectoras.

Sería desnaturalizar la esencia protectora y de orden público de los artículos 125 y 127 de la Ley de Mercado de Capitales si el imperio de las mismas se dejara abandonado a la iniciativa y gestión de los particulares, y asimismo carecería de todo sentido la creación del organismo administrativo tutelar de los intereses públicos involucrados.

Con fundamento en las razones expuestas, es necesario concluir que la Comisión Nacional de Valores, en virtud de lo dispuesto en el ordinal 12 del artículo 10 de la Ley de Mercado de Capitales, está facultada para producir actos administrativos destinados al restablecimiento de las situaciones jurídicas alteradas por violación de las normas protectoras y de orden público contenidas en los artículos 125 y 127 *ejusdem*, y así se declara.

En consecuencia, al ordenar en la Resolución impugnada el reintegro de las cantidades indebidamente pagadas a los Administradores, y al Banco Unión la limitación en el futuro de las participaciones de aquéllos en sus utilidades netas, no ha hecho sino cumplir con un mandato legal.

Como todo acto administrativo, cuya legalidad y legitimidad se presumen, dichas órdenes están provistas de ejecutoriedad, tal como se desprende del artículo 14 de la Ley de Mercados de Capitales que sólo le adjudica efecto devolutivo a los recursos contra las decisiones de la Comisión Nacional de Valores, recursos éstos que permiten a quienes se consideren lesionados en sus intereses y derechos, ocurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa para la definitiva dilucidación judicial del asunto.

CSJ-SPA (205)

2-11-82

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

El acto de autorización para ejercer funciones de depositario judicial es discrecional.

Con base en las precedentes consideraciones doctrinarias, legislativas y jurisprudencial pasa la Sala a examinar la naturaleza del acto de autorización recurrido en el presente caso.

Se consagra en la Ley sobre Depósito Judicial que "para ejercer las funciones de Depositario Judicial se requerirá una autorización expedida por el Ministerio de Justicia, mediante resolución motivada siempre y cuando el solicitante haya cumplido con los requisitos exigidos por esta Ley" (artículo 3º) y que "la autorización a que se refiere el artículo anterior sólo podrá ser otorgada a la persona natural que llene" (artículo 4º) los requisitos que en el mismo artículo se detallan.

Ese acto administrativo cuya emisión se regula en los artículos parcialmente transcritos y siguientes de la Ley sobre Depósito Judicial, y por el cual se impone a los administrados la obligatoriedad de solicitar autorización del Ministerio de Justicia para poder ejercer las funciones de Depositario Judicial, ha sido en general —y así se desprende explícita o implícitamente de los argumentos consignados en autos— concebido en Venezuela como un acto “reglado”, en atención a que de cumplirse los requisitos legales (artículos 4º, 5º, 6º y 7º) dicha autorización debe ser necesariamente concedida.

Se trata de una interpretación de la cual la Sala disiente por las razones que seguidamente se expresan:

1ª Conforme a las ideas anteriormente esbozadas no vacila la Sala en calificar el acto por el cual se permite el funcionamiento de una Depositaria Judicial, como un acto administrativo típico, más o menos discrecional más o menos reglado;

2ª La doctrina no es ajena a esta interpretación: Sayagues pone de relieve cómo “el órgano que otorga la autorización tiene, por regla general, competencia para examinar *tanto la legalidad como la oportunidad o conveniencia* del acto. Claro —dice— que esa discrecionalidad no implica arbitrariedad. Por otro lado, estima que frecuentemente los textos limitan esa discrecionalidad de la administración en forma expresa o implícita, determinando cómo debe proceder y qué circunstancias tomará en cuenta” (*Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, 1969, Tomo I, pág. 416).

La doctrina italiana es más radical: Zanobini, Presutti afirman que la autorización es siempre discrecional, estimando que cuando el acto es reglado configura una “admisión” y no una “autorización”. En el mismo sentido se pronuncia entre nosotros Lares Martínez: “Frecuentemente el legislador advierte que el libre ejercicio de ciertos derechos puede causar daños a la colectividad, por lo cual estima conveniente, sin negar la existencia de tales derechos, subordinar su ejercicio a la autorización dada por las respectivas autoridades administrativas. En tal situación, la autoridad asume la potestad de apreciar en cada caso, según las circunstancias de hecho, si es oportuno o conveniente, dar o negar la autorización solicitada” (Lares Martínez, Eloy: *Manual de Derecho Administrativo*. Cursos de Derecho, U.C.V. 1963, pág. 109, Primera Edición).

Obsérvese cómo estas ideas encajan precisamente en la ya señalada frase de Hauriou: poder discrecional e iniciativa son sensiblemente una misma cosa, y las dos concuerdan con lo que se llama la oportunidad de la medida.

3ª El derecho positivo venezolano, refleja, a juicio de esta Sala, la misma orientación doctrinaria, sobre todo en el sentido señalado por Sayagues: la licencia que se da para actuar como depositario judicial constituye un acto administrativo de autorización, por esencia discrecional, pero de una discrecionalidad limitada por la Ley respectiva.

En efecto la Ley sobre Depósito Judicial establece (art. 3º), de una parte:

a) Que para actuar como Depositario Judicial se necesita una autorización del Ministerio de Justicia. Es decir, la Ley somete este tipo de actividad al régimen de “autorizaciones” en el exacto sentido en que lo entiende la doctrina italiana, Sayagues y la más conocida doctrina venezolana: régimen de creación de obstáculos, por razones de interés general, sobre una actividad hasta entonces librada a los particulares, para cuyo ejercicio es necesario de ahora en adelante la remoción de esos obstáculos mediante “autorizaciones”, que se dan en cada caso concreto previo examen de los hechos.

b) Que la autorización se concede mediante “Resolución” *motivada*. Obsérvese que el artículo habla de que “*siempre*” ha de estar motivada. “Siempre” quiere decir “en todo caso”, sea que se conceda o se niegue la autorización.

c) Además, la concesión de la autorización se condiciona al cumplimiento por el interesado de los requisitos exigidos por la Ley. Esta obligación actúa como ante-

cedente de la autorización, como presupuesto de la misma, como condición *sine qua non* de ella. Motivación, por parte de la Administración, cumplimiento de los requisitos a cargo del solicitante, juegan como elementos fijos (reglado) del acto de autorización.

El texto legal que venimos comentando establece, además por otra parte (en cuatro numerales y tres párrafos adicionales de su artículo 4º), cuáles son esos requisitos que debe cumplir el solicitante. Y su encabezamiento, como se ha dejado dicho, expresa textualmente, en concordancia con el texto que lo precede: “la autorización a que se refiere el artículo anterior *sólo podrá* ser otorgada a la persona natural o jurídica que llene los siguientes requisitos: . . .”.

Entre nosotros Moles, especialmente, ha puesto de relieve cómo el artículo 4º del Código Civil tiene el valor de norma directriz en materia de interpretación, hasta el punto de que por su generalidad y obligatoriedad en la aplicación del mismo, su sitio adecuado debió ser la Carta Fundamental. Su texto reza: “A la ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador.

“Cuando no hubiere disposición precisa de la ley, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas; y si hubiere todavía dudas se aplicarán los principios generales del derecho”.

En acatamiento de esta norma de interpretación encuentra la Sala que la Ley de Depósito Judicial precisa:

1º) Que su artículo 4º ha de entenderse conectado con el anterior de la siguiente manera: si el artículo 3º señala que la concesión de la autorización implica el cumplimiento de obligaciones por parte del administrado (llenar los extremos legales previstos), el 4º determina cuáles son esas obligaciones establecidas por vía de requisitos. De esta manera dos artículos perfectamente conexos establecen claramente a juicio de la Sala que el interesado ha de cumplir ciertos requisitos previstos por el legislador para poder obtener la autorización que solicita, sobre la base de los cuales la administración determinará —con vista de los hechos que deberá expresar por vía de motivación— si es oportuna y conveniente la concesión de la autorización a una persona para que se desempeñe como depositaria judicial.

Las directrices de interpretación contenidas en el artículo 4º del Código Civil nos ordenan que a la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras (“podrá”, significa en este caso que bien puede la Administración conceder la autorización o no, aun cuando el solicitante llene todos los requisitos), según la conexión de ellas entre sí (y, en este caso, con el artículo 3º de la Ley sobre Depósito Judicial) y la intención del legislador (que no es otra que la de proteger al público, resguardar el interés general, poniendo en manos de la Administración la decisión de quienes deben y quienes no, ejercer las funciones de Depositario Judicial).

La palabra “podrá” es, en este caso, a juicio de la Sala, suficientemente expresiva para determinar la predominante discrecionalidad del acto de autorización. En el supuesto de que existiera —como lo pretendía la doctrina en el pasado— la categoría de los actos administrativos absolutamente reglados, la expresión utilizada por el legislador hubiere sido otra: “deberá” o “estará obligada a”, por ejemplo. Como lo ha expresado nuestra Casación: “Cuando la ley es diáfana, muestra su propia transparencia; cuando la ley es clara, ella misma refleja la imagen de su contenido de una manera sencilla y natural, sin un gran trabajo de la mente, sin mayor esfuerzo de raciocinio, por lo cual el Juez la aplica sin propiamente interpretarla según las reglas clásicas de interpretación, pues en este caso es cuando se entiende mejor el adagio que dice que cuando la ley es clara no necesita interpretación” (Gaceta Forense Nº 7, vol. correspondiente, pág. 301).

Pero si se quiere profundizar más en el asunto veríamos como, por dos caminos, se llegaría a la misma interpretación:

1) Porque si no hubiera disposición expresa de la ley habría que atenerse a las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas (la analogía), por mandato de las directrices de interpretación contenidas en el artículo 4º del Código Civil, y en este sentido cobraría todo su relieve el artículo 13 del Código de Procedimiento Civil, según el cual: “Cuando la ley dice: el Juez o Tribunal —y, en el caso de estas autorizaciones, la Administración actúa en ejercicio de una función jurisdiccional que le confiere el legislador— 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”. Pero, además, la propia Ley sobre Depósito Judicial impone esta remisión al Código de Procedimiento Civil.

2) Puesto que, en su artículo 1º establece, textualmente: “Todo lo relacionado con el Depósito Judicial y la actividad de los Depositarios, queda sujeto a las disposiciones de esta Ley, las del Código Civil y las del *Código de Procedimiento Civil*”.

Estima en conclusión la Sala, respecto de este punto que, en perfecta concordancia con las enseñanzas doctrinarias extranjeras y patrias y con decisiones de nuestro más Alto Tribunal, la Ley sobre Depósito Judicial —a la par que establece la obligación, por parte de la Administración, de motivar la decisión respectiva, y, por parte del solicitante la de cumplir determinados requisitos de rango legal— concibe también dicho acto (la frase “podrá” lo demuestra) como integrado por elementos reglados (competencia, forma) y discrecionales: toca a la Administración decidir sobre la oportunidad y conveniencia de la medida, para lograr que ella se encuentre adaptada al interés público. En este sentido la obligación de motivar —ya se acuerde o se niegue la autorización— se concibe como un elemento formal del acto administrativo.

B. Motivación

CSJ-SPA (205)

2-11-82

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Todo acto administrativo conforma una unidad de discrecionalidad y regla.

Alega la recurrente, por intermedio de su representante legal asistido de abogado, que ella ha cumplido con los requisitos y exigencias requeridos en la Ley sobre Depósito Judicial, tal como se desprende del correspondiente expediente administrativo, y que no obstante el Ministro de Justicia negó la solicitud formulada, fundamentando su decisión en razones que la interesada califica de “estimaciones subjetivas”. Para desvirtuarlas presentó alegatos y promovió pruebas sobre los cuales la Sala se pronunciará más adelante.

Se desprende sin embargo de la argumentación de la recurrente —e implícitamente de toda la actuación administrativa que aparece en el expediente remitido por el Despacho de Justicia— la tesis de que cumplidos por el solicitante los requisitos exigidos por la Ley de la materia, la autorización debe serle necesariamente concedida para que se desempeñe como depositario judicial, en lo que sería para la Administración —conforme a su tesis— *una actuación tradicionalmente conocida como “reglada”*, problema este que la Corte se ve obligada, por la forma como el escrito le fue sometido, a analizar con carácter previo.

A) La teoría clásica planteó los conceptos “acto discrecional” —“acto reglado” en términos contrapuestos, falsa oposición construida teóricamente por la doctrina del siglo XIX y que marcara de imprecisiones la elaboración conceptual de otros temas, dejando incluso su huella en ciertos sistemas de derecho positivo.

La clasificación del acto administrativo que opuso el “discrecional” al “reglado” fundamentándola en la libertad (máxima en el primero, mínima en el segundo) de que disponía la Administración para actuar dentro de la Ley, corresponde en efecto a un planteamiento de la doctrina tradicional que bien pronto mereció acerbas críticas basadas unas en razones teóricas y otras en consideraciones pragmáticas atañedoras a la vida misma del Estado.

Así, ya en 1910, y posteriormente en 1935, señaló Laun cómo resulta técnicamente imposible que el legislador reglamente de antemano la actividad entera del Estado: “aunque fuese posible sería inoportuno...” decía. Y si bien la tendencia moderna avanza hacia una más completa juridización del actuar administrativo; es lo cierto que la Administración exige, por su propia naturaleza, un margen de discrecionalidad: de una parte frente a la ley, puesto que no es concebible que el legislador pueda prever, *á priori*, todas las situaciones; y, frente al Juez, ya que éste perdería su papel de contralor de la legalidad si quisiera incidir en motivos de oportunidad o de conveniencia que sólo la Administración, frente a los hechos concretos, puede apreciar con el debido conocimiento de causa.

Para Hauriou poder discrecional e iniciativa son sensiblemente una misma cosa, y las dos concuerdan con lo que se llama “la oportunidad de la medida”: en toda decisión administrativa subsiste una parte de poder discrecional correspondiente a esta iniciativa, cuya apreciación escapa al Juez, en cuanto que le escapa la apreciación de la oportunidad de los actos.

Esta doctrina la retomará la Sala más adelante al pronunciarse sobre la naturaleza del acto administrativo de autorización y su discrecionalidad, así como al interpretar la respectiva norma de derecho positivo venezolano que respecto de las depositarias judiciales la consagra; pero lo que interesa destacar ahora es cómo enfoca la doctrina moderna el problema de la pretendida oposición entre acto discrecional y acto reglado:

Situado el asunto en su justo medio, “una cosa es que la ley predetermine, en algunos casos de una forma total, la actividad administrativa y, en otros, atribuya a la Administración facultades de elección, y otra muy distinta es que deban admitirse como dos categorías antagónicas, apriorísticamente diferenciables, la de los actos discrecionales y los actos reglados... Debemos decir no que los actos son reglados o discrecionales, sino que en todos los actos, *por reglados que sean, existe un poder discrecional mayor o menor*, y que en todos los discrecionales, por libres que los supongamos, se ejercita una actividad más o menos reglada” (Garrido Falla). Lo que Arias de Velasco resumió en una frase feliz por él acuñada: “los actos administrativos son más o menos reglados y más o menos discrecionales”.

Por su parte, la jurisprudencia venezolana ha sido permeable a esas nuevas ideas del acto administrativo como unidad de discrecionalidad y de regla. En efecto, en una decisión de 6 de noviembre de 1958 —publicada en *Gaceta Forense* Nº 22, Segunda etapa, vol. correspondiente, pág. 134— nuestro Supremo Tribunal puso de manifiesto la parte reglada que aún en el más discrecional de los actos administrativos, siempre aparece: “es de la naturaleza de todo acto realizado en ejercicio de una facultad discrecional, el que no pueda ser revisado o anulado por otro poder en lo que se refiere al mérito o fondo. Esta conclusión resulta evidente, porque de lo contrario, esa facultad discrecional no sería tal, ni propia de un poder; pero sí puede ser materia de revisión por lo que se refiere a la *incompetencia* del funcionario que lo dictó, a *defecto de forma* del acto, o a su *ilegalidad*, en cuyos casos procede su revocación o anulación”, lo que pone de manifiesto cómo en los actos administrativos discrecionales existen elementos (competencia, requisitos de forma) necesariamente reglados. Realidad que la vigente Ley de Procedimientos Administrativos ha reconocido en su artículo 12: “Aun cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el

supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia”.

B) También corresponde a una confusión en que incurriera la doctrina clásica, la identificación entre acto reglado y acto motivado. Si la motivación se imponía —era el razonamiento que se empleaba entonces— la discrecionalidad quedaba reducida a nada.

Las nuevas corrientes sostienen, por el contrario, que es en el acto discrecional donde debe imponerse la obligatoriedad de motivar, para impedir así que la Administración proceda arbitrariamente. Expresar los motivos por los cuales adoptó su decisión no implica necesariamente que se haya limitado al funcionario la discrecionalidad que tuvo para emitirla sino la arbitrariedad en su emisión. Con la obligatoriedad de motivar simplemente se le exige que exprese cuáles fueron esas razones, nunca falsas ni caprichosas, ni colindantes con la arbitrariedad.

Entre las conclusiones del Seminario reunido en Buenos Aires en 1961, a iniciativa de las Naciones Unidas, para examinar los “Recursos de ilegalidad o de otra índole contra el ejercicio ilegal o abusivo del poder administrador”, apareció una recomendación por la cual se sugería a los estados participantes la inclusión en sus textos de derecho positivo del principio de la obligatoriedad de motivar los actos administrativos discrecionales. Fórmula que posteriormente aparece incorporada a nuestro derecho positivo por vía general cuando en la citada Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1º de julio de 1981 se expresa (artículo 9º), sin distinguir entre discrecionales o reglados, que “Los actos administrativos de carácter particular deberán ser motivados, excepto los de simple trámite o salvo disposición expresa de la Ley. A tal efecto, deberán hacer referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto”; lo que se corrobora más adelante en el numeral 5 del artículo 18.

Estima la Sala lógica esa disposición, porque si en algún caso la expresión de los motivos resulta menos necesaria es, precisamente, en los actos más “reglados”, pues aquéllos se desprenderían, en principio y claramente, de la propia norma que regula la emisión del acto. En los discrecionales, por el contrario, la motivación se encuentra solamente en los hechos concretos que llevaron al funcionario a adoptar la decisión. Y, como éstos fueron apreciados libremente por él, interesa conocer las razones o los motivos que tuvo para realizar la apreciación que de los mismos hizo. Podrá averiguarse de esta manera si el poder administrador se adaptó o no estrictamente a la ley cuando emitió el acto.

C) De lo expuesto en los párrafos anteriores se desprende que la doctrina moderna, recogida en nuestros más recientes textos de derecho legislado, ha sometido a riguroso análisis no sólo la inexacta contraposición entre los conceptos de “discrecionalidad” y de “regla”, sino también, desechándola, la falsa identificación que tradicionalmente se hiciera entre discrecionalidad, ausencia de expresión de los motivos e irrevisibilidad del acto administrativo. En efecto, concebido éste como una unidad (regla y discrecionalidad al mismo tiempo) no hubo que distinguir de ahí en adelante: en todos (reglados y discrecionales, y más en éstos que en los primeros) han de expresarse los motivos que llevaron a la Administración a configurarlos, y todos, en mayor o menor medida, han de ser revisables en jurisdicción contencioso-administrativa.

Es certera, en este punto, la jurisprudencia de la Corte parcialmente transcrita (de 6-11-58) cuando coloca las características de discrecionalidad y de regla en función de los elementos del acto: vicio de incompetencia (relativo al sujeto); defecto de forma (relativo al elemento forma); “ilegalidad” (como en la jurisprudencia francesa que configura como “violación de ley” todos los vicios que no sean ni incompetencia, ni defecto de forma, ni desviación de poder; incorporado éste a nuestro derecho positivo, con posterioridad a dicha decisión, por la Constitución de 1963) son enteramente revisables. Y asimismo es certera cuando libera de revisión por el

juez de lo contencioso lo que en esta decisión se denominan "razones de fondo" o, en concordancia con la doctrina italiana, "de mérito", que en la doctrina de habla hispana se conocen por "razones de oportunidad o de conveniencia" para la adopción de la medida, en la apreciación de las cuales no puede el juez, en principio, substituirse al administrador, por motivos obvios de diferenciación y especialización de funciones conectadas con el principio de la separación de poderes.

Justamente la obligatoriedad de la expresión de los motivos que llevaron a la Administración a adoptar el acto, ya sea reglado o discrecional, permite al juez, especialmente en estos últimos, sin substituirse a aquélla, revisar, no obstante, la veracidad y la congruencia de los hechos que, a través de la motivación expresada, el funcionario alega que ocurrieron, y con base en los cuales adoptó —apreciándolos según las circunstancias de oportunidad y de conveniencia que tuvo a la vista— la medida posteriormente recurrible ante la jurisdicción contenciosa.

CSJ-SPA (205)

2-11-82

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

La motivación de los actos administrativos es el requisito de forma que permite el control de la finalidad perseguida por su autor.

Garrido Falla afirma en relación con esto último: "Por motivación del acto administrativo debe entenderse la exposición de las razones que han movido a la Administración a tomar el acuerdo en que el acto consiste. Se ha discutido si la motivación constituye requisito de forma o si más bien se refiere al contenido del acto. Pero la discusión está absolutamente fuera de lugar cuando la cuestión que se plantea, como aquí hacemos, es la relativa a si la Administración está *obligada a declarar los motivos* cuando toma una decisión".

Este caso lo trata el citado autor dentro de la problemática del elemento "forma" del acto administrativo, y añade: "En nuestro Derecho más reciente, la obligación de motivar se va convirtiendo en un principio general... Si la motivación puede tener una importancia secundaria cuando se trata de actos reglados, adquiere especial relieve en relación con los actos discrecionales. La exigencia de motivación puede constituir en este terreno el primer paso para la admisión del recurso por desviación de poder". Expresión perfectamente aplicable a nuestro derecho positivo que sobre la materia establece, en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, lo siguiente:

"Artículo 9º Los actos administrativos de carácter particular deberán ser motivados, excepto los de simple trámite o salvo disposición expresa de la Ley. A tal efecto, deberán hacer referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto".

"Artículo 18. Todo acto administrativo deberá contener:

5. Expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes;"

La cita que acaba de hacerse resulta oportuna a los fines de examinar el problema desde otro ángulo: el de la desviación de poder. En efecto, la exigencia de motivación, que ha llevado en ocasiones a que en Venezuela se califique el acto que analizamos como reglado, no revela otra cosa que el deseo del legislador de que la Administración deje constancia de las razones por las cuales negó o concedió una autorización, a los fines de que posteriormente una jurisdicción pueda determinar si esos motivos fueron reales o aparentes.

La desviación de poder es un vicio que afecta el elemento fin (interés general o colectivo) del acto emando de la Administración. "La desviación de poder, dice Alibert, es el hecho del agente administrativo que realizando un acto de su competencia y respetando las formas impuestas por la legislación, usa de su poder en casos, por motivos y para fines distintos de aquellos en vista de los cuales este poder le ha sido conferido".

Pues bien, la Ley sobre Depósito Judicial ha sometido una actividad de los particulares, como es el ejercicio de las funciones de depositario judicial, al régimen de autorizaciones con el objeto de que la Administración, al concederlas, vele por el interés general o colectivo. No de otra manera se conciben previsiones legales como las contenidas: en el Capítulo V de la Ley que somete la actividad autorizada a inspección y vigilancia del Ministerio de Justicia; las que regulan la posibilidad de revocatoria de la autorización, especialmente la contenida en el ordinal 2º del artículo 28 que admite esa posibilidad "cuando hubiere temor fundado de que el depositario judicial pueda lesionar los intereses de los particulares"; y las que prevé el artículo 30 *eiusdem* —por la vía de actuaciones posteriores a la revocatoria— que dejan a la Administración una amplia discrecionalidad en la materia con el objeto de asegurar los intereses de los particulares, hasta el punto de que, buscando esta finalidad, queda autorizada por el legislador para "tomar medidas distintas de las . . . indicadas" en el señalado artículo 30.

CSJ-SPA (248)

25-11-82

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

La motivación del acto administrativo dictado por la Administración, no sólo es conveniente como justificativo de la acción administrativa, sino como medio de permitir el control jurisdiccional sobre la exactitud de los motivos y su correspondencia con los textos legales en que se funde el acto.

Analizado el texto antes transcrito del oficio N° 876 del Director del Trabajo (Encargado), impugnado en este juicio, se observa que sólo contiene un dispositivo mediante el cual se rechaza por improcedente la solicitud de legalización de un Sindicato, formulada por un grupo de trabajadores, sin indicar en forma alguna las razones jurídicas ni las disposiciones legales en que se basa o fundamenta la negativa.

Es de principio, y en ello concuerda mayoritariamente la doctrina administrativa, que para la validez de todo acto de la jurisdicción contencioso-administrativa se requiere que el mismo sea debidamente motivado. Así lo estableció la Corte Federal en sentencia de fecha 9 de agosto de 1957, donde expresa: "Entre los elementos integrantes del acto administrativo están el motivo y la forma. . . Pues bien, el motivo del acto administrativo es, como lo enseña la doctrina, el antecedente que lo provoca. 'Un acto administrativo se integra con tal elemento cuando existe previa y realmente una situación legal o de hecho'; cuando esa situación es la que el Legislador ha previsto con miras a la actuación administrativa. De allí que, vinculado o discrecional el poder de la Administración Pública, cuando están de por medio el interés colectivo y los derechos subjetivos de los administrados, todo acto administrativo, máxime si es revocatorio de uno proferido por el inferior jerárquico, ha de ser motivado, o mejor dicho, fundamentado con los razonamientos en que se apoya. . . En este orden de ideas, la forma del acto en lo tocante a la motivación del mismo, ha llegado a considerarse sustancial, en razón de que la ausencia de fundamentos abre amplios campos al arbitrio del funcionario. En efecto, en tal situación jamás podrían los administrados saber por qué se les priva de su derecho o se les sanciona. . . Los actos administra-

tivos deben expresar concretamente la causa o motivo que los inspira como condición para su validez... De otra parte, la motivación del acto dictado por la Administración, no sólo es conveniente como justificativo de la acción administrativa, sino como medio de permitir el control jurisdiccional sobre la exactitud de los motivos y su correspondencia con los textos legales en que se funda el acto".

Conforme a este criterio, que la Corte ratifica en esta oportunidad, la decisión contenida en el oficio Nº 876 de la Dirección del Trabajo, de fecha 14 de agosto de 1980, objeto del presente recurso, adolece de un vicio fundamental que acarrea su nulidad por ilegalidad, y así se declara.

C. Efectos

CPCA

18-11-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Por el hecho de que un acto administrativo resulte eficaz desde la fecha de su notificación, no por ello todos sus efectos tienen que ser inmediatos, sino que algunos de ellos pueden diferirse en el tiempo, en cuanto a su oportunidad de ejecución.

La vigencia de los actos administrados depende de su oportuna y formal notificación, sobre todo cuando se trata de actos de efectos particulares, que pueden afectar derechos subjetivos o intereses legítimos, por lo que tiene de importancia para la interposición de los respectivos recursos. Esa vigencia no es otra cosa que su eficacia, es decir, la producción de sus efectos. En el caso concreto consta que el acto de remoción fue notificado el 18 de diciembre de 1980, por lo que a partir de esta fecha es cuando puede decirse que comenzó a tener vigencia. Ahora bien, por el hecho de que un acto resulte eficaz desde la fecha de su notificación, no por ello, puede decirse que todos sus efectos son inmediatos, sino que algunos de ellos puede diferirse en el tiempo, en cuanto a su oportunidad de ejecución. Por ejemplo, aquellos actos sometidos a un plazo o cuya vigencia se sujeta a una fecha determinada, como en el presente asunto, a pesar de que son eficaces, sin embargo, sus efectos no se producen de inmediato sino posteriormente. En el caso de autos, mediante Oficio Nº O.P. de 18 de diciembre de 1980, se notificó a la querellante que había sido removida de su cargo de Oficinista II, adscrita a la Delegación Agraria del Estado Trujillo, a partir del 31 de diciembre de 1980, y que, entre el 1º de enero y el 31 de enero de 1981, pasaba al período de disponibilidad durante un mes, ambas fechas inclusive (Folio 6). Es decir, que en este caso, la remoción y la disponibilidad de la funcionaria, aunque participadas el 18 de diciembre de 1980, se ejecutarían el 31 de diciembre de 1980 y entre el 1º de enero y el 31 de enero de 1981, es decir, con posterioridad a su notificación. Incluso esta situación de los efectos posteriores a la notificación del acto, estaba prevista, respecto de la disponibilidad, en el artículo 33 del Reglamento de Situaciones Administrativas. Y vencido este último período el organismo administrativo procedió a tramitarle el pago de sus prestaciones sociales a la funcionaria, para retirarla de la Carrera Administrativa. (Folios 60 a 67). Es en este momento, cuando nació procesalmente para la referida funcionaria un verdadero interés para obtener la protección judicial, al imponerse del hecho material del retiro, que podía atentar contra su estabilidad como funcionario de carrera, ya que el hecho simple y aislado de su remoción en sí mismo no pueda calificársele como de lesión, en razón de que durante su disponibilidad podría ser reubicada en otro cargo de carrera, en igualdad de condiciones. De modo, que, en el caso de autos, procesalmente nació la acción a deducir ante el Tribunal Contencioso Administrativo,

cuando la funcionaria se impuso de que el trámite de la disponibilidad había finalizado y que en consecuencia se le retiraba de la Carrera Administrativa. El hecho del retiro operado en virtud de que fue imposible la reubicación, en el presente caso, es el que propiamente legitima a la funcionaria para acudir a los Tribunales, puesto que fue a partir de ese hecho que nació para ella un interés jurídico y judicialmente tutelable, representado por la pérdida de su derecho a la estabilidad.

Por tanto, estima esta Corte, que habiéndose producido el retiro, como consecuencia de la remoción y no reubicación, es ese acto definitivo el que constituye el hecho que da origen a la acción contencioso administrativa propuesta por la querrelante, la cual reclama protección a su derecho de estabilidad para no salir de la carrera administrativa, por lo que en el petitorio de su demanda solicitó la nulidad del mismo, cual fue la remoción de que fue objeto por aplicación del Decreto N° 211 de fecha 2 de julio de 1974, precisamente para obtener su reincorporación a la carrera administrativa, en el mismo cargo, o en otro superior o de similar jerarquía y remuneración, en la Delegación Agraria del Estado Trujillo. En consecuencia, habiéndose producido el retiro el 31 de enero de 1981, el tiempo útil para solicitar su nulidad y reincorporación a la carrera administrativa, vencía el 31 de julio de 1981, y consta de autos, que el libelo de la demanda fue introducido el 8 de julio de 1981, por lo que la acción contencioso-administrativa fue interpuesta oportunamente, y así se declara.

D. *Vicios*

a. *Ilegalidad*

CSJ-SPA (226)

11-11-82

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

Los actos jurídicos producidos en el ejercicio de las gestiones de los funcionarios de la Administración del Impuesto sobre la Renta, no sometidos a las normas establecidas en la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, Reglamento Orgánico, Ley de la materia y su Reglamento, son nulos.

La competencia legal de los funcionarios de la Administración del Impuesto sobre la Renta está establecida genéricamente en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y específica y fundamentalmente en la Ley de la materia, su Reglamento y el Reglamento Orgánico de la citada dependencia administrativa. A las normas contenidas en dichos textos debe someterse de modo estricto el ejercicio de la gestión de los funcionarios, pues, de no ajustarse a ellas, los actos jurídicos producidos son nulos.

Conforme a lo dispuesto en el citado estatuto orgánico administrativo, aplicable, como se dijo, al presente caso *ratione temporis*, la facultad de imponer a los contribuyentes, mediante resolución motivada, las multas ordenadas en la Ley de Impuesto sobre la Renta, corresponde a los Administradores Seccionales (artículo 38, ordinal 5°); en la División Técnica, al Inspector Técnico (artículo 21, ordinal 6°); en la División de Minas e Hidrocarburos, al Inspector General (artículo 29, ordinal 4°); en la División de Control Fiscal, al Inspector (artículo 31, ordinal 5°).

Concretamente, en el caso de autos, consta que la Resolución N° 13.337 del 27-10-72 y la Planilla de Liquidación N° 9A-58363, de igual fecha, por concepto de multa aplicada de conformidad con el artículo 105 de la Ley de la materia de 1966, están suscritas por el funcionario Armando Crespo, quién desempeña o desempeña

ñaba para entonces el cargo de Liquidador Fiscal Jefe II, en la Administración Seccional del Impuesto sobre la Renta, IV Circunscripción, Departamento de Liquidación, Barcelona (Estado Anzoátegui). Las funciones inherentes a este cargo, están expresamente señaladas en el artículo 39 del Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto sobre la Renta, vigente para esa época y en ninguno de sus tres (3) ordinales se faculta a dicho funcionario para imponer sanciones a los contribuyentes infractores de la Ley de la materia o su Reglamento. Tampoco existe evidencia en el expediente de que tal funcionario hubiese sido autorizado expresamente para ejercer tal atribución, por alguno de los Superiores que según el mismo Estatuto Orgánico tienen facultad de delegación, no pudiendo inferirse que dentro de las actividades específicas previstas en el artículo 39, ya mencionado, esté comprendida la atribución de aplicar sanciones a los trasgresores de la Ley de Impuesto sobre la Renta o su Reglamento, ya que la actividad fiscal punitiva requiere de una regulación expresa y no puede ser válida la ejercida por un funcionario que no tiene competencia para ello.

La Procuraduría General de la República, en su escrito de formalización de la apelación, afirma, pero no prueba que el funcionario que estampó su firma en la Resolución de Multa y en la correspondiente planilla de liquidación, era competente para cumplir ese cometido, y anunció para la ocasión procesal pertinente comprobar sus asertos, cosa que no hizo en esta alzada.

Todas estas razones conducen a la conclusión de que la Administración no comprobó la competencia del funcionario fiscal que firmó la Resolución en comento, y la Planilla de Liquidación correspondiente, y en consecuencia son absolutamente nulos los actos administrativos recurridos, y así se declara.

b. *Desviación de Poder*

CSJ-SPA (233)

15-11-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La desviación de poder debe ser probada mediante hechos concretos.

En este orden de ideas, la Corte Observa, que la presencia de los factores anotados permitirá el control jurisdiccional de la regularidad de la acción administrativa discrecional, ya que la misma sólo podrá considerarse legítima cuando se ciña o atienda a los elementos que la Ley ha previsto para condicionar el ejercicio de la nombrada atribución. En consecuencia, la libertad de decisión conferida al órgano administrativo no le autoriza en modo alguno, a apartarse del fin en virtud del cual le ha sido otorgada la correspondiente facultad, no sólo porque persiga un fin privado o un interés particular, sino porque el fin perseguido por él no coincida con el previsto por la norma atributiva de competencia que, en todo caso, atiende siempre al interés público o al bien del servicio.

La desviación de la finalidad perseguida requiere por ende, ineludiblemente, de la prueba de la divergencia que se imputa a la acción administrativa, en cuya virtud, no bastarán apreciaciones subjetivas o suspicaces de quien invoque la desviación si no se presentan hechos concretos que conduzcan a su plena comprobación. Ahora bien, en autos el recurrente apenas se limita a exponer algunas citas doctrinales y jurisprudenciales en materia de "desviación de poder", sin que aparezcan en el expediente las pruebas idóneas para demostrar que el Fiscal General de la República distorsionó, al sustituirle del cargo en ejercicio de la potestad que le es propia, el cumplimiento del fin de interés público que persigue la norma que le faculta para designar

a los funcionarios de la jurisdicción ordinaria y preservar, de este modo, los altos cometidos que la Ley reconoce a la institución.

El vicio de desviación de poder es un vicio de estricta legalidad, a través del cual se permite el control, mediante criterios jurídicos rigurosos, del cumplimiento del fin que señala la norma habilitante. No se controla por consiguiente la moralidad del funcionario o de la Administración sino la "legalidad" que debe enmarcar toda actuación administrativa conforme a los principios ordenadores de nuestro sistema de derecho. Legalidad que en este caso no ha sido violentada si se atiende a las consideraciones que se han formulado a través de este fallo. Así se declara.

CSJ-SPA (201)

28-10-82

Presidente Ponente: René De Sola

Cuando se denuncia el vicio de desviación de poder se requiere indicar de manera precisa cuál es la Ley cuyo espíritu, propósito y razón hayan sido alterados por la reglamentación parcial o total dictada por el Presidente de la República.

Sostiene el impugnante que el ordinal 2º del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Central, sólo otorga al Ministerio de Transporte y Comunicaciones la *regulación y control* de los medios de comunicación social audiovisuales a cargo de particulares, la radiodifusión y la televisión; que el artículo 11 de la Ley de Educación sólo establece que la ley y los reglamentos regularán la propaganda en defensa de la salud mental y física de la población; y que el artículo 1º de la Ley de Telecomunicaciones sólo faculta al Ejecutivo Federal para la administración, inspección y vigilancia de tales medios de comunicación. En conclusión, que la intención del legislador ha sido atribuirle al Ejecutivo Nacional, la facultad de regular, controlar, administrar, inspeccionar y vigilar, pero en ningún caso lo ha autorizado para prohibir, o sea impedir el uso o ejecución de una cosa. Y que igualmente el artículo 4 de la Ley de Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas tampoco autoriza al Ejecutivo para prohibir, sino únicamente para limitar la propaganda sobre bebidas alcohólicas.

Por expresa disposición del ciudadano Presidente de la República, la Procuraduría General de la República asumió la defensa del Decreto impugnado, y emitió su opinión según aparece de oficio Nº A.E. 4781 de 11 de agosto de 1982, dirigido a esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

Expresa la Procuraduría que la radio y la televisión constituyen una actividad de interés general (artículo 11 de la Ley de Educación), que está reservada al Estado (artículos 1 y 7 de la Ley de Telecomunicaciones) con la posibilidad de ser ejercida por los particulares, previo el otorgamiento de un permiso o concesión y siempre que con ello se llene una necesidad de efectivo progreso; que la concesión somete a su beneficiario a todas las directrices y limitaciones que pueda determinar el Ejecutivo Nacional, en ejercicio de la facultad que le acuerda al artículo 7 de la Ley de Telecomunicaciones; y que aun tiene la potestad más amplia —cuando lo juzgue conveniente a los intereses de la Nación y así lo exigieren el orden público, la seguridad individual, las leyes o las buenas costumbres— de revocar las autorizaciones que hubiera concedido.

El Decreto Nº 1200 —sigue exponiendo en su referido oficio la Procuraduría— se sujeta en un todo a la legalidad al determinar que cierto tipo de transmisiones, que pueden inducir al consumo de alcohol, no llena una necesidad de efectivo progreso. No incurre, por tanto, en la alegada desviación de poder, ya que es imposible

señalar divergencia alguna entre el objetivo perseguido por el legislador y el pretendido por la Administración.

En consecuencia, la Procuraduría considera improcedente la acción de nulidad intentada, y así pide sea declarada por esta Corte.

Frente a los anteriores planteamientos, la Sala observa:

El ordinal 10º del artículo 190 de la Constitución, al propio tiempo que establece la competencia del Presidente de la República para reglamentar total o parcialmente las leyes, le señala el deber de no alterar el espíritu, propósito y razón de las mismas.

De modo que cuando *se denuncia el vicio de desviación de poder, se requiere indicar de manera precisa cuál es la ley cuyo espíritu, propósito y razón hayan sido alterados* por la reglamentación parcial o total *dictada* por el Presidente de la República.

Lejos de cumplir con este requisito fundamental, la recurrente ha señalado un conjunto de normas constitucionales y legales que, en su concepto, no facultan al Presidente de la República para prohibir la transmisión de determinada propaganda comercial a través de las estaciones de radiodifusión sonora o audiovisual.

Salvo la contenida en el artículo 4 de la Ley de Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas, todas las normas cuya violación denuncia la recurrente fueron expresamente invocadas por el Presidente de la República en el Decreto impugnado. Es necesario, en consecuencia, verificar un análisis de los fundamentos del Decreto y de sus disposiciones, con el objeto de determinar previamente a cuál de esos diversos textos legales corresponde la reglamentación parcial dictada, ya que sólo así se podrá decidir el problema de la presunta desviación de poder que se alega como fundamento de la acción intentada.

La simple lectura de los artículos 1º y 2º del Decreto N° 1200 evidencia sin lugar a dudas que los únicos destinatarios de su contenido son las estaciones de radiodifusión sonora o audiovisual, las cuales podrían ser sancionadas con la suspensión temporal o definitiva de su permiso de operación según la gravedad de la falta en que incurran por violación del mandato de prohibición.

Por otra parte, el artículo 3º del referido Decreto 1200 deroga a su vez el artículo 3º del Decreto 620 de 22 de mayo de 1980 expresamente titulado *Reglamento para las Transmisiones por las Estaciones de Radiodifusión Audiovisual* (Televisoras).

Las anteriores consideraciones permiten diferenciar entre todas las normas invocadas por el Presidente de la República en el Decreto 1200, las que sirven simplemente como sostén de su competencia o como motivación de la decisión adoptada, de aquellas que constituyen la base legal de la reglamentación dictada. Como resultado de este análisis, llega la Corte a la conclusión de que el Decreto impugnado configura concretamente una reglamentación parcial y específica de la Ley de Telecomunicaciones, y así se declara.

El problema *sub judice* queda en tal forma circunscrito a determinar si en esa reglamentación parcial se ha incurrido en desviación de poder por supuesta alteración del espíritu, propósito y razón de la Ley de Telecomunicaciones.

Al respecto, cabe observar en primer lugar que la reglamentación a que se refiere el Decreto impugnado no abarca todo género de propaganda comercial sobre bebidas alcohólicas, sino solamente aquella que corresponda al campo de operación de las estaciones de radiodifusión sonora o audiovisual, que están regidas por la Ley de Telecomunicaciones.

Dado el impacto —reconocido universalmente— que tienen sobre el público los mensajes transmitidos por los medios de radiodifusión sonora o audiovisual, algunos Estados han asumido de una manera exclusiva el monopolio de tales transmisiones, o por lo menos —como es el caso de Venezuela— han establecido un sistema mixto en virtud del cual se puede conceder a los particulares permisos para el establecimiento y explotación de dicho servicio público, reservándose el Estado la facultad

de orientación y control, con la finalidad de que cumplan una necesidad de efectivo progreso y de que no atenten contra las leyes, el orden público, la salud de la población y en general contra los intereses superiores de la colectividad.

No es posible establecer límites precisos a esa facultad del Estado, cuya ejecución ha sido confiada al Ejecutivo Nacional. Las necesidades de cada época, la evolución de las costumbres, la defensa de la cultura y de los intereses superiores de la comunidad, son conceptos variables, que corresponde en cada oportunidad al Ejecutivo apreciar en su debida importancia y magnitud, para hacer uso de la facultad general de reglamentación de las transmisiones que puedan hacerse por dichos medios de radiodifusión, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de la Ley de Telecomunicaciones.

Como toda norma legal o reglamentaria, una determinación de tal naturaleza siempre podrá ser objeto de crítica en cuanto a su oportunidad, extensión o perjuicios que puedan causar a determinados intereses particulares, o por las repercusiones económicas que pueda producir. Pero, a menos que se demuestre de manera indubitable que la finalidad perseguida por el Poder Ejecutivo no haya sido la de reglamentar la naturaleza de las transmisiones, sino la de obtener beneficios, ventajas u objetivos de orden distinto, resulta absolutamente improcedente impugnar el acto administrativo dictado, por el vicio de desviación de poder.

En el caso de autos, por lo contrario, debe observarse que el Ejecutivo, en uso de las facultades que le acuerdan los artículos 39 y 79 de la Ley de Telecomunicaciones, podía simplemente y sin explicación alguna, haberse limitado a prohibir la transmisión de mensajes comerciales sobre bebidas alcohólicas. Tuvo sin embargo el cuidado de señalar una serie de fundamentos de hecho y de derecho que alejan todo signo de arbitrariedad de la medida adoptada y que fijan de manera indubitable la finalidad perseguida, en un todo conforme con el espíritu, propósito y razón de la Ley de Telecomunicaciones.

No puede la Corte entrar a considerar, por ser extrañas al vicio denunciado, cuestiones como las relativas a los efectos de la propaganda comercial sobre bebidas alcohólicas en el público de radioyentes o televidentes y su incidencia en el incremento de la delincuencia y especialmente en los accidentes de tránsito. Sin embargo, no puede dejar de observar que resulta por lo menos arriesgado afirmar, como lo hace la recurrente, que la publicidad comercial de bebidas alcohólicas no está destinada a estimular el consumo, sino el ejercicio del libre albedrío en la selección del producto o de una determinada marca. ¿Qué industrial o comerciante no busca con la propaganda incrementar el consumo del producto que elabora o vende?

Precisamente por el extraordinario poder de penetración de la radio y la televisión —hecho universalmente reconocido— el Estado no puede ser indiferente a la naturaleza de los mensajes que dichos medios transmitan al público. Es necesario que aquél ejerza su acción preventiva para evitar que tan poderosos instrumentos de penetración de la opinión pública no sean utilizados en forma contraria a los intereses superiores de la colectividad y en detrimento de la salud de los ciudadanos, de las buenas costumbres y de los valores permanentes de la cultura.

El Ejecutivo Nacional, en el Decreto impugnado, estableció de manera precisa las motivaciones que lo llevaron a tomar la medida prohibitiva, y es de suponer que igualmente tuvo en consideración las repercusiones económicas que su ejecución podía acarrear. Sin duda, éstas pesaron menos en su ánimo, que la defensa de otros valores como son la salud ciudadana y la seguridad de las personas. Pero en todo caso, sería invadir la competencia propia del Ejecutivo y extralimitar sus facultades si la Corte pretendiera efectuar su propia valoración de tales motivaciones, por ser ésta una cuestión completamente extraña al vicio de desviación de poder denunciado. El control jurisdiccional que ejerce la Corte no le permite examinar si el acto administrativo es oportuno, conveniente o eficaz. Su competencia está limitada a determinar sólo si el mismo es o no conforme con la legalidad objetiva.

Ya ha quedado establecido que el Decreto no viola la legalidad desde el momento que tiene su fundamento en normas precisas de la Ley de Telecomunicaciones (artículos 3º y 7º), que facultan al Ejecutivo a tomar medidas de la naturaleza indicada.

Además —y nada en sentido contrario ha sido demostrado por la recurrente— al prohibir el Ejecutivo la publicidad comercial de bebidas alcohólicas a través de las estaciones de radiodifusión sonora o audiovisual, no utilizó la medida en su propio beneficio o de entidades oficiales, ni persiguió una finalidad distinta al uso de la facultad discrecional de orientar, de acuerdo con determinada concepción social, política y económica, la naturaleza de los mensajes transmitibles por dichos medios de comunicación.

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 acción de nulidad del Decreto Nº 1200 dictado por el ciudadano Presidente de la República el 11 de setiembre de 1981, el cual queda en toda su fuerza y vigor.

IV. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Organos*

A. *Corte Suprema de Justicia: Incompetencia*

CSJ-SPA (231)

11-11-82

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

La Corte Suprema de Justicia no es competente para conocer de la acción de nulidad o validez de un acto de registro y de su contenido.

Debe resolverse como punto previo, si compete a la Corte el conocimiento del presente recurso de nulidad; en esta oportunidad la Corte ratifica su criterio establecido en fallos anteriores: "contra un documento protocolizado ante el Registro respectivo no procede la acción de nulidad ante esta Corte Suprema, sino las acciones pertinentes ante los Tribunales ordinarios. En cuanto a las medidas preventivas recaídas en un juicio sobre los bienes de los litigantes y el remate judicial de esos bienes, las mismas constituyen etapas del proceso que culminan con el registro del acto de adjudicación respectiva, pero en todo caso, ésta se produce como consecuencia de una sentencia judicial relativa a una contienda entre particulares y ante un órgano de la jurisdicción ordinaria. En este orden de ideas, los bienes a que se contraen las citadas medidas quedan gravados y obligados por los resultados del juicio, motivo por el cual, cuando ellas han recaído sobre inmuebles, se limitan, tanto el derecho del propietario para disponerlos como las facultades del registrador a quien se ha dado oportuno aviso para que se abstenga de protocolizar cualquier documento en que se pretenda enajenarlos o gravarlos. En tal virtud, adolecerían de inexistencia las enajenaciones y gravámenes que se hubieren protocolizado después de decretada y comunicada al registrador la medida cautelar correspondiente, a menos que se trate de actas judiciales de remate, efectuadas en ejecución de créditos hipotecarios o quirografarios, cuando de las propias actas del remate aparezca que el crédito era legalmente exigible y que, además, constara en documento de fecha cierta anterior a la prohibición".

En tal sentido la Ley es categórica, tanto en lo que respecta a la sanción de nulidad absoluta que impone al acto en su esencia y en su forma, cuanto a la res-

ponsabilidad que señala a los registradores, por los daños y perjuicios que causen a los particulares interesados, por el registro de documentos, mediando una prohibición judicial acerca de aquél, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 374 del Código de Procedimiento Civil, el ordinal 9º del artículo 40 y el ordinal 7º del artículo 131 de la Ley de Registro Público.

Ahora bien, la demanda para impugnar la validez de los actos realizados con violación de las citadas normas legales, suscita una disputa entre particulares, cuyo conocimiento corresponde a los tribunales ordinarios; y si éstos son los competentes para declarar la inexistencia del acto, tienen que serlo también para declarar la inexistencia del registro del documento en que aquél se ha hecho constar, por tratarse de un asunto contenido en una sola causa, cuya conexiones por el objeto de la demanda y por los hechos de que ésta depende, requieren que su decisión esté confiada a un solo Tribunal. En efecto, sería contrario a toda lógica procesal, separar el aspecto formal del programa de su aspecto de fondo, pues la nulidad o validez del acto de registro y de su contenido, se encuentran estrechamente unidos entre sí por una relación de causalidad.

No podría la Corte decidir el presente recurso, sin invadir el fuero de la jurisdicción ordinaria, porque para declarar la inexistencia del registro del acto de remate a que se refiere la demanda, tendría que pronunciarse también sobre la inexistencia del remate judicial, por haberse realizado en contravención a las disposiciones del artículo 374 del Código de Procedimiento Civil, lo cual es de la competencia de los tribunales ordinarios.

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, se declara incompetente para conocer de la presente causa; asimismo, declara que es a los Tribunales ordinarios a los que compete el conocimiento de la acción a que se contrae esta decisión.

B. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo

CPCA

27-10-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo conoce de las apelaciones contra las decisiones dictadas sin distinguir si éstas han sido intentadas contra decisiones definitivas o interlocutorias.

Y dentro de las diferentes causas de que puede conocer la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, se encuentran entre otras, "las *apelaciones* que se interpongan contra *las decisiones dictadas*, en primera instancia, por los tribunales a que se refiere el artículo 181 de esta Ley o que conozcan de recursos especiales contencioso-administrativos" (ordinal 4º del artículo 185 *ejusdem*). Pues bien, es respecto de estas apelaciones que el penúltimo aparte del artículo 185, ya citado, ordena aplicar como procedimiento para su tramitación, el Capítulo III del Título V de la mencionada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Puede observarse, que la Ley, a los efectos de la aplicación de este trámite procedimental, no distingue si éstas apelaciones han sido intentadas contra decisiones definitivas o interlocutorias, sino que de manera general comprende todas "las apelaciones que se interpongan contra las decisiones dictadas, en primera instancia, por los tribunales a que se refiere el artículo 181 de esta Ley", o sea, los Tribunales Superiores Civiles a los cuales se les atribuyó competencia en materia contencioso administrativa". En consecuencia, cualesquiera apela-

ciones de que conozca la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en cuanto a su procedimiento se seguirán por el Capítulo III del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, este Capítulo III últimamente señalado, consagra precisamente un procedimiento en segunda instancia, de los artículos 162 a 170, el cual se compone de las siguientes etapas: Cuenta del expediente (artículo 162, único aparte). Promoción y admisión de pruebas (artículo 163). Pruebas admisibles (artículo 164). Evacuación (artículo 165). Conclusión del lapso probatorio, devolución del expediente a la Corte y fijación del acto de informe (artículo 166). Relación, informes y sentencia (artículos 167 y 168). Este procedimiento resulta obligatorio para esta Corte, respecto de las apelaciones de que conozca, sin distinguir para su aplicación, si la sentencia apelada se trata de una decisión definitiva o de una interlocutoria, y ello por mandato, como se expresó, del penúltimo párrafo del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

A este respecto, la doctrina más calificada ha señalado:

"Procedimiento de segunda instancia (Título V, Capítulo III)".

"La norma general, el común denominador, sigue siendo la misma que en los casos en que existe un procedimiento previsto en la Ley para tramitaciones de primera instancia: 1º) Un procedimiento especial previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, procedimiento que va de los artículos 162 a 170 y que en verdad no podría ser de otra manera, es un auténtico procedimiento de segunda instancia, pero adaptado a las peculiares modalidades de la materia que regula; y 2º) Las normas del Código de Procedimiento Civil, nuevamente como supletorias, por la vigencia que como norma común y rectora tiene el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia" (Farías Mata, Luis Henríque, "Los Procedimientos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia", en la obra conjunta *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, pág. 204).

En consecuencia, a juicio de esta Corte sí existe un procedimiento específico contencioso administrativo para tramitar y sustanciar de las apelaciones de que conozca, y que como ya se señaló, el penúltimo aparte del artículo 185 *ejusdem*, no le permite discriminar para su aplicación, entre apelaciones contra sentencia definitivas y apelaciones contra interlocutorias, para aplicar a éstas otro procedimiento, como sería el contemplado en el Título V del Libro Segundo del Código de Procedimiento Civil (artículos 408 a 416).

Además de lo precedentemente expuesto, es conveniente observar, que las únicas distinciones que hace la Ley, para no aplicar el procedimiento previsto de los artículos 162 y siguientes, para tramitar asuntos en alzada, son las atinentes a las consultas y a las apelaciones sobre medidas preventivas, en cuyo caso, el procedimiento a seguir es el de proceder de inmediato a la vista de la causa, sin intervención de las partes, y de sumariamente, confirmar, reformar o revocar el fallo consultado o apelado (artículo 169 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

En virtud de lo expuesto, esta corte considera que tratándose el caso de autos, de una apelación en contra de una decisión dictada por un Tribunal Superior Civil y Mercantil, que tiene atribuida competencia contencioso-administrativa, el procedimiento contemplado en el Capítulo III del Título V, de los artículos 162 a 170 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es el que correspondía aplicar, en esta instancia, de conformidad con lo establecido en el penúltimo aparte del artículo 185 *ejusdem*, en concordancia con los artículos 81 y 88, también de la misma Ley, y así se declara.

CPCA

27-9-82

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no tienen consulta obligatoria, por lo que no se puede obligar a los interesados a interponer recurso.

Esta Corte ha venido sosteniendo el criterio mayoritario de que es competente para conocer por vía de apelación de las decisiones definitivas dictadas por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato. Tal apelación a criterio de los sentenciadores ha sido establecida con miras al interés privado y beneficio exclusivo del recurrente, lo cual se evidencia de que las decisiones del referido Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no tienen consulta obligatoria y tampoco está permitido constreñir a los interesados por ningún medio para interponer recursos. De todo esto se desprende que tampoco podría impedírsele a los interesados que le pongan fin al recurso intentado antes de producirse la correspondiente sentencia, por medio del desistimiento, convenimiento o transacción, pues ello envolvería una manifestación virtual de que el interesado recurrente ha resuelto conformarse con la decisión apelada y ha querido darle el carácter de cosa juzgada.

En el caso de autos, ambos apelantes, propietario y arrendataria, han resuelto ponerle fin al juicio por medio de la figura jurídica de la transacción, en donde ambos interesados solicitan formalmente de esta Corte se le imparta la homologación y por cuanto el caso que envuelve la transacción referida no es de aquellos en donde se pudiere violentar el principio de orden público que prevalece en la legislación inquilinaria, esta Corte homologa en todas sus partes la transacción contenida en la diligencia de fecha 1º de Diciembre de 1981 que motiva este auto y ordena proceder como en sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada; y así se declara.

2. *Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación*

A. *Carácter de las "apelaciones" ante la Corte*

CSJ-SPA (205)

2-11-82

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Las llamadas "apelaciones" ante la Corte Suprema de Justicia consagradas en leyes especiales, son recursos contencioso-administrativos.

No obstante la indubitabilidad de los argumentos precedentemente expuestos, en Venezuela un sector de nuestra doctrina, y aún nuestra jurisprudencia, habían venido sosteniendo la tesis de que al lado del recurso contencioso administrativo "típico" —en el sentido de proceso a un acto administrativo para averiguar si se ajusta o no al principio de legalidad— reafirmado a partir de 1961 en el artículo 206 de la Constitución, existían las llamadas "apelaciones", en las cuales la jurisdicción revisora podía entrar a conocer no sólo de la legalidad del acto, sino también de su oportunidad. En este caso, en contra del principio general ya comentado, la Corte, conforme a esta tesis, entraría en cierta forma, a sustituir la voluntad del funcionario administrativo, en el sentido de que podría juzgar acerca de la conveniencia de la decisión.

Y, justamente, consagración legislativa evidente de la tesis a la cual nos venimos refiriendo aparece en el ya transcrito artículo 8º de la Ley sobre Depósito Judicial

que regula el recurso ante la Corte cuando se niegue a una persona la autorización para actuar como depositaria judicial. Deja la Sala establecido por anticipado que aun cuando esa Ley no lo hubiere expresado, un recurso contencioso administrativo contra los actos del Ministerio de Justicia denegatorios de la solicitud de autorización para establecerse y funcionar como depositario judicial era perfectamente posible aún antes del imperio de la Constitución de 1961, a tenor de la competencia que la atribución 9ª del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal le confería al Supremo Tribunal; mucho más después de su vigencia, conforme a lo previsto en el artículo 206 de su propio texto y aún de la anunciada atribución 9ª del artículo 7º de dicha Ley Orgánica, en vigor hasta que fue sustituida por la actual Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y, por supuesto, conforme a lo dispuesto en el señalado artículo constitucional y en el 215, ordinal 7º, con los cuales concuerda el 42, ordinal 10, de la Ley últimamente citada que rige el funcionamiento de este Alto Tribunal a partir del 1º de enero de 1977.

O sea, a primera vista, podría afirmarse que la disposición resulta completamente innecesaria porque en Venezuela todo acto administrativo —esta es la regla general— puede ser revisado en vía contencioso-administrativa, nada menos que por mandato constitucional. Aun cuando, profundizando en el análisis, seguramente se encontraría sentido a la disposición en la medida en que convierte el recurso de revisión en un procedimiento brevísimo al acortar los lapsos (cinco días, en lugar de seis meses, para interponerlo; treinta días hábiles para decidirlo). Pero la frase final del texto (la decisión de la Corte “agotará la vía administrativa”) obliga a esta Sala a penetrar en el análisis de la norma para desentrañar su verdadero sentido.

La interpretación de la aludida frase está conectada, a juicio de esta Sala, con el recurso que en Venezuela la doctrina, la jurisprudencia y algunas leyes han denominado “de apelación”. La doctrina venezolana (Polanco, Andueza, Brewer), y aún la jurisprudencia de este Supremo Tribunal, lo habían concebido como distinto del procedimiento contencioso administrativo ordinario o, podríamos decirlo quizá con mayor propiedad, como una “especie” del contencioso. Sentada esta premisa se extraían de ella como conclusión —y a diferencia del contencioso “ordinario”— que en este tipo de recursos la jurisdicción revisora podrá entrar a conocer del llamado en la doctrina italiana “mérito” de la actuación administrativa, vale decir, de su oportunidad o conveniencia.

La Corte había venido extendiendo las consecuencias de la tesis así planteada hasta el extremo de dar al dicho recurso una tramitación diferente: le aplicaba el procedimiento que nuestra legislación prevé para la segunda instancia, con lo cual, por cierto, se limitaba la defensa del recurrente, ya que, como es sabido, en la segunda instancia no se admiten sino determinados medios de prueba (documento público, confesión).

La Procuraduría General de la República abrió una brecha⁴ de discrepancia sobre la materia al sostener en 1964 (véase la Doctrina del Cuerpo correspondiente a ese año, pág. 37) que las llamadas “apelaciones” había que entenderlas como una manera más de denominar el recurso contencioso administrativo de anulación cuando éste no había sido consagrado, por vía general y con su configuración típica de tal, a nivel constitucional. Mas, a partir de la Constitución de 1961 todas esas apelaciones que aparecían en leyes especiales habría que considerarlas ahora inmersas en el procedimiento contencioso administrativo y, por tanto, su tramitación y todos los principios y consecuencias de éste, les serían, en principio, enteramente aplicables.

Todo lo cual aparece más nítido cuando se piensa, argumentando en contrario, que mantener la tesis tradicional valdría tanto como:

1º Concebir que un órgano del poder judicial, actúa en el caso de las apelaciones, como una segunda instancia administrativa, lo cual constituye una confusión incalificable entre la Administración (jerarquizada) y el poder judicial (independiente);

2º Atentar contra el principio de la imposibilidad de revisar los motivos de oportunidad o de conveniencia que son *per-se* de la competencia de la Administración. Sería como si el poder judicial, el juez, sustituyera al funcionario;

3º Derivar consecuencias perjudiciales para el administrado: se le limita, como hemos dicho, el acceso a todos los medios de prueba previstos en el Código Civil y admisibles procesalmente en la primera instancia; además, y es lo que más interesa para el caso en estudio;

4º Conceder recurso contra un acto que ha causado estado, que ha agotado la vía gubernativa, como si no hubiera ya agotado ésta.

Finalmente la nueva doctrina —elaborada por diferentes vías, distintas pero coincidentes— encontró su más acabada consagración jurisprudencial en la decisión de este Supremo Tribunal de 11 de mayo de 1981, que parece haber pasado inadvertida para nuestros medios jurídicos, en la cual se sentó de manera concluyente:

“Ahora bien, sin entrar, por innecesario, en un análisis más profundo de la cuestión, aparece evidente que, en nuestro medio, hoy en día tal tesis resulta definitivamente superada: primero, porque de acuerdo con la letra constitucional no puede discutirse que ningún acto administrativo está exento del control jurisdiccional, y segundo, porque tampoco puede ponerse en duda en la concepción actual de nuestro derecho administrativo, que los recursos jurisdiccionales contra los actos administrativos sólo pueden versar en razones de ilegalidad del acto, y no del mérito u oportunidad de la actuación administrativa.

“De lo expuesto concluye esta Sala que, al presente, CUANDO UN CUERPO LEGAL ESPECIALMENTE CONCEDE APELACION CONTRA UN ACTO ADMINISTRATIVO POR ANTE UN ORGANO DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA PREVISTO EN LA CONSTITUCION Y DESARROLLADO EN LA LEY ORGANICA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA”.

La Ley sobre Depósito Judicial no emplea en la previsión respectiva —el transcrito artículo 8— la expresión recurso de apelación; pero le atribuye al procedimiento nada menos que la más ilógica de las consecuencias que se extrajeron de la tesis tradicional de las “apelaciones”: que la decisión de la Corte “agotará la vía administrativa”.

He aquí, pues, que lo que ha de suceder dentro del Ejecutivo, agotar o apurar la vía gubernativa, ocurriría en este caso, por virtud de la citada disposición, dentro del máximo órgano del poder judicial; he aquí a la Corte como si fuera el superior jerárquico del Ministerio de Justicia.

Mas la transcrita frase no podría llevar a tan ilógica conclusión, invalidando así la tesis que la jurisprudencia de este Alto Tribunal ha elaborado trabajosamente a través de una lenta pero progresiva evolución. Como la Corte sentara en su citada decisión de 11-5-81:

“Cierto es que se trata de un problema de política o técnica legislativa, con incidencia directa en la Ley especial de la jurisdicción contencioso-administrativa prevista por el constituyente, en la cual deberán plasmarse en forma clara y precisa los principios y criterios que anteceden. Cierto es igualmente que este órgano jurisdiccional no puede, por esta vía, anular disposiciones legales y mucho menos derogarlas. Pero lo que sí puede y corresponde hacerlo a este Máximo Tribunal de la República, es interpretar el sentido de las leyes y adaptarlas progresivamente “a la sensibilidad, pensamiento y necesidades de los nuevos tiempos”, a fin “de ponerlas a tono con el nuevo orden establecido y para rechazar todo precepto anacrónico que se oponga a su efectiva vigencia”.

Con arreglo a tales principios y los de interpretación sentados en esa decisión y en la presente, considera la Sala, respecto del procedimiento previsto en el artículo 8º de la Ley sobre Depósito Judicial:

1º Que se trata de un procedimiento contencioso administrativo de anulación —de los que se anuncian en el artículo 206 de la Constitución— cuando más con una tramitación acortada por voluntad del legislador;

2º Que tal como se dejó sentado en la tantas veces citada sentencia de 11-5-81, la cual también en este punto se ratifica, no es asimilable ese procedimiento al de segunda instancia previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y previsto éste —como en esa oportunidad expresara la Sala— “para las causas de las cuales conoce la Corte como juez de alzada”.

“Así pues, se trata, sin lugar a dudas, de un procedimiento previsto para las causas de las cuales conoce la Corte como juez de alzada contra decisiones judiciales dictadas por tribunales de categoría inferior y cuya competencia le corresponde en virtud de lo establecido expresamente en los ordinales 18 y 19 del artículo 42 del cuerpo legal que la rige. Ahora bien, ni los actos administrativos son “sentencias” ni los Ministros son “jueces” . . ., las decisiones ministeriales sólo pueden ser objeto del recurso de nulidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa y no de “apelaciones” como, debido a repetidas imprecisiones conceptuales y terminológicas, se ha pretendido y se ha ejercido hasta el presente”.

3º Que la frase: la decisión de la Corte “agotará la vía administrativa”, implica simplemente, que aquí la “vía administrativa” se toma en el sentido de “vía contencioso-administrativa”, de donde “administrativa” pasa a ser género y “contencioso-administrativa” una de las especies de ese género. En su consecuencia de esta manera se está indicando que contra dicha decisión no se admitirá de nuevo el recurso contencioso-administrativo de anulación previsto en la Constitución y regulado, para el caso, en las secciones tercera y cuarta, del Capítulo II, Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, o, en auténtica apelación de un fallo emanado de juez inferior, en el subsiguiente Capítulo III.

4º Habría que entender también que el acto que “causa estado” es el dictado por el Ministerio de Justicia cuando autoriza el funcionamiento de una depositaria judicial. En efecto para que pueda recurrirse a la vía contencioso-administrativa es menester que el acto que se impugna haya “causado estado”. Tal requisito, consagrado con este nombre en uso de una terminología ya internacional, exige simplemente que el acto en vía de impugnación haya agotado o apurado la vía gubernativa; en una palabra, que sea imposible su revisión ante órganos de la Administración activa. La imposibilidad de recurso dentro de la propia Administración ocurre, normalmente, por uno cualquiera de estos motivos: bien porque la decisión emane del más alto funcionario en la jerarquía administrativa, o bien, si es dictado por un funcionario inferior, porque la ley así lo disponga.

5º Como consecuencia de lo cual no corresponde a la Corte entrar a analizar los motivos de oportunidad o de conveniencia que tuvo la Administración —único juez de estos motivos— para adoptar la medida. De esta manera, bastaría con acreditar los hechos que llevaron a adoptarla, limitándose el juez a verificar su veracidad y su congruencia —si fueren contradichas y probare su aserto el recurrente— mas no la lógica interpretación que de ellos hubiere hecho el funcionario en su actuación.

Sin duda que la disposición legal en comento ha de entenderse consagrada en un momento histórico determinado, cuando la tesis tradicional, de la cual se apartara la Corte en su decisión de 11-5-81, imperaba en Venezuela, al calor de la doctrina y aun de nuestra propia jurisprudencia.

En efecto, revela el debate ante las Cámaras legislativas que en el proyecto inicial a ellas sometido, el artículo 8º de la Ley sobre Depósito Judicial venía redactado en la siguiente forma:

“Artículo 8º. Si la autorización fuere negada, el interesado podrá recurrir para ante el Ministerio de Justicia, dentro de los cinco días siguientes a su notificación.

“El Ministerio resolverá dentro del plazo de treinta días y *su decisión agotará la vía administrativa.*

“Si vencido ese término el Ministro no hubiere decidido, se entenderá que confirma la negativa de la autorización”.

Y revela asimismo que fue el temor a que el acto denegatorio del Ministro pudiese quedar exento de revisión ante la Corte lo que llevó a un parlamentario a disentir de ese texto inicial.

“Nos parece que se debe consagrar el derecho para los interesados de ocurrir ante la Corte Suprema de Justicia en el caso de negativa por parte del Ministerio. “El trabajo y especialmente los gastos hechos para obtener la autorización correspondiente, nos llevan a concluir que, en caso de negativa —que incluso pudiera ser hasta caprichosa— es indispensable que los interesados tengan el recurso expresamente establecido en la Ley de ocurrir ante la Corte Suprema de Justicia. Además, creemos que en este articuladº se debe establecer un plazo para que el Ministerio resuelva lo conducente.

“Por otra parte, el párrafo que dice: “Si vencido ese término el Ministro no hubiese decidido, se entenderá que confirma la negativa de la autorización”, nos parece que contradice la norma constitucional que obliga a los funcionarios públicos a dar oportuna respuesta a las solicitudes que se le planteen y además viene a consagrar actitudes caprichosas en los Despachos Ministeriales. “Por estas razones y por otras que expondremos oportunamente, propongo que el artículo 8º sea aprobado en primera discusión y pase a la Comisión respectiva para que lo estudie nuevamente con las observaciones hechas.

“Es todo, ciudadano Presidente.

“(Previo el cumplimiento de las formalidades reglamentarias, la Cámara aprueba esta proposición)”.

Por su parte “la Comisión encontró que, en efecto, en el estudio realizado para la Primera Discusión de la Ley no se discutió el artículo 8º con las modificaciones que se introdujeron en otros artículos, eliminando la apelación por ante el Ministerio de Justicia y estableciendo como instancia a la Corte Suprema de Justicia”, con vista de lo cual propuso la redacción que aparece en la Ley.

Ante la posterior doctrina de la Corte, que reconoce la amplia revisión que de todos los actos administrativos —y, especialmente para el caso, de los de los Ministros— ella ejerce por la vía de un contencioso administrativo unificado, la parcialmente transcrita observación y las dudas que se suscitaban a nivel parlamentario sobre la redacción del artículo 8º en comento, sin duda no se habrían producido, ni se hubiera alterado tampoco el texto original.

Mas, si alguna duda cupiere todavía, el carácter orgánico que la Ley de Procedimientos administrativos tiene le permite, conforme al texto constitucional (artículo 63), imponer su rango prelatorio sobre la de Depósito Judicial. Y se establece, en efecto, en la primera (artículo 93) la única manera de agotar la vía gubernativa (para que quede abierta la contenciosa), que no es otra que la de la resolución del recurso por el funcionario con más alta competencia para hacerlo dentro de la Administración, que es normalmente, como en el caso de autos, el Ministro.

B. *Poderes del Juez*

CSJ-SPA (201)

28-10-82

Presidente Ponente: René De Sola

El control jurisdiccional que ejerce la Corte Suprema de Justicia no le permite examinar si el acto administrativo impugnado es oportuno, conveniente o eficaz. Su competencia está limitada a determinar sólo si el mismo es o no conforme con la legalidad objetiva.

No puede la Corte entrar a considerar, por ser extrañas al vicio denunciado, cuestiones como las relativas a los efectos de la propaganda comercial sobre bebidas alcohólicas en el público de radioyentes o televidentes y su incidencia en el incremento de la delincuencia y especialmente en los accidentes de tránsito. Sin embargo, no puede dejar de observar que resulta por lo menos arriesgado afirmar, como lo hace la recurrente, que la publicidad comercial de bebidas alcohólicas no está destinada a estimular el consumo, sino el ejercicio del libre albedrío en la selección del producto o de una determinada marca. ¿Qué industrial o comerciante no busca con la propaganda incrementar el consumo del producto que elabora o vende?

Precisamente por el extraordinario poder de penetración de la radio y la televisión —hecho universalmente reconocido— el Estado no puede ser indiferente a la naturaleza de los mensajes que dichos medios transmitan al público. Es necesario que aquél ejerza su acción preventiva para evitar que tan poderosos instrumentos de penetración de la opinión pública no sean utilizados en forma contraria a los intereses superiores de la colectividad y en detrimento de la salud de los ciudadanos, de las buenas costumbres y de los valores permanentes de la cultura.

El Ejecutivo Nacional, en el Decreto impugnado, estableció de manera precisa las motivaciones que lo llevaron a tomar la medida prohibitiva, y es de suponer que igualmente tuvo en consideración las repercusiones económicas que su ejecución podía acarrear. Sin duda, éstas pesaron menos en su ánimo, que la defensa de otros valores como son la salud ciudadana y la seguridad de las personas. Pero en todo caso, sería invadir la competencia propia del Ejecutivo y extralimitar sus facultades si la Corte pretendiera efectuar su propia valoración de tales motivaciones, por ser ésta una cuestión completamente extraña al vicio de desviación de poder denunciado. El control jurisdiccional que ejerce la Corte no le permite examinar si el acto administrativo es oportuno, conveniente o eficaz. Su competencia está limitada a determinar sólo si el mismo es o no conforme con la legalidad objetiva.

Ya ha quedado establecido que el Decreto no viola la legalidad desde el momento que tiene su fundamento en normas precisas de la Ley de Telecomunicaciones (artículos 3º y 7º), que facultan al Ejecutivo a tomar medidas de la naturaleza indicada.

Además —y nada en sentido contrario ha sido demostrado por la recurrente— al prohibir el Ejecutivo la publicidad comercial de bebidas alcohólicas a través de las estaciones de radiodifusión sonora o audiovisual, no utilizó la medida en su propio beneficio o de entidades oficiales, ni persiguió una finalidad distinta al uso de la facultad discrecional de orientar, de acuerdo con determinada concepción social, política y económica, la naturaleza de los mensajes transmisibles por dichos medios de comunicación.

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 acción de nulidad del Decreto Nº 1200 dictado por el ciudadano Presidente de la República el 11 de setiembre de 1981, el cual queda en toda su fuerza y vigor.

CSJ-SPA (205)

2-11-82

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

En el recurso de anulación el juez no puede sustituirse a la Administración autora del acto.

Otro de los aspectos que dificulta la interpretación del problema planteado en el caso de autos es el de la naturaleza del recurso sometido a la consideración de esta Sala, el cual se encuentra regulado por el artículo 8º de la Ley sobre Depósito Judicial en los siguientes términos:

“Si la autorización fuere negada, el interesado podrá recurrir dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación para ante la Corte Suprema de Justicia.

“El Ministerio de Justicia deberá remitir el expediente respectivo a la Corte Suprema de Justicia dentro de los diez (10) días continuos siguientes al vencimiento del término fijado para el recurso, si éste fuere anunciado.

“La Corte Suprema de Justicia resolverá dentro del plazo de treinta (30) días hábiles, y su decisión agotará la vía administrativa”.

Así concebido el artículo, sobre todo en la frase por nosotros subrayada, consagrará a primera vista un recurso cuyos principios difieren y hasta contrarían, la misión de una jurisdicción revisora dentro de las reglas generales del derecho procesal administrativo, con arreglo a las cuales, cualquiera que sea la organización jurisdiccional de un Estado, es decir, ya el monopolio de la jurisdicción lo ejerza el poder judicial (el caso de Venezuela) o bien que exista una duplicidad jurisdicción contencioso-administrativa a cargo de tribunales administrativos o especiales (Francia), es lo cierto que los organismos ajenos a la Administración a cargo de los cuales se encuentra la facultad de revisión de los actos administrativos, tienen por cometido esencial comprobar la legalidad de dichos actos. Para decirlo en otras palabras, la tarea fundamental de la jurisdicción contencioso-administrativa en el recurso de anulación es la de averiguar si el acto de ejecución de la norma, emanado de la Administración, se adapta perfectamente a la respectiva regla de derecho que ejecuta. En caso contrario procedería la declaratoria de nulidad del mismo. Todo lo cual se hace más patente cuando, como en el caso de autos, la controversia gira sobre un acto cuya naturaleza jurídica es la de una autorización.

De lo anterior se desprende la lógica consecuencia de que en el recurso de anulación —sobre todo el dirigido contra el acto denegatorio de una autorización, en el cual no existe la obligatoriedad para la Administración de acordarla, necesariamente— el juez que conoce del asunto no pueda sustituir al funcionario del cual emanó el acto, ni pueda siquiera revisar la oportunidad o la conveniencia de la medida. Esto último forma parte de la exclusiva misión del agente administrativo.

He ahí, pues, las facultades del juez en el recurso de anulación, centradas en la revisión de la legalidad de la decisión administrativa: puede, en consecuencia, declarar su nulidad, cuando se desajuste el acto de la norma, pero jamás reemplazar el acto anulado por uno nuevo. Esto último deberá hacerlo el funcionario, en acatamiento de la respectiva decisión jurisdiccional anulatoria, conforme a los parámetros que cada sistema de derecho positivo le imponga en materia de ejecución de decisiones emanadas de los órganos esencialmente jurisdiccionales. Más amplios son, por supuesto, los poderes del juez en un recurso de plena jurisdicción.

CPCA

25-10-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El juez no puede apreciar de oficio, los vicios en el procedimiento administrativo.

La Corte observa, que el apelante pretende que este Tribunal efectúe un examen detallado del procedimiento administrativo para determinar sus fallas, sin que se hubiera hecho por parte del interesado el correspondiente señalamiento del vicio administrativo, que de existir tales fallas, afectaría de nulidad la decisión del órgano competente de inquilinato. Así por ejemplo, el apelante no señala en su escrito si el acto de la Dirección de Inquilinato viola la cosa juzgada administrativa; o si existen vicios en su contenido o en su objeto; o si también se incurrió en incompetencia manifiesta; o si se dio una ausencia total de procedimiento, o, por último, si los defectos en cuestión le causaron indefensión. Si la Corte procede a revisar de oficio el procedimiento constitutivo del acto administrativo como pretende el apelante, se convertiría en el órgano decisorio de un conflicto intersubjetivo, desvirtuando su condición de Tribunal de Segunda Instancia de lo Contencioso-Administrativo, al cual le corresponde examinar la legitimidad del acto administrativo definitivo, solamente si en los fundamentos de la apelación se le denuncian los vicios correspondientes y que no fueron apreciados por el Tribunal Contencioso-Administrativo de Primera Instancia.

CPCA

9-11-82

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

El juez está obligado a aplicar los preceptos de la legislación positiva y subsidiariamente los de los principios derivados de la jurisprudencia y la doctrina, hayan sido o no invocados por las partes.

La Corte observa, en relación a las argumentaciones que esgrime el apelante acerca de que el Juez *a quo* incurrió en violación del artículo 12) del Código de Procedimiento Civil, que conforme a reiterada jurisprudencia si bien dicho dispositivo prohíbe a los jueces suplir argumentos de *hechos* no alegados ni probados, no les impide invocar argumentos de derecho no hechos valer por las partes, ni menos aún, los que emanan de la propia doctrina fijada por el sentenciador en decisiones anteriores. En efecto, el deber por excelencia del juez es el de aplicar la Ley en el proceso, esto es, examinar si los hechos alegados y probados por las partes se integran o no en el supuesto de la norma jurídica positiva, para atribuirle consecuentemente los efectos previstos por el legislador. En tal virtud el juez queda obligado a aplicar los preceptos de la legislación positiva y subsidiariamente los de los principios derivados de la jurisprudencia y la doctrina, hayan sido o no invocados por las partes.

Con la apreciación jurídica que hicieron las sentenciadoras de Primera Instancia, acerca de la procedencia o no de la aplicación del Decreto 211 al caso de autos y la identificación del cargo de Auditor, ejercido por el funcionario, como el primero de la Serie que clasifica el Reglamento Parcial Sobre Sistemas de Clasificación de Cargos y Remuneraciones, vigente para la fecha, no se infringió a juicio de esta Corte el deber de atenerse a lo alegado y probado en autos, pues ello deriva de los documentos emanados del propio organismo (folio 5) y del expediente administrativo remitido por éste (folio 49), de modo, que no se basaron en hechos inexistentes, ni han suplido excepciones o defensas de hechos no alegados ni probados, por cuanto no pueden incluirse en esa categoría las consideraciones de derecho que hicieron al aplicar la Ley y los Reglamentos que la desarrollan y así se declara.

Por otra parte, para invocar la violación del artículo 12 del Código de Procedimiento Civil no procede señalar simplemente que el fallo no se ha atendido a lo alegado y probado en las actas procesales sobre todo si se atiende a que, en este caso, la representación de la República *ni siquiera hizo acto de presencia para dar*

contestación a la querella ni aportó, por ende, prueba alguna que desvirtuara las pretensiones del recurrente.

En este orden de ideas la Corte estima por tanto improcedente la denuncia del artículo 162 del Código de Procedimiento Civil que hace el formalizante.

CPCA

17-11-82

Magistrado Ponente: Ezra Mizrachi Cohén

En el proceso contencioso-administrativo el juez tiene poderes para calificar de oficio las excepciones opuestas.

Es jurisprudencia reiterada de esta Corte que el Juez de lo Contencioso Administrativo tiene poderes mas amplios en la conducción del proceso que el Juez Ordinario; no está vinculado por la calificación jurídica que una de las partes atribuya a las excepciones que oponga, sino que es su deber desentrañar y restituir la correcta calificación jurídica de los hechos, de las pretensiones y de las defensas opuestas. Por ello, el Tribunal de Carrera Administrativa debió, en lugar de calificar a una excepción dilatoria como sustancial, —lo cual carece de sentido— determinar la verdadera naturaleza de la excepción opuesta como dilatoria, es decir, que es la de una excepción de inadmisibilidad cuya decisión obliga a determinar, como lo hizo el Tribunal de Carrera, si el actor tenía o no la cualidad de funcionario público al servicio del Instituto Nacional de Hipódromos.

Por lo expuesto en el párrafo que antecede, el Tribunal *a quo* no incurrió en ultrapetita, pero al proceder del modo censurado en este fallo, el Tribunal de Carrera Administrativa, aun sin darse cuenta, se pronunció sobre el fondo del asunto, con lo cual agotó su jurisdicción, por lo que la decisión de esta Corte no puede limitarse a la revocatoria de la sentencia apelada sino que debe entrar a conocer sobre las pretensiones deducidas en la querella, y así se declara.

C. Condiciones de Admisibilidad

a. Competencia

CPCA

13-10-82

Magistrado Ponente: Hildegar Rondón de Sansó

La declaratoria de inadmisión de un recurso contencioso-administrativo de anulación fundamentado en la incompetencia del tribunal, implica la inmediata remisión del expediente al tribunal competente.

El artículo 84, ordinal 2º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, norma en la cual se fundamentara el auto impugnado establece que: "No se admitirá ninguna demanda o solicitud que se intente si el conocimiento de la acción o recurso compete a otro tribunal". El antes mencionado auto estima al efecto que la materia objeto del recurso que fuera presentado ante el mismo es de la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa. Esta Corte considera que la declaratoria de inadmisión de un recurso contencioso administrativo fundamentado en la incompetencia del tribunal, por estimar el Juzgado, como es el caso de autos, que dicha competencia corresponde a otro tribunal específico, implica lógicamente la remisión del

expediente a dicho organismo jurisdiccional. En el análisis de los requisitos de admisibilidad, en efecto, el sustanciador depura el proceso en vista del amplio poder inquisitivo que como juez contencioso administrativo posee. La ley ha anticipado la actuación de la contraparte, en este caso, de la Administración, que es la "parte natural del proceso", permitiéndole al juez liberar tal proceso de un vicio fundamental como es el hecho de la equivocada escogencia del organismo jurisdiccional. El auto de inadmisión se sustituye así a todo el procedimiento que pudiera plantearse de decisión de una de las excepciones dilatorias, la de incompetencia del tribunal. El juez es llevado a establecer de oficio uno de los presupuestos básicos de la legitimidad de la litis, podríamos decir el más importante de todos ellos. De allí que el auto de inadmisión que se fundamenta en la incompetencia es incompleto si no se produce la orden inmediata de remisión del expediente al tribunal competente, a fin de que este conozca del recurso. Resulta indudable que si el juez requerido se manifestara a su vez incompetente, debería plantearse el conflicto regulado por la ley, caso en el cual se seguiría el procedimiento propio de tales situaciones. Estimar lo contrario significaría atentar contra el principio de economía procesal, por cuanto obligaría al actor a reproponer el recurso ante el tribunal que ha sido señalado por el juez originariamente requerido para conocer del mismo.

Observa esta Corte que la labor que le está asignada por su propia naturaleza implica el encauzar las actuaciones jurisdiccionales hacia los fines que el legislador tuvo como meta al establecer las normas del procedimiento contencioso administrativo. En casos como el presente esta Corte no puede menos que observar que el razonamiento del juzgador al declarar inadmisibile el recurso por tratarse de una materia relativa a la Ley de Carrera Administrativa, por cuanto el acto que afectara a la funcionaria se funda en la aplicación de dicha normativa, estuvo ajustado a derecho, pero no así su declaración de que el expediente fuese archivado y la consiguiente omisión de efectuar su envío al tribunal que el mismo había calificado como idóneo para conocer de la materia.

Es por tales razones que esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la apelación en lo que atañe a la pretensión de los apelantes de que se defina, y se determine, el órgano competente que ha de decidir la querrela, anulando en consecuencia parcialmente el auto impugnado, en el sentido de que la declaratoria de inadmisibilidad del recurso no implica la cesación del procedimiento, sino la remisión de los autos al Tribunal de la Carrera Administrativa para que continúe conociendo de la cuestión planteada en la forma prevista en la Ley.

b. *Requisitos del libelo*

CPCA

24-11-82

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Es requisito indispensable de la demanda de nulidad del acto administrativo, que la misma determine claramente el acto que se impugna y que un ejemplar o copia del mismo sea presentado con ella.

Conforme a los artículos 113 y 122 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, aplicables a los asuntos de que conoce esta Corte Primera (artículo 185 aparte primero de la misma Ley) la demanda de nulidad del acto administrativo de efectos particulares debe contener con toda *precisión el acto impugnado, las disposiciones constitucionales o legales cuya violación se denuncie* y las razones de hecho

y de derecho en que se funde la acción. Junto con dicho escrito el solicitante debe acompañar *un ejemplar o copia del acto impugnado*, el instrumento que acredite el carácter con que actúe, si no lo hace en nombre propio y los documentos que quiera hacer valer en apoyo de su solicitud.

Se enuncian así en el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa los requisitos que deben reunir las *demandas de nulidad* de los actos administrativos de efectos generales y particulares para diferenciarlos, o distinguirlos de los que en el proceso ordinario se exigen al libelo de la demanda acorde con el artículo 237 del Código de Procedimiento Civil, *cuya aplicabilidad en este campo* se limitará, en consecuencia, a los casos de demandas en que sea parte la República (artículo 103 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), así como las que se refieran a la nulidad, por ilegalidad o inconstitucionalidad de contratos o convenciones celebradas por la Administración Pública (artículo 111) *ejusdem*. Ello en función de lo dispuesto por los artículos 81 y 88 que establecen el carácter supletorio de las normas del Código de Procedimiento Civil para los supuestos en que la Ley Orgánica o en el Reglamento Interno de la Corte Suprema de Justicia no se señale un procedimiento especial.

Aparece así *como requisito indispensable* que la demanda de nulidad del acto administrativo *determine* claramente el acto que se impugna y que un ejemplar o copia del mismo sea presentado con ella. El incumplimiento de estos extremos envolverá un defecto de forma que podrá alegar el opositor a la solicitud de nulidad del acto y cuya procedencia o improcedencia deberá decidir este órgano jurisdiccional al dictar la sentencia definitiva, a menos que el Juzgado de Sustanciación considere que debe resolverse previamente (Artículo 130 Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

c. *Acumulación de acciones*

CPCA

15-11-82

Magistrado Ponente: Ezra Mizrachi Cohén

Si el sentenciador de la primera instancia quiso decir que en materia contencioso administrativa y, en especial, en el procedimiento que se cumple ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, no rigen los principios que sobre acumulación de acciones y, de acumulación de autos consagra el Código de Procedimiento Civil, esta Corte, por el contrario, es de criterio que aquéllos son de necesaria aplicación, cualquiera sea la naturaleza de la relación sustantiva cuyo cumplimiento se pretenda, de derecho público o de derecho privado. En consecuencia, el Tribunal de Carrera Administrativa debió declarar sin lugar la excepción dilatoria.

D. *Regímenes procesales particulares*

a. *Juicios de mero derecho*

CPCA

25-10-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En los procesos contencioso-administrativos, la consideración de un juicio como de "mero derecho" no depende del criterio exclusivo y absoluto del juez y menos si existen en el libelo de la demanda hechos que requieren comprobación.

En el propio auto de admisión del recurso contencioso administrativo de anulación intentado por el recurrente Clodosbaldo Russian Uzcátegui, en contra del acto emanado de la Cámara Municipal del Distrito Federal, de fecha 7 de mayo de 1981, el Tribunal decidió lo siguiente:

“En cuanto a la tramitación procedimental este Juzgado considera que el recurso en cuestión es de mero derecho y en consecuencia vencido el plazo legal que señala el Cartel para concurrir a darse por citado, se procederá a dictar sentencia sin relación ni informes, de conformidad con el último aparte del artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Así se declara”.

Ahora bien, en los procesos contencioso administrativos, la consideración de un juicio como de mero derecho no depende del criterio exclusivo y absoluto del Juez y mucho menos cuando del propio libelo de demanda se deriva la existencia de hechos que requieren comprobación. Ello es así, que aunque no se hubiera solicitado la apertura a pruebas por ninguna de las partes, de acuerdo con lo señalado en el artículo 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, porque, por ejemplo, fueran bastantes las probanzas acompañadas por el actor a su libelo de demanda, en razón de lo estipulado en los artículos 113 y 122 *eiusdem*, y por tanto, no haber lugar a los términos de pruebas, no por ello la causa pasaría a ser de mero derecho. Esta circunstancia surgirá, y el Juez podrá calificarla de tal y sentenciar definitivamente sin relación e informes, de acuerdo al artículo 135 *eiusdem*, si tal naturaleza de mero derecho surge de la propia demanda, y de la defensa de los opositores comparecientes, o si sólo ha habido contradicción del derecho y no de los hechos narrados, o si las partes interesadas, recurrente y comparecientes, coadyuvantes u opositores, han convenido en que la causa sea resuelta de mero derecho. Todo ello, por aplicación supletoria del artículo 279, ordinales 1º, 2º, 3º y 4º del Código de Procedimiento Civil, según mandato del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y por la interpretación coordinada y sistemática de los artículos 113, 122, 126, 127, 129, 130, 131 y 135 de esta última Ley. De esta forma, queda garantizado el principio de la carga de la prueba y el de la contradicción, que junto con el de la separación entre la promoción y la evacuación, rigen la organización de la prueba en nuestro sistema procesal.

Al declarar de mero derecho el recurso de nulidad interpuesto por el ciudadano Clodosbaldo Russian Uzcátegui, en el propio auto de admisión el Tribunal *a quo* violó el último aparte del artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 279 del Código de Procedimiento Civil, aplicable supletoriamente por mandato de los artículos 88 y 127 de la Ley citada. En efecto, según el artículo 279 del Código citado, no hay lugar a pruebas, en un juicio sólo cuando el punto sobre que versare la demanda aparezca, así por ésta, como por la contestación, ser de mero derecho (ordinal 1º); cuando el demandado haya aceptado los hechos narrados en el libelo y haya contradicho sólo el derecho (ordinal 2º); cuando las partes de común acuerdo convengan en ello, o bien cada una por separado pida que el punto se decida como de mero derecho, o solo con los instrumentos y pruebas que obren ya en autos, o con los instrumentos que presentaren hasta informes (ordinal 3º) y cuando la Ley declare que sólo es admisible la prueba instrumental, la cual en tal caso, deberá presentarse hasta el acto de informes (ordinal 4). Como puede observarse, ninguna de estas hipótesis se corresponde con el asunto de autos.

En criterio de esta Corte el último aparte del artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que reza textualmente: “La Corte podrá dictar sentencia definitiva, sin relación ni informes, cuando el asunto fuere de mero derecho”, debe interpretarse a la luz de los casos señalados en los cuatro ordinales del artículo 279 del Código de Procedimiento Civil, y ello, como se señaló, por aplicación supletoria de dicho Código. Y al respecto, se tiene que en el presente juicio el contenido

del recurso o demanda de nulidad no permitía al Juez *a quo* considerar la naturaleza del objeto de la controversia como de mero derecho, y aún más, debió esperar los términos de la oposición de los interesados, para poder concluir si en realidad tal era la naturaleza de la causa, pero, no proceder como lo hizo a declararla discrecionalmente en el auto de admisión como una causa que no ameritaba comprobación, sin que ello se desprendiera del libelo de la demanda y sin que los opositores lo hubieren consentido previamente a la determinación judicial. Al proceder en la forma expuesta, el Tribunal *a quo* infringió los artículos 135 y 127 de la ley que rige nuestro Máximo Tribunal, y el artículo 279 del Código de Procedimiento Civil, en sus cuatro ordinales.

Además de lo anteriormente expuesto, la declaratoria de mero derecho del juicio contenido en el propio auto de admisión del recurso de nulidad, causó severa indefensión a los interesados opositores comparecientes al juicio, y en especial a la Administración Municipal, que reclamó y apeló de dicha determinación que le impedía ejercer el derecho a promover y evacuar pruebas, pero, que sin embargo no le fue resuelta, sino que por el contrario en la sentencia definitiva fue cuando el Juez *a quo* resolvió que el auto de admisión era inapelable.

Al resolver el Tribunal *a quo* antes, de la comparecencia de los terceros interesados, en el propio auto de admisión de la demanda de nulidad, que el juicio no se abriría a pruebas, por considerar discrecionalmente de mero derecho su materia, cercenó gravemente el derecho de defensa de la administración Municipal, que esta Corte considera siempre como parte en los juicios de anulación de sus actos, así como de los otros interesados, a todos los cuales, los artículos 126, 127 y 130 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no le establecen limitaciones en sus derechos de oponer excepciones o defensas y en su derecho de probar tales excepciones o defensas. Además, como se aclaró precedentemente, la cuestión debatida no puede declararse como de mero derecho porque no se dan los supuestos previstos en el artículo 279 del Código de Procedimiento Civil, por lo tanto, el Juez *a quo*, no podía proceder libremente a declarar como no sujeta a pruebas la causa, ya que ello no es de su sola discreción, sino que también corresponde a las partes convenir o aceptar tal circunstancia. Al proceder a declarar de mero derecho un juicio sin que se dieran los supuestos legales, y sin conocer los alegatos de los posibles opositores, el Tribunal *a quo* se excedió en sus poderes, rompiendo el equilibrio procesal de las partes, ya que cercenó a éstas los medios legales con que podían hacer valer sus derechos, produciéndoles indefensión, en concreto, a los opositores que concurrieron al juicio, y violando de esta forma el artículo 21 del Código de Procedimiento Civil.

CSJ-SPA (243)

25-11-82

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

No son incompatibles con la declaratoria de proceder de “mero derecho” ni la relación ni los informes, como sí lo es la apertura a pruebas.

Se trata, en resumen, de dos situaciones diferentes, reguladas en párrafos distintos: *reducción de plazos por razones de urgencia de una parte y, por la otra, solución, del asunto como de mero derecho.*

I. Implicaría este último concepto —y así lo tiene establecido la doctrina procesal y lo revela el propio artículo al tipificar como de “mero derecho” el caso de colisión entre disposiciones legales— que: “la controversia esté circunscrita a cuestiones de mera doctrina jurídica, a la interpretación de un texto legal o de una cláusula de contrato o de otro instrumento público o privado, sobre el cual y sobre cuya validez no haya discusión alguna; cuando el pleito, en una palabra, no verse sobre hechos,

no habrá necesidad de la comprobación de éstos, y sería injusto e ilógico que se retardase el curso del negocio abriendo un lapso probatorio, a todos luces inútil”.

De donde la natural consecuencia de que el juzgador considere un asunto como de mero derecho sea la de que, como se ha dejado expuesto, no haya lugar a la apertura del lapso probatorio. Y así lo tiene establecido, en efecto, el artículo 279 del Código de Procedimiento Civil que textualmente reza:

“No habrá lugar a la apertura del lapso probatorio: 1º Cuando el punto sobre que versare la demanda, aparezca, así por ésta como por la contestación, ser de mero derecho.

.....”.

Planteado el asunto en estos términos parecería incongruente que el inicialmente transcrito texto de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia atribuyera a la declaratoria de proceder a tramitar el asunto como de mero derecho la sola consecuencia de poder dictar sentencia sin relación ni informes, cuando la primera podría ser siempre aconsejable, y los últimos resultar apropiados para que el o los interesados concretaran mejor o ampliaran sus argumentos jurídicos. En todo caso, no son incompatibles con la declaratoria de proceder “como de mero derecho” ni la relación ni los informes, como sí lo sería la apertura a pruebas.

Necesario es por tanto entender, conforme a las directrices del artículo 4º del Código Civil, que debe ser interpretado el 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en conexión con el ordinal 1º del artículo 279 del Código de Procedimiento Civil, el cual obraría, en virtud de lo dispuesto en el artículo 88 de esa Ley Orgánica, como norma supletoria de su propio artículo 135.

En razón de lo cual estima la Sala que la declaratoria que se hiciera de que un asunto aparece como de mero derecho traería aparejada implícitamente, como primera y natural consecuencia, la de que no se abriera el procedimiento a pruebas por no existir hechos que de ellas requieran, y, adicionalmente, para la Corte Suprema de Justicia la posibilidad —“podrá” dice la norma en comentario— de “dictar sentencia definitiva, sin relación ni informes...”.

Y, observa la Sala, que en el caso de autos es el propio solicitante quien hace referencia a hechos susceptibles de comprobación o, de haber sido aportada prueba de ellos por el propio solicitante, que pudieran ser controvertidos por la administración implicada en el asunto, como cuando él expresa: que el Consejo Universitario de la Universidad del Zulia se niega a ejecutar una decisión del Consejo de Apelaciones de esa misma Institución dejándolo de esa manera en estado de indefensión; que es Jefe de Cátedra y profesor encargado de varias asignaturas; profesor ordinario con categoría de asistente adscrito a un Departamento en la Facultad de Ciencias Veterinarias; que fue removido de su cargo por el Consejo de Facultad; ante el cual solicitó aclaratoria de la decisión “en vista de la reiterada negativa del Rector de la Universidad en recibirlo”, Consejo que le recomendó, a su vez, se dirigiera a las autoridades centrales; que solicitó ante el Consejo Universitario nulidad de esa decisión del Consejo de Facultad al mismo tiempo que denunciaba (ante el Consejo de Apelaciones) las irregularidades cometidas en la tramitación del asunto; que envió mensajes al Director de Escuela solicitando viáticos; que dirigió múltiples comunicaciones al Consejo de Facultad, a la Dirección de Administración y a la Contraloría Interna, tratando de lograr ejecución del fallo del Consejo de Apelaciones que lo declarara “como no removido de su cargo” y que “corresponde al Consejo Universitario decidir (su) solicitud de reincorporación”.

Circunstancias todas que, bien por el contrario de lo solicitado, aconsejan que la causa sea abierta a pruebas.

II. En cuanto a la solicitud de reducción de lapsos por la Corte en atención a razones de urgencia, observa la Sala:

La multiplicidad de hechos y circunstancias narrados por el propio solicitante requieren de un cuidadoso examen del asunto por el sentenciador oída que sea la administración recurrida. Y el tiempo transcurrido desde la fecha en que el solicitante dice haber sido removido aconsejan que el asunto sea decidido sin más dilación, una vez sustanciado el expediente. Pero estima la Sala que, ante la naturaleza del asunto, los lapsos previstos en los artículos 93 y 94 de su Ley Orgánica para el procedimiento que Sustanciación ordenara proseguir, son de por sí breves y fijos, y cumplidos estrictamente y sin prórrogas resultan indispensables para la vista y decisión de este asunto.

En razón de todo lo cual declara sin lugar los pedimentos del recurrente de que se proceda como si el asunto fuera de mero derecho y de que la Corte abrevie los lapsos procesales. Bájese el expediente al Juzgado de Sustanciación.

b. *Procedimiento de Urgencia*

CSJ-SPA (247)

25-11-82

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Para que se acuerde el procedimiento de urgencia es necesario que exista urgencia en acordarlo.

1º) Respecto del pedimento del recurrente de que la Corte reduzca los lapsos que a la tramitación de este asunto le fija la Sección Cuarta, Capítulo II, Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, considera la Sala que la propia letra de la ley considera como supuesto para que se acuerde el pedimento que exista urgencia en acordarlo, y la propia expresión del diligenciante de que es un vicio que afecta de nulidad al texto denunciado "*desde hace casi veinticuatro años*" revela lo contrario, sin que nada alegue ni pruebe respecto de la urgencia alegada.

2º) Aparece de autos el asunto a decidir como de mero derecho, en cuyo caso procede, si la Corte lo estima conveniente, conforme a la normativa del artículo 135 *ejusdem*, adoptar decisión definitiva sin relación ni informes y se desprende en efecto, de la solicitud de nulidad que en el caso denunciado el hecho alegado es de una supuesta infracción de ley en virtud de que "no se publicó íntegramente... la vigente Ley Orgánica... con las modificaciones establecidas..." en el Decreto de la ley reformativa", lo que en verdad lo configura como de mero derecho, lo cual justifica, a juicio de la Corte, que se proceda a decidir el mismo sin relación ni informes. Así se declara.

3º) Pero, como se desprende al mismo tiempo del expediente que la precedente solicitud de ratificación del pedimento ya contenida en el escrito inicial del recurso fue formulado sin embargo cuando ya este Tribunal había fijado oportunidad para dar comienzo a la relación, la cual no llegó a iniciarse por causa inimputable al solicitante, la Corte fija la 10ª audiencia siguiente a la notificación que del Fiscal del Ministerio Público se haga para proceder a dictar sentencia definitiva en este procedimiento de nulidad.

E. *Legitimación*

a. *Representación*

CPCA

15-11-82

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

En el acto de contestación a la solicitud de calificación de despido, no se requiere de poder para actuar, ni tampoco que sea un abogado quien represente al patrono.

La Corte observa:

Conforme al artículo 28 del Reglamento de la Ley Contra Despidos Injustificados en "la hora y día fijados por la Comisión, *deberá comparecer el patrono personalmente o por medio de un representante debidamente acreditado* y dará contestación a la solicitud del trabajador despedido.

Todos los alegatos y defensas deberán ser opuestos en el acto de contestación de la solicitud y decidido conjuntamente". Ya en anteriores fallos, la Corte ha establecido que en este procedimiento especial a que da origen la solicitud de calificación de despido que hace el trabajador, conforme a la Ley Contra Despidos Injustificados y su Reglamento, puede ocurrir a contestar la pretensión contenida en tal solicitud, *bien el patrono personalmente, bien a través de un representante debidamente acreditado* que, en este caso, puede ser una de las personas que señala el Art. 12 del Reglamento de la Ley del Trabajo. En consecuencia, no se requiere expresamente, por una parte, que sea un abogado quien represente al patrono en la tramitación de este procedimiento, que carece del carácter jurisdiccional que le quiere acreditar el recurrente en el presente juicio, y por la otra siendo el procedimiento a que se contrae la normativa de la Ley Contra Despidos Injustificados y su Reglamento, *un procedimiento eminentemente administrativo*, de carácter triangular, porque en él la Administración, a diferencia del procedimiento administrativo ordinario, se ve obligada a decidir *para satisfacer las pretensiones de partes contrapuestas*, no se exige tampoco, o no se requiere que en el mismo se cumplan las formalidades que establece la normativa del Código de Procedimiento Civil en relación al poder para actuar en juicio, aun cuando en el caso que se examina hubo presentación de Poder autenticado, pues basta a tales efectos una carta que acredite dicha representación.

La Corte señala que a pesar del alegato del abogado actor, en el Acta que cursa al folio 8 del expediente, fechada el 22 de noviembre de 1979, *se deja constancia del acto de contestación por parte del patrono a las pretensiones del trabajador*, en el cual el abogado representante de la Empresa Rago, C.A. (Empresa administradora del Hotel Rasil), señala que acredita a su representación *mediante original* cuya certificación solicita se haga en el expediente para que le sea devuelta, a la par que alega la extemporaneidad de la reclamación y opone las excepciones a que se hace alusión en un escrito que acompaña en cinco (5) folios útiles, y deja constancia también, en forma expresa, *de la presencia del trabajador reclamante José María Castañe Ballesta. Era precisamente en esta ocasión*, cuando se produjo la contestación a la solicitud del trabajador, *que éste debía oponer todos los alegatos y defensas que considerara conducente contra las argumentaciones del patrono*, de allí que debió señalar que el poder que acompañó el apoderado de la empresa, *era simplemente una copia fotostática. No obstante no aparece acreditado en autos ninguna oposición del trabajador reclamante, ni ningún señalamiento de la circunstancia anotada.*

En tal virtud, debe considerarse, acorde con el contenido del documento administrativo que merece plena fe y configura el acta de contestación de la solicitud del trabajador reclamante, que el poder que cursa a los folios 14 y 15, sí fue presentado original aun cuando no aparece certificado por la Comisión Tripartita de Primera Instancia, tal vez por omisión o descuido, que en todo caso engendraría una responsabilidad administrativa de los integrantes de la Comisión pero no la invalidez del procedimiento.

En tal virtud se desecha la argumentación que hace el recurrente para señalar la ilegalidad de las Resoluciones emanadas de las Comisiones Tripartitas de Primera y de Segunda Instancia del Estado Bolívar, en lo que se refiere a la falta del original del poder debidamente autenticado para representar al patrono.

b. *Formas procesales*

CPCA

28-10-82

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Las partes en el procedimiento contencioso, al diligenciar sus solicitudes deben firmarlas, pues al no hacerlo el acto queda incompleto y, por tanto, carente de validez.

Origina el procedimiento de segunda instancia, la diligencia que aparece estampada al folio 224 de este expediente, fechada el 28 de mayo de 1981, por la Abogada Lourdes Hidalgo, en su carácter de sustituta del Procurador General de la República, mediante la cual apela de la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa en fecha 20 de mayo de 1981; la misma, tiene estampada la firma de la Presidente del Tribunal, el sello correspondiente y la firma de la Secretaria, sin embargo, no aparece firmada por la diligenciante.

Conforme al dispositivo contenido en el artículo 213 del Código de Procedimiento Civil, aplicable supletoriamente en este procedimiento contencioso por mandato del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, las partes podrán hacer sus solicitudes por diligencia que dictarán al Secretario, quien las autorizará. Pero para que esta actividad de las partes tenga eficacia jurídica debe llevar la firma del peticionario o de su representante en el juicio, salvo los casos de imposibilidad previstos en la Ley. La autorización del Secretario del Tribunal de la exposición hecha por las partes, o alguna de ellas, da fe, no sólo de la comparecencia del exponente, sino también de la autenticidad de su firma, por lo que si el compareciente omite ésta, el acto queda incompleto y, por lo tanto, carente de validez.

En el caso que se analiza, no existiendo la firma de la exponente, debe concluirse que no existió la apelación, en consecuencia, esta Alzada no tiene materia sobre la cual decidir.

En virtud de lo anteriormente expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo (Especial N° 1), administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara inexistente la apelación interpuesta por la sustituta del Procurador General de la República en contra de la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa, en fecha 20 de mayo de 1981, la cual, en virtud de esta decisión, ha quedado definitivamente firme.

c. *Legitimación pasiva*

CPCA

11-11-82

Magistrado Ponente: Hildegar Rondón de Sansó

En los recursos contra los actos administrativos individuales, la Administración, aun cuando la Ley no ordene su notificación en forma expresa, es parte necesaria dotada de legitimación pasiva.

Respecto a la situación planteada se observa que en el caso presente ha sido dictada una decisión por el Tribunal *a quo* que niega la apelación intentada por la Administración que dictó el acto objeto de la impugnación, estimando que la misma carecía de cualidad procesal para hacer valer defensas y recursos. Esta Corte ha establecido al efecto en fallos precedentes que en los recursos contra los actos adminis-

trativos individuales existe una legitimidad activa claramente determinada que es la del recurrente y así mismo se prevé la presencia del Fiscal General de la República, en razón de lo cual este último y el recurrente son las partes necesarias en el procedimiento. Los restantes intervinientes en el mismo tienen ese mismo carácter ya que la ley le da una facultad discrecional al tribunal que conoce del recurso para emplazarlas. En tal sistema el autor del acto, esto es la Administración recurrida, debe ser calificada igualmente como parte necesaria aún cuando la ley no ordene su notificación en forma expresa, por cuanto es sobre su esfera que habrá de actuar el efecto de la sentencia requerida por el recurrente. Por tales razones la Administración autora del acto impugnado debe estimarse siempre como dotada de legitimación pasiva, aún más, ella es el verdadero demandado en el proceso, si queremos traducir a la terminología usual el papel que desempeña. Esta legitimada pasiva que es la Administración contra cuyo acto se recurre tiene en efecto una relación sustantiva en la controversia que ha dado origen al proceso, que no puede ser ignorada. No puede en consecuencia estimarse que la Administración recurrida sólo podrá válidamente participar cuando concurra al emplazamiento que el juez ordene de los coadyuvantes u opositores al recurso, ya que, como se ha observado esta es una facultad discrecional del juez que el mismo podrá por ello no ejercer, por lo cual se podría llegar al absurdo de que la Administración efectivamente afectada por el recurso podría quedar totalmente fuera del procedimiento. Tal como ha sido observado, el estado de cosas antes señalado tiene su compensación en la circunstancia de que la Administración recurrida es la parte pasiva de la relación procedimental.

Es en base a las razones que anteceden que esta Corte estima que, demostrado como se encuentra en autos que la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda era la autora de los actos impugnados a través del recurso que diera lugar al fallo contra el cual la misma interpusiera apelación, estaba legitimada para ejercerla y así se declara, en razón de lo cual esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo estima que no estuvo ajustado a derecho el auto del Juez Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Capital de fecha 10 de julio de 1981 que le negara la apelación contra la sentencia definitiva, por lo cual se declara con lugar el recurso de hecho interpuesto en fecha 20 de ese mismo mes y año, ordenándose oír dicha apelación.

CPCA

14-10-82

Magistrado Ponente: Hildegar Rondón de Sansó

La Administración recurrida, aun cuando no tenga facultad de obtener la apertura del lapso probatorio si no lo hace dentro de la décima audiencia, sí puede, si se encuentra dentro del término útil, promover y evacuar pruebas.

En los procedimientos de los recursos de anulación contra las actuaciones administrativas de efectos particulares, que constituye la cuestión principal que originó el recurso de hecho, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece sucintamente el siguiente procedimiento:

- 1.—Presentación del recurso.
- 2.—Facultad de la Corte de solicitar los antecedentes administrativos.
- 3.—Paso al Juzgado de Sustanciación.
- 4.—Admisión o inadmisión del recurso por el Juzgado de Sustanciación.
- 5.—Posibilidad de apelación contra el auto de inadmisión.
- 6.—Notificación del Fiscal General de la República.

- 7.—Notificación del Procurador General de la República, cuando el Juzgado lo considere conveniente.
- 8.—Emplazamiento de los interesados mediante cartel cuando la Corte lo considere conveniente.
- 9.—Apertura del lapso probatorio a instancia del recurrente o de los coadyuvantes u opositores.
- 10.—Apelación contra la negativa de admisión de pruebas.
- 11.—Auto en que se da cuenta de un expediente ante la Corte.
- 12.—Relación (primera etapa).
- 13.—Informes.
- 14.—Relación (segunda etapa).
- 15.—Sentencia.

Como puede apreciarse existe una legitimidad activa claramente determinada que es la del recurrente. Existe *igualmente la presencia del Fiscal General de la República*. Estos dos elementos citados son partes necesarias en el procedimiento. Las restantes, de acuerdo con el texto expreso de la Ley no son necesarios, por cuanto el Tribunal Contencioso-Administrativo puede o no disponer su llamamiento a juicio. Estas partes *no necesarias son el Procurador General de la República y los "interesados" que se den por citados dentro del lapso de diez (10) audiencias continuas a partir de la publicación del cartel*. Lo anterior es la situación que emerge del texto expreso de la norma jurídica, al cual debe agregarse la situación del autor del acto, esto es de la Administración contra cuya decisión "o negativa de actuación" se recurre. ¿Qué significado tiene en la secuela del proceso el autor del acto, esto es la Administración recurrida? Obviamente ella es parte, por cuanto será sobre su esfera jurídica que habrá de actuar el efecto de la sentencia requerida por el recurrente. De allí que la Administración autora del acto es siempre una legitimada pasiva, esto es, el verdadero demandado, si queremos traducir a la terminología usual del proceso civil el papel que la misma desempeña. Ahora bien, esta legitimada pasiva que es la Administración contra cuyo acto se recurre no tiene el poder de promover la apertura del lapso probatorio, ya que tal facultad es exclusiva de los "interesados" que se hayan dado por citados dentro del lapso de las diez (10) audiencias que la Ley en forma expresa establece en el artículo 125. Esta imposibilidad de la Administración autora del acto de pedir la apertura del lapso probatorio cuando se dé por citada fuera del lapso de las diez (10) audiencias, no le impide beneficiarse de dicho término, si el mismo hubiese sido abierto a instancia del recurrente o de cualquier coadyudante u opositor. La Administración recurrida, aún cuando no tenga la facultad de obtener la apertura del lapso probatorio, si no lo hace dentro de la décima audiencia, sí puede, si se encuentra dentro del término útil, promover y evacuar pruebas. De allí que, no puede ignorarse a la Administración cuyo acto se recurre a todo lo largo del proceso si la misma no ha comparecido a darse por citada dentro de la décima audiencia a partir de la publicación del cartel, por cuanto ella es parte *pasiva nata* en la controversia, al punto de que es en su esfera jurídica sobre la cual habrá de recaer el efecto del fallo. De allí que aún cuando no puede la Administración solicitar la apertura del lapso probatorio vencido el término que establece el artículo 126 ejusdem, por cuanto ello significaría acordarle un privilegio que la ley no le ha conferido, nada obsta a que se beneficie de su apertura si la misma hubiese sido aludida.

Las anteriores consideraciones emergen de las siguientes razones:

1.—La Administración autora del acto tiene una relación sustantiva en la controversia que no puede ser ignorada.

2.—La facultad de llamar en causa a la Administración recurrida es potestativa para el juez. En efecto, tanto la solicitud de los antecedentes administrativos como la facultad de librar el cartel para citar a los interesados es una potestad discrecional del Tribunal Contencioso-Administrativo. De esta consideración surge la evidencia de

que si el juez contencioso no utiliza la indicada potestad se llegaría al absurdo de que la Administración efectivamente afectada por el recurso podría quedar totalmente fuera del procedimiento. La compensación de este estado de cosas se encuentra en la condición innata de la Administración recurrida de ser la parte pasiva de la relación final o procedimental.

3.—La apertura del lapso probatorio no puede efectuarse sino en la oportunidad que la Ley en forma expresa señala y en razón de ello la Administración que no lo solicitara dentro de la décima audiencia antes señalada no podrá pedirla posteriormente; pero una vez abierto dicho lapso en base a la iniciativa de un tercero, el principio de igualdad de las partes en el proceso obliga a reconocerle la facultad de promover pruebas.

CPCA

18-11-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La falta de legitimidad para actuar en juicio de una de las partes, al no ser alegada por la otra parte, da por válidas y firmes sus actuaciones.

De autos consta que para el momento en que el abogado Virgilio Briceño interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia definitiva dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa, no había acreditado previamente su condición de sustituto del Procurador General de la República, ni tampoco lo hizo en el acto de ejercer la apelación. Es decir, de que carecía de la debida representación para actuar judicialmente en nombre de la República, como sustituto del Procurador, y por tanto para apelar de la referida sentencia. Sin embargo, el Tribunal *a quo*, dio por presentada válidamente dicha apelación, por considerar que el prenombrado abogado actuó como sustituto del Procurador General de la República, lo cual no era cierto. En concreto, que el abogado Virgilio Briceño, carecía de la debida legitimidad para actuar judicialmente en representación de la República. Por ello, se impone previamente determinar los efectos de la actuación del referido abogado sin haber presentado el respectivo poder que acreditara su representación.

En el caso de autos se observa que fue en alzada en donde el abogado Virgilio Briceño acreditó el poder para actuar como representante de la República. En efecto, dicho instrumento se acompañó al escrito de formalización de la apelación presentado ante esta Corte dentro del lapso contemplado en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En consecuencia, los efectos de tal falta de legitimidad serían el de dar por no válida la apelación interpuesta por dicho abogado, sin poder otorgado por el Procurador General de la República, y declarar nulas las actuaciones posteriores. Sin embargo, se observa que en el presente caso la parte contraria no solicitó en esta instancia la nulidad de las diligencias procesales y la consiguiente reposición, sino que por el contrario convalidó dicha falta de legitimidad, al comparecer al acto de contestación de la formalización de la apelación, por lo que dio por válidas y firmes las actuaciones judiciales del prenombrado abogado Virgilio Briceño. Dicha ilegitimidad ha debido alegarla el apoderado de la recurrente en el referido acto de contestación, por lo que al no hacerlo convalidó con su presencia las actuaciones posteriores del abogado que actuó sin la representación de la República.

Por otra parte, si bien la legitimidad del apelante era un requisito necesario para la validez de la apelación, sin embargo, según las reglas de las nulidades procesales contenidas en el artículo 229 del Código de Procedimiento Civil, no todo acto cele-

brado con infracción de las normas legales, es nulo, sino solamente en aquellos casos determinados por el mismo legislador, o cuando el requisito dejado de cumplir no pueda ser subsanado por las mismas partes, mediante su consentimiento, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 233 *ejusdem*.

Por lo expuesto, se da por válida la actuación del abogado Virgilio Briceño, y se le tiene como representante de la República, en condición del sustituto del Procurador General de la República, y así se declara.

F. *Suspensión de efectos*

CSJ-SPA (189)

21-10-82

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

No procede la suspensión de efectos del acto administrativo fundada en el reenganche de un trabajador y el pago de los salarios caídos desde la fecha del despido hasta su definitiva reincorporación.

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 muy 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".

Ha repetido asimismo la Corte que la medida de suspensión no prejuzga en ningún momento acerca del fondo de la controversia planteada, es decir, no adelanta criterio sobre la legalidad o no del acto impugnado, sino acerca de la conveniencia de suspender sus efectos mientras culmina el proceso y el órgano jurisdiccional resuelve en definitiva si anula o confirma la decisión administrativa cuestionada.

Ahora bien, correspondiendo a este Máximo Tribunal valorar o apreciar la dimensión de esos posibles daños y la irreparabilidad o dificultad de reparación en el asunto sometido a su consideración en esta oportunidad, *observa*:

En el caso *sub-judice*, como consecuencia de los efectos que han de producirse por la Resolución impugnada, en cuanto ordena a la empresa "Aluminio del Caroní, S. A. (Alcasa)", el reenganche del nombrado trabajador y el pago de los salarios caídos desde la fecha del despido hasta su definitiva reincorporación, aduce el apoderado de la empresa que de llegar a ejecutarse se le causaría a su representada "perjuicios irreparables". Juzga la Sala que el perjuicio económico alegado por el apoderado de la empresa, no envuelve para ésta un daño irreparable o de difícil reparación por la sentencia definitiva según las exigencias del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que de ser declarado con lugar el recurso y anulada la Resolución en lo que concierne a las pretensiones de Justo Rufino Cedeño, el cese de sus actividades como Supervisor de la citada compañía, sólo se haría efectivo a partir de tal declaración, y por otra parte, mientras el citado trabajador permanezca en la empresa estará prestando sus servicios a ella y no puede, por tanto, decirse que al hacerlo le está causando un perjuicio irreparable. Además de que, con la suspensión de los efectos del acto, se mantendría una situación de inseguridad para el trabajador quien seguramente ha hecho de esta actividad una profesión habitual que constituye su medio de subsistencia, ocasionándole un perjuicio

patrimonial y moral de llegarse a suspender los efectos del acto sin haberse decidido el fondo de la cuestión planteada.

Además, si en el caso de autos, la decisión definitiva de este Alto Tribunal fuere la declaratoria sin lugar del recurso, afirmativa por lo mismo del acto del Ministro del Trabajo, y si suponemos que los efectos de ese acto han sido suspendidos en esta ocasión por la Sala, se crearía la situación anómala, no deseada ni contemplada por el legislador, de haber despojado de sus funciones, sin justa causa durante el desarrollo y culminación de este juicio, al titular del cargo Justo Rufino Cedeño.

En virtud de lo expuesto, esta Sala Político-Administrativa considera que en el caso analizado no concurren las circunstancias previstas en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, en consecuencia, *declara que no ha lugar a la suspensión solicitada.*

CSJ-SPA (200)

26-10-82

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

Procede la suspensión de efectos del acto administrativo fundada en la aplicación de una multa.

Del pormenorizado examen del expediente se desprende que efectivamente pueden causarse daños al solicitante, de difícil reparación, si se ejecutare la Resolución antes de ser decidido el presente juicio y el actor saliere triunfante en él. La Corte, con base en el Artículo 136 de la Ley que rige sus funciones, acuerda suspender los efectos del acto administrativo impugnado hasta tanto sea decidido definitivamente el presente asunto, quedando obligado el recurrente a proporcionarle el impulso procesal necesario, de conformidad con la citada disposición legal, y consignar fianza por el monto de la multa dentro del término de quince días para responder del pago de ella en caso de serle adversa la decisión.

CSJ-SPA (211)

2-11-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Es procedente la solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo basada en una orden de demolición de un inmueble.

En recientes decisiones la Sala ha examinado las condiciones de procedencia de la excepción legal al principio general de la ejecutoriedad del acto administrativo, consagrado en el artículo 136 de la Ley Orgánica de este Suprema 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.

Prescindiendo de cualquier consideración acerca de la legalidad o no del acto impugnado, que es la materia de fondo controvertida y acerca de la cual no puede el Tribunal adelantar criterio en esta etapa del proceso, analizados debidamente el escrito del recurso y los anexos acompañados, considera la Sala que la inmediata ejecución del acto jurídico que aquí se impugna podría ocasionar daños de difícil reparación a la

empresa recurrente si llegare a declararse con lugar el recurso de nulidad por ella propuesto, pues tratándose, como se trata, de una orden de demolición de un inmueble, una vez consumado este hecho es evidente que resultaría sumamente difícil para el recurrente obtener resarcimiento de los daños causados por los efectos del acto administrativo recurrido.

En consecuencia, encuentra la Sala que, en el presente caso, concurren las circunstancias previstas en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por lo cual, y visto que la solicitante de la medida afianzó debidamente, como consta de autos, las resultas de este juicio, acuerda suspender temporalmente los efectos de la Resolución N° 4304 del Ministerio de Fomento, advirtiendo expresamente a la empresa recurrente (Inploc), que la falta de impulso procesal adecuado podrá dar lugar a la revocatoria de esta decisión, por contrario imperio.

Hágase la participación correspondiente al Ministro de Fomento, al Fiscal y Procurador General de la República, a quienes se ordena librar sendos oficios. Pásese el expediente al Juzgado de Sustanciación para que el juicio siga el curso de Ley.

CPCA**28-9-82**

Magistrado Ponente: Hildegar Rondón de Sansó

La suspensión de efectos del acto administrativo deroga el principio de eficacia inmediata de los actos administrativos.

La suspensión de los efectos del acto es una medida excepcional o extraordinaria por cuanto deroga el principio de eficacia inmediata de los actos administrativos y es por ello que sólo puede ser acordada en los casos en los cuales, tal como lo indica el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la ley lo permita o resulte indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación en la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. En la presente situación no se da el primero de los supuestos indicados ni han sido señalados por los solicitantes los daños que el acto les acarrearía, limitándose los mismos a invocar la norma antes citada como único fundamento de su pretensión, en razón de lo cual la misma se estima improcedente y así se declara.

CPCA**16-11-82**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

No procede la solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo fundada en la producción de la medida preventiva de embargo, por no acarrear ésta daño irreparable o de difícil reparación.

En el caso que se analiza, el recurrente alega que la ejecución del acto administrativo puede acarrearle un embargo preventivo. Es verdad, como lo asienta, que ese puede ser uno de sus efectos, sin embargo, el decreto de una medida de embargo puede enervarse constituyendo caución o garantía suficiente, de igual forma puede alzarse una vez decretada, por las mismas razones, todo de conformidad con lo pautado en el artículo 369 del Código de Procedimiento Civil, de allí, que en primer lugar, la ejecución del acto no conduzca fatalmente a ocasionar el embargo temido; y en segundo lugar, de producirlo u ocasionarlo, no acarrea daño irreparable o de difícil reparación, por las circunstancias anotadas, todo lo cual hace improcedente la suspensión solicitada y así se declara.

G. Pruebas

a. Admisión

CPCA

19-10-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El juez, al decidir sobre la admisión de las pruebas, se limita a pronunciarse solamente sobre su admisibilidad, dejando su condición valorativa para el momento del fallo respectivo.

El contenido del auto de admisión de las pruebas está regulado por el artículo 292 del Código de Procedimiento Civil, en los siguientes términos:

“Dentro de la tercera audiencia después del término de la promoción, si no hubiere de hacerse prueba de testigos, el Juez providenciará los escritos de pruebas, admitiendo las que sean legales y procedentes, y desechando las que aparezcan manifiestamente impertinentes o ilegales. Si se hubiere promovido prueba de testigos, la providencia se librará por el Juez, dentro de tercera audiencia, después de pasado el término fijado en el artículo anterior, siguiendo las reglas establecidas en el presente artículo para admitirlas o desecharlas, así como las del Código Civil sobre admisibilidad de tal prueba, y ordenando, además, que se omitan las declaraciones sobre aquellos puntos en que aparezcan claramente convenidas las partes”.

De acuerdo con el texto anterior, los Jueces al decidir sobre la admisión de las pruebas, se limitan a pronunciarse simplemente sobre su admisibilidad, no de una forma absoluta, sino dejando su condición valorativa para el momento del fallo respectivo. Es pues, una *admisión condicional*, por lo que la decisión que dicten al admitir las pruebas, no supone el proceso lógico deductivo de dictar una verdadera sentencia. Lo cual surge del texto precedentemente citado al emplear la expresión “manifiestamente impertinentes o ilegales”, cuando se refiere al único caso en que las pruebas no deben ser admitidas. Es decir, que la fórmula aplicada en la práctica de “admitir las pruebas cuanto ha lugar en derecho salvo su apreciación en la definitiva”, responde al texto y a la intención del legislador, de que el Juez en realidad no debe hacer un esfuerzo profundo y analítico sobre tal materia, salvo que la impertinencia o ilegalidad sea tangible o de bulto, porque siempre se deja abierta la posibilidad de analizar más detalladamente la cuestión en el fallo definitivo. Además, tratándose generalmente lo relativo a la calificación de las pruebas de admisibles o inadmisibles de una materia delicada, complicada y tan vinculada al mérito del asunto debatido, que los Jueces para no expresar opiniones definitivas al respecto, admiten casi siempre las pruebas, salvo que sea evidente su impertinencia o ilegalidad. De allí que no es posible exigir de los jueces que expresen verdaderos juicios valorativos y concluyentes sobre el porqué admitirse las pruebas en el mismo auto de admisión, siendo que desde un primer momento no pueden tener elementos suficientes y completos sobre los medios probatorios para desecharlos totalmente. De allí que dicho auto de providencia no puede ser tratado con la rigidez de una sentencia, y exigirle por ejemplo, todos los requisitos señalados en el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil para las sentencias.

No están pues obligados los Jueces al admitir las pruebas a expresar verdaderos juicios de valor sobre las pruebas admitidas, por el carácter condicional del auto de admisión, ni a resolver definitivamente todas las cuestiones alegadas por las partes respecto a las pruebas promovidas en juicios, así como tampoco a pronunciarse sobre

el valor de ellas al hacerse oposición por algunas de las partes a su admisión, sino que por el contrario, tendrán cuidado de no comprometer su opinión, y de no crear verdades absolutas sobre la pertinencia y legalidad de las pruebas, y de esperar el fallo definitivo para resolver sobre todas estas cuestiones. Por otro lado, si las partes se oponen a alguna prueba porque piensan que no debió ser admitida por ser manifiestamente ilegal e impertinente, y sin embargo es admitida, pueden apelar por tal motivo, pero no, por ejemplo, porque el Juez no resolvió expresamente sus alegatos al oponerse.

En el caso de autos, los apoderados del Instituto demandado, manifestaron que su apelación iba dirigida a la declaratoria de extemporaneidad del desconocimiento que hicieron de los documentos producidos por el actor, y al silencio del auto apelado sobre sus alegatos y oposiciones respecto de las pruebas del demandante, pero no manifestaron que apelaban de la admisión misma de dichas pruebas. Por tanto, no estando obligado como se afirmó, el Juez de Sustanciación al admitir las pruebas, a expresar los motivos por los cuales admitió dichas pruebas, ni tampoco a pronunciarse sobre los alegatos de las partes respecto a la no admisión de las mismas, es improcedente denunciar como vicios del auto de admisión el silencio o el no pronunciamiento sobre los alegatos de las partes en su oposición a la admisibilidad de dichas pruebas, y así se declara.

CSJ-SPA (210)

2-11-82

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

En lo referente a las “pruebas” el criterio del juez debe ser favorable a la admisión, puesto que la Ley lo autoriza a rechazar solamente las que sean manifiestamente ilegales e impertinentes.

La promovente de la prueba, en su condición de opositora a la expropiación está legalmente capacitada por la ley especial para promoverla; y la experticia, en el caso particular, es una de las admitidas en el Código Civil, susceptible de ser promovida en primera instancia y utilizada en el procedimiento especial de expropiación.

No hay constancia de que la apelante haya fundamentado ante la Sala, las razones de su alegación. Pero basta observar, de acuerdo a transcripción parcial de la promoción, que la materia de la prueba, encaja precisamente dentro de una especialidad susceptible de examinarse por ese medio, independientemente de la significación que al proceso pueda aportar su resultado.

En materia de pruebas, el criterio guía del juez debe ser favorable a la admisión, puesto que la ley lo autoriza a rechazar sólo las que sean manifiestamente ilegales e impertinentes —supuesto no presente— y porque en esta etapa inicial del procedimiento un análisis de fondo respecto a la prueba es además de prematuro, peligroso; y el rechazo anticipado de alguna sería proclive a producir, por indefensión, un daño que supera el que supondría admitirla, puesto que la simple admisión ni amerita ni valora la prueba.

Conceptos distintos expresan los términos pertinencia, apreciación, temporaneidad, y así lo ha enseñado unánimemente la jurisprudencia de nuestros tribunales al comentar el artículo 292 del Código de Procedimiento Civil. Cuando él ordena que sean desechadas las pruebas que aparezcan manifiestamente impertinentes e ilegales “debe el juez obrar con mayor prudencia, a fin de no exponerse a desechar una prueba que más tarde pudiera ser necesaria para el esclarecimiento de la verdad, en tanto que, admitiéndola, con la forma como usualmente se hace, esto es, ‘cuanto ha lugar en

derecho' el juez queda en libertad de apreciarlas o no cuando llegue el momento de dictar la sentencia correspondiente".

Por las expuestas consideraciones, esta Sala, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación interpuesta contra el auto de 18-3-82, dictado por el Juez Primero de Primera Instancia en lo Civil de esta Circunscripción Judicial, cuya confirmatoria es consecuente.

b. *Lapsos*

CPCA

24-11-82

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

En el procedimiento para la calificación de despido, la apertura de la articulación probatoria sólo tendría lugar si el patrono opone alegatos y defensas dirigidos a justificar el despido del trabajador reclamante.

La Ley Contra Despidos Injustificados está dirigida primordialmente a proteger a los trabajadores contra los despidos sin causa justificada, a cuyos efectos creó las Comisiones Tripartitas cuya función principal es la de calificar tales despidos. Sobre la base de este objetivo el cuerpo legal contiene normas diversas que señalan las pautas fundamentales relativas a los sujetos a los cuales protege; el procedimiento administrativo a seguir para que se produzca la calificación del despido; ciertas obligaciones a cargo de los patronos; y las sanciones a aplicarse en caso de incumplimiento de las decisiones adoptadas por las Comisiones Tripartitas.

La Ley dejó al Reglamento (Art. 16) *el establecer los procedimientos a cumplir* para el ejercicio de los derechos que ella consagra, así como las normas de aplicación, los cuales están desarrollados en el Reglamento dictado el 19 de noviembre de 1974.

Concebido así el sistema de protección del trabajador en relación a los despidos "injustos" de que puede ser objeto, aparece claro que *el texto legal de 1974 consagra* y regula, esencialmente, *un derecho del trabajador* (no así del patrono), tal y como aparece claramente establecido en el artículo 13 del Reglamento que dispone que "el trabajador que no haya ejercido *el derecho* que le acuerda el artículo 5 de la Ley, no pierde el de reclamar por ante los organismos competentes el pago de las prestaciones e indemnizaciones que exclusivamente le correspondan por la Ley del Trabajo o por contratos". Como contrapartida de este *derecho exclusivo* del trabajador, el artículo 5 de la Ley impone al patrono la *obligación* de participar de inmediato a la respectiva Comisión Tripartita el despido que efectúe de uno o más trabajadores indicando las causas que los justifican. De modo que es obvio que, *el impulso* del procedimiento, creado en este ámbito, *corresponde al trabajador despedido*, el cual *puede* ocurrir o no ante la Comisión a solicitar que se califique ese hecho. Si lo hace, se iniciará el procedimiento y el órgano administrativo procederá a citar al patrono y *abrirá seguidamente una articulación de (8) días, a fin de que éste presente las pruebas justificativas de su acción.*

Ahora bien, ¿es forzosa la apertura de esta articulación? la Corte considera que la misma *sólo debe tener* lugar si el patrono en el acto de contestación de la solicitud del trabajador *opone alegatos y defensas* dirigidos a *justificar el despido* del trabajador reclamante. De lo contrario, si el patrono hace uso de la posibilidad que le acuerda el artículo 6 de la Ley, de "persistir en el despido" mediante *el pago de una indemnización doble por concepto de antigüedad, cesantía y preaviso*, surge para la Comisión la obligación de *no continuar con el procedimiento*, pues este, como se ha establecido, sólo debe proseguir a partir del momento de la contestación si el patrono pretende

justificar su acción, pues de lo contrario de insistir, *en ese momento*, en el despido (injustificado), *no habrá lugar* al cumplimiento de las demás fases procedimentales. No otra conclusión puede derivarse de la interpretación conjunta de los artículos 6 de la Ley y 28 y 35 de su Reglamento, que señalan definitivamente que si el patrono *comprueba* que ha pagado la indemnización doble, la Comisión deberá “no haber lugar al procedimiento”. La consignación del cheque puede producirse bien en el momento de la contestación, bien en *cualquier* fase del procedimiento y dará término a éste como claramente lo consagra al artículo 35 reglamentario.

c. *Medio de Pruebas*

a' *Prueba documental*

CPCA

7-10-82

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La determinación de la oportunidad de exhibición de las pruebas en el proceso se hace dentro del régimen de la prueba que quiera llevarse al proceso. (Documento público se puede presentar en todo momento del proceso hasta los últimos informes; documento privado, debe producirse dentro de los 10 días del término de promoción).

La presente causa se encuentra en un procedimiento en segunda instancia, que esta Corte conoce en virtud de lo dispuesto en el Ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Procedimiento en segunda instancia que la citada Ley regula de manera expresa en el Capítulo III del Título V, en el cual el Legislador reiteró un orden procesal estricto integrado por diversos actos procesales; regido por el principio de la preclusión, que se inicia con el acto por el cual la Corte se impone de la apelación interpuesta y se designa ponente, luego se realizará la formalización de la apelación, su contestación; la fase de promoción, admisión y evacuación de pruebas; la relación; los informes y por último la sentencia. Cada uno de estos actos procesales tiene su oportunidad para realizarse y fuera de estos momentos las partes no pueden ejercer las actividades propias de un acto consumado, por cuanto la preclusión les había producido la extinción de las facultades procesales, por el carácter perentorio que tienen los lapsos que integran el procedimiento judicial.

En referencia a la promoción de pruebas en este procedimiento en segunda instancia, el artículo 163 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia expresa que las pruebas que quieran hacer las partes, las promoverán dentro de las cinco audiencias siguientes al vencimiento del lapso establecido para la contestación de la apelación en el caso que nos ocupa, la parte recurrente promovió la exhibición fuera del lapso establecido para la promoción de pruebas como consta en autos, pero alega la recurrente que la exhibición promovida versa sobre un documento público, por lo cual podría ser hecha en cualquier estado de la causa.

La exhibición se nos presenta como un recurso procesal con fundamento en una decisión judicial para realizar una prueba en un juicio, por el cual una parte o el Tribunal obtienen de la otra parte, la presentación de un instrumento o de una cosa necesaria con el objeto de la causa.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en el artículo 91 regula la exhibición de documento, norma que copiada a la letra, dice:

“Artículo 91. Podrá solicitarse y acordarse la exhibición de documentos pertinentes al caso, sin menoscabo de lo dispuesto en leyes especiales. Si el documento cuya exhibición se solicite no fuere por su naturaleza de carácter reservado, el Jefe de la Oficina donde estuviere archivado cumplirá la orden judicial por órgano de la Procuraduría General de la República. Del acto de exhibición se levantará un acta en la cual se dejará constancia, a solicitud de la parte a quien interese, de cualquier circunstancia relacionada con el estado o contenido del documento de cuya exhibición se trate. También podrá dejarse copia certificada o fotostática debidamente autenticada del documento íntegro. Cumplidas estas diligencias, se devolverá el documento al archivo a que corresponda, por órgano del representante de la República que lo haya exhibido”.

La norma transcrita establece la procedencia y la forma para la exhibición de documentos, pero no señala ni determina cuál es la oportunidad para su promoción, admisión y evacuación; para alcanzar esta precisión, de conformidad con el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia debemos remitirnos a las normas del Código de Procedimiento Civil, que son supletorias a las normas de procedimiento contenidas en la citada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

El Código de Procedimiento Civil establece la exhibición en el último aparte del artículo 288, que a la letra, señala:

“...Puede también pedirse la exhibición de la cosa o del instrumento que sea objeto de la acción, o que fuere necesarios para hacer una prueba conducente. En uno u otro caso puede obligarse al poseedor a exhibirlos, para lo cual estimará al Juez la circunstancias, todo sin perjuicio de las disposiciones especiales”.

Es de observar que la anterior disposición tampoco establece la oportunidad para realizar este recurso procesal, lo que ha generado actuaciones contradictorias en su uso ordinario, causadas en su falta de regulación y además ha provocado un necesario desarrollo doctrinal y jurisprudencial, para resolver diversas situaciones procesales planteadas por la utilización de la exhibición. En efecto, uno de los problemas de más trascendencia que ha generado la exhibición, ha sido la determinación de su oportunidad. La generalidad de la doctrina y la jurisprudencia han establecido, que esta puede hacerse dentro del régimen de la prueba que quiera traerse al proceso; si la prueba que se pretende traer a los autos es un documento público, que tiene un régimen de excepción de conformidad con el artículo 317 del Código de Procedimiento Civil, expresado en la posibilidad que tienen las partes de presentarlo en todo momento del proceso hasta los últimos informes, estableciéndose así una situación especial al régimen ordinario contenido en el artículo 315 *ejusdem* que en su último aparte, señala: “...si los instrumentos fueren privados, y en cualquier otro, siendo otra especie, deberá producirse dentro de los diez días del término de promoción, o anunciarse en el de donde deban comprobarse: después no se admitirán otros...”.

Ahora bien, para precisar si la exhibición de los documentos promovidos por la recurrente fue extemporánea, debe esta Corte establecer si tales documentos se corresponden o no, con esa categoría de instrumentos denominados como documentos públicos, definidos en el artículo 1357 del Código Civil, que a la letra, dice: “documento público o autenticado es el que ha sido autorizado con las solemnidades legales por un registrador, por un juez o por otro funcionario o empleado público que tenga facultad para darle fe pública, en el lugar donde norma, podemos expresar que documento público es el medio que ha instaurado el poder público para autenticar hechos y situaciones jurídicas, para que produzcan fe pública, una vez que se dé cumplimiento a las formalidades que establece la Ley para su validez y eficacia. De la propia definición que nos da el legislador podemos *establecer los requisitos de un documento público y estos son:*

1. Debe haberse producido un hecho o relación jurídica autorizado por un funcionario competente, en el lugar donde éste ejerce sus funciones.

2. Que el funcionario de manera específica tenga competencia para dar fe pública del hecho o situación jurídica que expresa el documento.

Con fundamento a los anteriores requisitos, corresponde analizar si los documentos sobre los cuales la recurrente solicitó la exhibición, señalados en su diligencia del día 25 de enero de 1982, que son: "Las órdenes de pago que por concepto de Primas de Jerarquía y Responsabilidad del Cargo se le cancelaba al ex-funcionario Rigoberto Oliveros Alcalá correspondientes a los meses de agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre del año 1979", poseen esta especial condición de documentos públicos. Las órdenes de pago por su naturaleza son documentos administrativos que podrían tener la cualidad de ser documentos públicos, si contienen la constancia de hechos o situaciones jurídicas sobre los que el funcionario que participa en ellos y los otorga, tienen expresa competencia para dar fe pública. Las órdenes de pago son instrumentos que reflejan un acto interno de la Administración, que en la generalidad de los casos tienen por destinatario otra dependencia del mismo organismo donde éste se produce. Son meros actos de trámite que contienen la ejecución de un acto administrativo definitivo y anterior. Las Ordenes de Pago si bien reflejan un hecho jurídico donde participa un funcionario público, este carece de la expresa y necesaria competencia para dar fe pública del contenido de tal documento administrativo, y tampoco da fe de otros hechos que haya presenciado. Por lo cual, las órdenes de pago contenidas en la exhibición promovida son documentos administrativos, que carecen de la cualidad de documento público, a diferencia de otros instrumentos emanados de la Administración que pueden detentar tal condición; en consecuencia la oportunidad de la exhibición promovida está sujeta al régimen ordinario establecido en el artículo 315 del Código de Procedimiento Civil y por cuanto la exhibición fue promovida por la recurrente fuera del lapso de promoción de pruebas que venció el día 13 de enero de 1982, esta fue extemporánea y así se establece.

CPCA

19-10-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El tiempo señalado en el artículo 324 del Código de Procedimiento Civil para desconocer los documentos privados presentados después de la contestación de la demanda, no es un término procesal para la realización de un acto concreto, sino más bien un período en que puede realizarse un determinado acto.

El Juzgado de Sustanciación en el auto apelado de fecha 27 de julio de 1982, al decidir sobre el desconocimiento de los documentos hecho por el Instituto demandado, expresó que se desechaba dicho desconocimiento, "por cuanto que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 324 del Código de Procedimiento Civil, el desconocimiento de tales documentos debe hacerse en la quinta audiencia siguiente a su presentación, y en el presente caso tal desconocimiento se efectuó en la tercera audiencia (folio 220)".

Al respecto la Corte observa:

El artículo 324 del Código de Procedimiento Civil, reza textualmente:

"La parte contra quien se produzca en juicio un instrumento privado como emanado de ella o de algún causante suyo, deberá manifestar si lo reconoce o lo niega formalmente, ya en el acto de la litis contestación, si el instrumento se ha introducido con el libelo, ya en la quinta audiencia después de haberlo pro-

ducido posteriormente. El silencio de la parte a este respecto dará por reconocido el instrumento.

De acuerdo con el texto transcrito la oportunidad para desconocer los instrumentos privados presentados después de la contestación de la demanda, aparece señalada en un momento preciso, es decir, la quinta audiencia después de la presentación de dichos documentos, lo cual llevaría a concluir que el desconocimiento hecho en alguna de las cuatro audiencias anteriores sería extemporáneo. Sin embargo, tal conclusión no es valedera en razón de la naturaleza del acto de desconocimiento, como un acto procesal de las partes, y no de un acto procesal común de las partes y del Juez. Esta naturaleza, por otro lado, es la que permite calificar propiamente de lapso y no de término, el período de tiempo establecido en el indicado artículo 324 *ejusdem*, para que la parte interesada desconozca los documentos privados que le han sido opuestos. Por ello, se puede entender tal período en el solo beneficio de una de las partes y no en el de las otras o del Juez. Por lo que no es posible interpretar dicho período como un término o momento único, común a los sujetos del proceso, que habría que esperar inexorablemente, cuando uno de ellos es el único beneficiado y por lo tanto, quien puede decidir si se aprovecha de todo el período, o si por el contrario, le basta un tiempo menor para ejercer su derecho a desconocer los instrumentos privados que le han sido opuestos. Por esta razón, *el tiempo señalado en el artículo 324 del Código de Procedimiento Civil para desconocer los documentos privados presentados después de la contestación de la demanda, se le puede calificar más propiamente de un lapso o plazo procesal, es decir, período en que puede realizarse un acto determinado, que término procesal, o sea, el momento preciso en que debe realizarse un acto concreto.* Por lo expuesto, en el caso de autos, el Instituto demandado bien podía perfectamente efectuar el desconocimiento de los documentos producidos por el demandante en el escrito de promoción, en cualquiera de las cinco audiencias siguientes a su presentación, y habiéndolo hecho en la tercera audiencia tal desconocimiento es oportuno y, en consecuencia, debe considerársele válidamente efectuado, y así se declara.

b' *Inspección ocular*

CPCA

30-11-82

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La inspección ocular es un medio probatorio con carácter supletorio, siendo solamente procedente en relación a las circunstancias que no puedan acreditarse de otra manera.

Esta Corte observa al efecto que la inspección ocular es un medio probatorio que tiene en el régimen del Código de Procedimiento Civil un carácter supletorio ya que sólo es procedente en relación a las "circunstancias que no podrían acreditarse de otra manera", tal como lo establece el artículo 338 *ejusdem*, estableciendo a su vez la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia mayores limitaciones a su ejercicio en materia de los procedimientos contencioso administrativos, sobre todo en los de segunda instancia, para los cuales el artículo 146 de la indicada ley orgánica establece requisitos específicos. Todo lo anterior tiende a mantener dicha prueba en la condición que precedentemente se señalara, y es tal el espíritu que ha de guiar las decisiones relativas a su admisión. Siguiendo este criterio se aprecia que la prueba promovida por la apelante en el capítulo cuarto de su escrito está formulada "a todo evento" de acuerdo con la redacción del promovente y con ella se quiere dejar constancia de los

siguientes particulares: "a) denuncia ante ese organismo por parte de los representantes de los inquilinos. b) acta levantada con motivo de la inspección. c) oficio ordenando a la Administradora del inmueble el cumplimiento de cinco puntos, por deficiencias sanitarias". Ahora bien, esta Corte aprecia al efecto que constan en el expediente, a los folios 375 y 376 copias fotostáticas certificadas del oficio al cual se refiere el promovente en la letra "c", en virtud de lo cual es este el medio principal de hacer valer dicho documento; así mismo se aprecia respecto a los restantes particulares que hay imprecisión sobre las fechas y sobre la ubicación en general de los mismos, en razón de lo cual todo el contexto de la prueba promovida incumple los requerimientos legales mínimos para su admisión y por ello estuvo ajustada a derecho la decisión del juez sustanciador al negar su admisión, por todo lo cual se confirma en todas sus partes el auto apelado y se declara sin lugar la apelación.

H. *Apelación y Recurso de Hecho*

CPCA

25-10-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La Corte Primera distingue exactamente el Juicio de invalidación de la apelación.

El presente procedimiento se trata de una *apelación intentada* en contra de una sentencia definitiva dictada por un Tribunal Contencioso-Administrativo especial, es decir, de un recurso ordinario de impugnación de los fallos judiciales de los jueces de primera instancia, para que la alzada revise su legalidad. Por el contrario, *la invalidación* es una verdadera demanda y no un recurso contra una decisión judicial. *La invalidación* pretende obtener la anulación total de un juicio, mientras que *la apelación* se limita a la revisión de los extremos de fondo y forma del fallo del Juez de la Causa y no la anulación del procedimiento de primera instancia. Además *la invalidación* es un procedimiento de única instancia que se tramita con las formalidades del juicio ordinario, y *la apelación* es un recurso que se sustancia a través del procedimiento de segunda instancia. Ahora bien, el procedimiento cursado ante esta Corte y que consta en autos, es el de una apelación y no el de invalidación, por lo tanto, la Corte no puede conocer de tal planteamiento y por lo tanto, no tiene materia sobre que decidir respecto del alegato de la invalidación del juicio seguido en el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, y así lo declara.

Por último, en lo atinente al alegato de que se declare la nulidad de la sentencia del Tribunal *a quo* en Pleno, se repite que tal decisión es irrevisable por la Alzada por cuanto se agotó el doble grado de jurisdicción y constituye cosa juzgada, y así se declara.

CSJ-SPA (200)

28-10-82

Presidente Ponente: René De Sola

No hay recurso de alzada ante la Corte Suprema de Justicia contra las decisiones judiciales que deciden un recurso de hecho.

Antes de conocer del fondo de la apelación, juzga la Sala precedente resolver acerca de la admisibilidad del recurso en cuya virtud subieron los autos a este Supremo Tribunal, y a tal efecto considera:

El artículo 135 de la Ley de Impuesto sobre la Renta dispone: "Cuando el recurso previsto en este Capítulo (se refiere al contencioso fiscal) fuere negado, podrá recurrirse de hecho, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la negativa. En este caso, el Tribunal de Impuesto decidirá sobre la procedencia del recurso dentro de las seis (6) audiencias siguientes a la introducción de éste".

En el caso de autos, la Administración del Impuesto sobre la Renta, negó la apelación que contra las planillas de impuesto y multas interpusiera la contribuyente, quien por intermedio de su apoderado judicial ocurrió oportunamente de hecho al Tribunal Segundo de Impuesto sobre la Renta, el cual a su vez declaró, por decisión del 17 de febrero de 1982, sin lugar el pretendido recurso.

No conforme la recurrente con tal pronunciamiento, apeló para ante este Supremo Tribunal, de donde deriva la competencia de la Sala, para determinar si es admisible o no el recurso de apelación interpuesto por la contribuyente contra la decisión que declaró sin lugar el recurso de hecho.

No concede la ley el recurso de alzada para ante la Corte Suprema de Justicia contra la decisión que declare improcedente un recurso de hecho interpuesto de conformidad con el citado artículo 135.

La interpretación literal del artículo 136 *ejusdem*, podría conducir a la creencia de que, no habiéndose distinguido en dicha norma cuáles sentencias de los Tribunales de Impuesto serían recurribles ante esta Corte, resultaría forzoso considerar que todas podrían serlo. Pero, como ha sentado esta Sala en sentencia de trece de agosto de 1963, ratificada en su decisión de *veintiuno de abril de 1981*, después de un concienzudo y exhaustivo estudio acerca del campo de aplicación del instituto del recurso de hecho, así como de la naturaleza y finalidad del mismo, se estableció lo siguiente: "...el recurso de hecho "es complemento o garantía del derecho de apelación" y como tal, su consagración, tanto en el procedimiento civil como en el contencioso administrativo fiscal, sólo va dirigida a asegurar la revisión de una decisión de inadmisibilidad proveniente de la autoridad judicial inferior o de la autoridad administrativa en el caso *sub-júdice*, que de ser ilegal causaría un daño irreparable al recurrente al privársele del recurso ordinario de apelación".

En consecuencia, como se dijo en dicho fallo: "...Cumplidos pues esa función o cometidos propios y específicos del recurso de hecho, (la revisión de la declaratoria de inadmisibilidad) queda agotada por así decirlo, la tramitación procesal del negocio..." "...Por esta razón, derivada de la naturaleza y finalidad propia del recurso de hecho, es por lo que, en la opinión de esta Corte, "...el legislador haya considerado innecesario establecer expresamente la negativa de la apelación y de todo otro recurso ordinario contra la decisión denegatoria de un recurso de hecho anterior, y se haya limitado a conceder, en el procedimiento civil propiamente dicho, el recurso extraordinario de cesación, conforme a lo previsto en el artículo 422 parte *in fine*, del Código respectivo, el cual obviamente, no tiene cabida en este especial procedimiento contencioso-fiscal..."

Este criterio jurisprudencial, que la Sala nuevamente acoge y ratifica en la presente oportunidad, permite señalar de manera categórica que no hay recurso de alzada ante esta Corte contra las decisiones judiciales que deciden un recurso de hecho, no sólo porque la Ley no lo concede, sino porque aquéllas finiquitan cualquier otra tramitación procesal del asunto.

Por las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara inadmisibile el recurso de apelación interpuesto por el representante judicial de la contribuyente. En consecuencia, queda firme la sentencia Nº 586 dictada por el Tribunal Segundo de Impuesto sobre la Renta, que declaró sin lugar el recurso de hecho interpuesto por la recurrente "Vimpar Shoes Paladino Hermanos, S.A."

I. *Terminación del procedimiento*a. *Desistimiento*

CSJ-SPA (181)

7-10-81

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

La ausencia de formalización de la apelación (según lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) es el desistimiento de la acción y no la perención de la instancia.

Este pedimento es igualmente inconsecuente puesto que la sanción a la ausencia de la formalización de la apelación, según lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte, es el desistimiento de la acción y no la perención de la instancia.

Con referencia al citado artículo vale recordar que la Sala, en sentencia de 11 de mayo de 1981, al examinar el tema de estas apelaciones, fijó el criterio de que el procedimiento allí previsto tiene que referirse a las causas de las que conoce la Corte "como juez de alzada contra decisiones judiciales dictadas por tribunales de categoría inferior y cuya competencia le corresponde en virtud de lo establecido expresamente en los ordinales 18 y 19 del artículo 42 del cuerpo legal que la rige". Y que "las decisiones ministeriales solo pueden ser objeto del recurso de nulidad ante la jurisdicción contencioso administrativa y no de "apelaciones" como, debido a repetidas imprecisiones conceptuales y terminológicas se ha pretendido y se ha ejercido hasta el presente".

CPCA

18-10-82

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

La presentación de manera irregular, escasa, imprecisa e insuficiente del escrito donde se precisen las razones de hecho y de derecho que fundamentan la apelación, no puede aceptarse como formalización, siendo equivalente a un desistimiento.

No precisa el apelante, como estaba obligado a hacerlo, las razones de hecho y de derecho para mantener el criterio sustentado por la administración, en el sentido de que el recurrente desempeñaba un cargo de Alto Nivel, excluido por tanto de la categoría de funcionario de carrera. Frente a la afirmación de la recurrida de que el recurrente tiene la condición de funcionario de carrera; que el cargo que desempeñaba para el momento del retiro no está clasificado en el Reglamento Parcial sobre el Sistema de Clasificación de Cargos y de Remuneraciones; que por ende "no figura en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos; observándose, que en el expediente administrativo no se incluye el Registro de Información del Cargo (RIC) como tampoco el Organigrama; por otra parte, no existe probanza alguna de donde pudiera derivarse que el actor fuera realmente el responsable de la coordinación de algún programa a nivel nacional, regional o sub-regional; que ejerciera actos de disposición por su jerarquía e igualmente, devengara una remuneración acorde con la complejidad y responsabilidad de sus tareas. Derivándose de las actas procesales, en particular de la planilla de Movimiento de Personal generada en relación al cargo, que tenía una asignación mensual de Tres mil Setecientos Cuarenta Bolívares (Bs. 3.740,00), como

lo dice en la querrela, y de acuerdo con la ubicación administrativa, expresa en dicha planilla (folio 27), estaba en el Servicio de Colocación y Seguimiento y dependiente de la Sección de Coordinación y Aprendizaje y ésta de la Dirección del Estado Carabobo, a su vez dependiente de la División de la Dirección Región Norte Costera, todas adscritas a la Dirección General, que corresponde al primer nivel en la unidad administrativa, concluyéndose en que no se configura el supuesto de empleado de alto nivel responsable de algún programa nacional, regional o subregional”.

Debía, en concepto de esta Corte, precisar los razonamientos tendientes a desvirtuar las anteriores afirmaciones, pero como ya se observó, se limitó a plantear que la norma alegada por la administración no podía ser interpretada en razón de la función sino únicamente por la jerarquía. Si a ello se agrega que la contradicción a esta acción se produce como consecuencia del privilegio consagrado en el artículo 76 de la Ley de Carrera Administrativa, no puede el sentenciador completar la escueta afirmación con un sustento de mayor firmeza y contenido como hubiera sido el expuesto en la oportunidad de la contestación.

En consecuencia, el Juzgador se vio impedido de analizar, de comparar y más aún de decidir sobre los argumentos expuestos porque nada afirmaron en defensa de la administración, ya que sostener simplemente lo contrario a lo alegado por el recurrente no era suficiente en esta segunda instancia, porque como se ha dejado establecido, la decisión se limita a los alegatos, a la formalización, a los razonamientos del apelante, si no existen, se declara desistido el recurso; pero si existen irregularmente, escasos, imprecisos, insuficientes, si no reúnen los requisitos del artículo 162 varias veces citado, si no señala, las infracciones del *a quo*, no puede aceptarse como tal formalización, al contrario, debe entenderse tal comportamiento, como equivalente a un desistimiento, y así se declara.

CPCA

10-11-82

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

No procede el desistimiento de la apelación fundado en la satisfacción o no del recurrente con la sentencia de primera instancia.

Cumplidos como han sido los demás trámites legales, esta Corte hace las siguientes consideraciones:

Primero: El ciudadano Miguel Ramiro Bermúdez, abogado en ejercicio, es sustituto del Procurador General de la República con las facultades indicadas en la sustitución que le fue otorgada ante la Notaría Pública del Departamento Vargas del Distrito Federal, que con el folio 99 del presente expediente, por la doctora Olga Chirinos de Silguero, Consultor Jurídico del Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía y quien es a su vez representante de la República por delegación hecha por el ciudadano Procurador General de la República.

Segundo: La sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa en el presente procedimiento, contiene una condena contra la República, que en tiempo hábil fue debidamente apelada por el abogado Miguel Ramiro Bermúdez, quien posteriormente manifestó que desistía de la apelación “conforme a instrucciones recibidas”; pero es el caso, que en autos no existe evidencia alguna que demuestre el cumplimiento de los extremos señalados en el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que establece como requisito para poder transigir, convenir, desistir o comprometer en árbitros, la previa autorización del órgano competente del Ejecutivo Nacional al Procurador General de la República. Además, tampoco existe evidencia en autos que el Procurador General de la República haya delegado de

manera expresa la representación de la República para renunciar a esta segunda instancia y en consecuencia crear las condiciones para que se declarada firme la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa.

Tercero: La apelación es el recurso procesal que le permite a la parte que considere que ha sufrido agravio por la sentencia de primera instancia, ocurrir ante el órgano jurisdiccional superior para que este revise nuevamente la causa. Extraña a esta Corte, que el sustituto de la República manifiesta en su diligencia del día 3 de Mayo de 1982, que desiste de la apelación interpuesta por cuanto "el querellante no apeló en ningún sentido"; como es de observar, el supuesto indicado como causa de la apelación constituye una manifiesta desviación de los fines de este recurso procesal. El hecho de que el querellante se conforme o no con la decisión de primera instancia no puede determinar que la República ejerza el derecho de apelación. En efecto, el ejercicio de este recurso, como señalamos anteriormente, tiene su base en la convicción existente en el ánimo del apelante que la sentencia recurrida le causa agravio, perjuicio o gravamen; lo que en definitiva nos establece el interés necesario para el ejercicio del recurso. Igualmente el desistimiento de la apelación no puede estar fundado en la satisfacción o no del recurrente con la sentencia de primera instancia.

b. *Perención*

CSJ-SPA (222)

4-11-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

No procede la perención cuando deja firme una sentencia apelaratoria de normas de orden público.

En lo tocante a la solicitud formulada el 29 de abril de 1980 por el apoderado del ciudadano Medardo Alfonso Yáñez Contreras, en el sentido de que se declare la perención de esta causa por haber transcurrido, según afirma, más de un año sin que el proceso haya sido instalado por alguna de las partes, la Sala desestima tal pedimento en virtud de que, aún en el supuesto de que se apartara en esta oportunidad de la jurisprudencia constante de esta Corte según la cual carecería de sentido la declaratoria de perención en un juicio de expropiación ya iniciado, porque teniendo el ente expropiante la facultad de apoderarse de un bien por la vía consagrada en la Ley de Expropiación podría intentar de nuevo la expropiación sobre el mismo bien acerca del cual versa el juicio precluido (perención inútil), en el presente caso, la perención de la instancia sería improcedente a tenor de lo previsto en el artículo 87 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que dicha perención no podría dejar firme la sentencia apelada, pues ésta, como ha quedado demostrado en los capítulos precedentes, viola normas de orden público, cuyo control de la legalidad corresponde a este Máximo Tribunal.

CPCA

9-11-82

Magistrado Ponente: Manuel Rachadell

La perención no procede después que la Corte haya dicho "vistos" en cualquier instancia.

De acuerdo a lo que pauta el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la perención se verifica de pleno derecho, en las causas que hayan estado

paralizadas por más de un año, desde que se hubiera efectuado el último acto del procedimiento. Ahora bien, según establece el artículo 96 *ejusdem*, los informes constituyen la última actuación de las partes en relación con la materia litigiosa objeto del juicio, por lo que concluido dicho acto y habiéndose dicho "vistos", no puede haber perencimiento, pues en ese estado, de conformidad con lo que dispone el artículo 96 ya citado, no le es dado a las partes presentar nuevos alegatos, es decir, hacer alguna gestión para impulsar el proceso. No puede, pues, correr la perención después que la Corte haya dicho "Vistos".

Este ha sido el criterio sustentado por Nuestro Máximo Tribunal, tanto en su Sala Político-Administrativa como en su Sala de Casación Civil, reiterado por esta Corte Primera de que con el acto de informes termina el tiempo útil dentro del cual las partes pueden y deben realizar actos de procedimiento y, por tanto, no puede imputarse a negligencia de ellas ni a la tácita renuncia suya la continuación del procedimiento, por lo que a juicio de las Salas mencionadas y de esta Corte, la perención no procede desde el momento mismo que el Tribunal que conoce de la causa, en cualquier instancia, diga "Vistos" y así se declara.

3. *Recurso Contencioso-Administrativo contra la abstención de la Administración.*

CPCA

28-9-82

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

En ausencia de una regulación del procedimiento en los recursos contra la abstención de la Administración, el tribunal tiene competencia para aplicar el que estime más adecuado.

1. La recurrente ha alegado en primer término, la improcedencia de la aplicación analógica del procedimiento establecido para el recurso de nulidad establecido en los artículos 123 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, porque la acción intentada no constituye una solicitud de declaratoria de nulidad.

La Corte observa:

Es cierto como se alega, que la acción intentada no es de nulidad de acto administrativo de efectos particulares, sino la particular consagrada en el ordinal 1º del artículo 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pero también es cierto que para el ejercicio de esta acción no existe en la Ley un procedimiento especial, al contrario, existe una ausencia total de regulación expresa, un vacío de procedimiento especial, específica para regular la tramitación de esta materia contenciosa, en cuyo caso, el Tribunal contencioso queda provisto de una facultad discrecional para aplicar el procedimiento que considere más conveniente, todo en virtud de lo previsto en el artículo 102:

"Cuando ni en esta Ley, ni en los códigos y otras leyes nacionales se prevea un procedimiento especial a seguir, la Corte podrá aplicar el que juzgue más conveniente, de acuerdo con la naturaleza del caso".

solución que concuerda con nuestro sistema positivo que rige la interpretación de la leyes (artículo 8 del Código de Procedimiento Civil, y artículo 4º del Código Civil). En ausencia de norma expresa, el juez *a quo* aplicó la analogía por lo cual estaba debidamente facultado, y así se deja establecido.

2. Sostiene la recurrente que la no admisibilidad de la acción intentada la fundamenta el sustanciador en el hecho de no haberse agotado la vía administrativa, de conformidad con lo establecido en el ordinal 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pero considera que mal podía utilizarse ese requisito

previo, porque resulta imposible apelar en la vía administrativa de una decisión considerada inexistente, en razón de que no ha debido pronunciarse nunca, porque no tiene asidero jurídico.

Y porque lo que se ha intentado no es una acción de nulidad contra el acto administrativo sino que se conozca de la negativa o abstención del funcionario municipal.

La Corte observa:

Tomado por analogía el procedimiento pautado para decidir los recursos de nulidad de actos administrativos de efectos particulares, el Juez *a quo* procedió correctamente al solicitar del ente administrativo los antecedentes del caso y pronunciarse previamente, como lo hizo sobre la admisibilidad del recurso. Al revisar las actuaciones, el sustanciador se encontró con que el recurrente no había agotado la vía administrativa, como también lo reconoce la misma apelante al admitir que no podía apelar de algo inexistente, pero lo cierto es que se produjo una decisión administrativa, una Resolución emanada del Director de Hacienda Municipal del Distrito Sotillo del Estado Anzoátegui. Fundamentada la apelación sobre el anterior presupuesto corresponde determinar si la producción del acto administrativo contenido de la Resolución del Director de Hacienda puede calificarse como un acto de abstención o negativa de un funcionario y de ser así, dicha negativa o abstención quede firme sin haberse producido ningún reclamo ante el órgano jerárquico correspondiente, siendo que de las decisiones de la Dirección de Hacienda existe recurso por ante la Cámara Municipal y al no haberse agotado esa instancia administrativa no quedó firme la negativa o abstención del órgano municipal; o si por el contrario, tal Resolución no constituye un acto de abstención o negativa sino un verdadero acto administrativo viciado de ilegalidad, por ser contrario a lo contenido en el Acuerdo Municipal del 18 de noviembre de 1975, que acordaba la exoneración de impuestos a la recurrente. No se trata, en criterio de esta Corte, de una abstención o negativa de un funcionario, sino de un acto de efecto particular dictado por un funcionario competente. (El Director de Hacienda Municipal), como lo es la Resolución N° 068, de fecha 21 de abril de 1981 (artículo 45 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal). Esta decisión era apelable por ante el Consejo Municipal (ordinal 16, artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal), lo cual significa, que el agotamiento de la vía administrativa se producía al existir la decisión del Concejo Municipal, y si el recurrente no intentó el recurso de apelación no podía acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa, so pena de serle inadmisibles su recurso como lo apreció el Juez sustanciador. Es decir, que aun admitiendo el criterio del recurrente, de que la Resolución N° 068 del 21-4-81 constituyera un acto de abstención o negativa, no era recurrible ante el órgano jurisdiccional hasta no haberse agotado la vía administrativa, y por tal razón, se declara ajustada a derecho la decisión del *a quo* apelada, y así se deja establecido.

3. Al considerarse ajustada a derecho la decisión del sustanciador de no admisibilidad del recurso esta Alzada no puede entrar a considerar el fondo de la controversia, es decir sobre el contenido y efecto del Acuerdo del Concejo Municipal del 18 de noviembre de 1975 y la Resolución del Director de Hacienda del mismo Concejo Municipal del 21 de abril de 1981 entre otras razones también, porque, como lo admite la recurrente no se solicitó la nulidad del acto administrativo.

4. Por último sostiene la recurrente, que el auto de no admisión dictado por el sustanciador tiene naturaleza de una verdadera decisión o sentencia porque acepta los alegatos del Síndico Procurador Municipal y del Director de Hacienda.

La Corte observa:

La primera parte de la afirmación del recurrente la comparte esta Alzada, en efecto, el Juez contencioso tiene la obligación de examinar previamente el recurso interpuesto y pronunciarse en esa misma oportunidad sobre su admisibilidad, y como en el caso de autos, su negativa acarrea la posibilidad de revisión como consecuencia del recurso de apelación; sin embargo, no puede compartir la calificación otorgada por

el recurrente tomando como base que el juez *a quo* haya oído al productor del acto recurrido, no es eso lo que le da carácter de decisión o sentencia, es el imperativo legal contenido en el artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

4. Contencioso de la Carrera Administrativa

CPCA

17-11-82

Magistrado Ponente: Ezra Mizrachi Cohén

El juez es el encargado de buscar dentro del marco de la Ley, la vía adecuada para aplicar las excepciones dilatorias.

Para decidir la Corte observa:

1º) *Excepciones dilatorias en el procedimiento ante el Tribunal de Carrera Administrativa. Oportunidad para decidir las.*

Decidió el Tribunal *a quo*:

“En la contestación a la querella se opuso la excepción dilatoria prevista en el Ordinal 1º del Artículo 248 del Código de Procedimiento Civil, o sea la declinatoria de jurisdicción por razón de la materia.

“Respecto a tal excepción se observa en relación a los efectos de la misma, difieren el derecho civil y nuestra materia, por cuanto de conformidad con el Artículo 75 de la Ley de Carrera Administrativa, todas las excepciones deben ser resueltas al fondo. En consecuencia, procede la declaratoria de declinatoria de competencia como materia sustancial”.

La Corte observa:

Ciertamente, el Artículo 75 de la Ley de Carrera Administrativa ordena que “en el escrito de contestación, si el Procurador General de la República no admitiere las pretensiones del querellante, opondrá todas las defensas que considere procedentes, sobre las cuales se pronunciará el Tribunal al decidir la querella”, pero de allí no puede deducirse que: *Primero*, las excepciones dilatorias constituyan pronunciamientos vinculados al fondo; y *Segundo*, que la excepción dilatoria deba decidirse en la oportunidad de la definitiva, puesto que la función de las mismas es la de depurar el proceso.

El efecto de las excepciones dilatorias es siempre el mismo, trátase del juicio ordinario o de algún procedimiento especial como el establecido por la Ley de Carrera Administrativa; y ellas se caracterizan, precisamente, por ser independientes de lo sustantivamente debatido en la querella. De lo contrario, no solamente se estarían menoscabando los derechos de una de las partes, sino que además se estaría desconociendo el principio de economía procesal que constituye un necesario criterio para el Juez al interpretar las normas procesales. Por ello, compete al Juez integrar el procedimiento que en forma escueta aparece en las disposiciones transitorias de la Ley de Carrera Administrativa, acudiendo en especial al Código de Procedimiento Civil que constituye elemento integrador para todo procedimiento judicial, aun cuando la Ley de Carrera Administrativa no remita expresamente a la aplicación subsidiaria de las normas del citado Código.

Por ser evidente la necesidad de resolver *in limine* las excepciones dilatorias —pues de otra manera carecería de utilidad resolverlas— toca al Juez buscar, dentro del marco de la Ley, la vía adecuada para hacerlo. En el caso concreto, el Tribunal de la Carrera Administrativa podía utilizar uno de los siguientes procedimientos, ambos de ortodoxa aplicación.

El primero, que puede ser utilizado cuando no haya sido opuesta la excepción dilatoria, consiste en la aplicación de los preceptos generales sobre el conflicto de no conocer, consagrados en los artículos 97 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. Si el Juez requerido fuere —como lo creyó el Tribunal *a quo*— un Juez Superior en lo Civil, Mercantil y de lo Contencioso Administrativo, el conflicto hubiere sido resuelto, en definitiva, por esta Corte, por ser el superior común. Si el Juez requerido hubiere sido un Juzgado de Primera Instancia del Trabajo, la decisión correspondería a la Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo, en aplicación de lo previsto por el artículo 42, ordinal 21 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*.

Si la falta de competencia del Tribunal de Carrera Administrativa fuere planteada, como en el presente caso, por la vía de la excepción dilatoria de declinatoria de jurisdicción, el Tribunal de Carrera podía y debía resolver la cuestión *in limine*, acudiendo para ello a la previsión contenida en el Artículo 386 del Código de Procedimiento Civil:

“Si por resistencia de una parte a alguna medida legal del Juez, por abuso de algún funcionario, o por alguna necesidad del procedimiento, una de las partes reclamare alguna providencia, el Juez ordenará en la misma audiencia que la otra parte conteste en la siguiente, y hágalo ésta o no, resolverá en primera audiencia, o a lo más tarde dentro de la tercera, lo que considere justo; a menos que haya necesidad de esclarecer algún hecho, caso en el cual abrirá una articulación por ocho días sin término de distancia.

Si la resolución de la incidencia debiere influir en la decisión de la causa, el Juez resolverá la articulación en la sentencia definitiva; en caso contrario decidirá al noveno día.

Es de hacer notar que esta solución ha sido expresamente acogida por el Legislador, al regular un procedimiento contencioso administrativo. En efecto, prevé el artículo 130 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que inicia las “Disposiciones comunes a los juicios de nulidad de actos de efectos generales o de actos de efectos particulares”:

“Las excepciones o defensas opuestas en el curso de estos juicios serán decididas en la sentencia definitiva, a menos que el Juzgado de Sustanciación considere que debe resolverse alguna de ellas previamente, en cuyo caso, si fuere necesario, abrirá una articulación con arreglo a lo dispuesto en el artículo 386 del Código de Procedimiento Civil”.

En opinión de esta Corte, es deber del Tribunal de Carrera Administrativa depurar el procedimiento y evitar dilaciones innecesarias en la decisión de aquellas defensas que, como las excepciones dilatorias, deben necesariamente ser decididas *in limine*.

CPCA

15-11-82

Magistrado Ponente: Ezra Mizrachi Cohén

La decisión sobre las excepciones dilatorias en los procedimientos ante el Tribunal de la Carrera Administrativa debe adoptarse *in limine litis* y no en la sentencia definitiva.

El Tribunal *a quo*, en la oportunidad de la sentencia definitiva, decidió como punto previo una excepción dilatoria. Aunque al formalizar la apelación los apelantes

no hayan alegado que no es la oportunidad de dictar sentencia definitiva la adecuada para resolver una excepción dilatoria, cuya función es la de depurar el proceso, la Corte estima necesario pronunciarse al respecto, por estar envuelto en esta materia un importante aspecto de orden público en la conducción del proceso por el Juez de lo Contencioso Administrativo.

No desconoce la Corte que el artículo 75 de la Ley de Carrera Administrativa ordena que: "En el escrito de contestación, si el Procurador General de la República no admitiera de las pretensiones del querellante, opondrá todas las defensas que considere procedente, sobre todo en las cuales se pronunciará el Tribunal al decidir la querrela"; pero esta disposición no puede ser interpretada ni aplicada fuera del marco de los principios generales que rigen el proceso judicial y, en especial, la finalidad de la defensa propuesta: si con ella se va al fondo, negando la admisibilidad o la procedencia de la acción deducida —excepciones de inadmisibilidad y perentorias— o si bien el objeto de la defensa es depurar el proceso, impidiendo su continuación sobre las bases planteadas por el o los querellantes: excepciones dilatorias.

El efecto de las excepciones dilatorias es siempre el mismo, trátase del juicio ordinario o de un procedimiento especial como el establecido en la Ley de Carrera Administrativa; y se caracterizan, aquellas, precisamente, por ser independientes de lo sustantivamente debatido en la querrela. Al decidir una de estas excepciones en la oportunidad de la sentencia definitiva, no solamente se menoscaban los derechos de una de las partes, sino que se infringe el principio de economía procesal, que constituye necesario criterio para interpretar y aplicar las normas procesales. Por ello, compete al juez integrar el procedimiento que en forma escueta aparece en las disposiciones transitorias de la Ley de Carrera Administrativa, acudiendo en especial al Código de Procedimiento Civil, que contiene la normativa integradora para todo procedimiento judicial, aun cuando la Ley de Carrera Administrativa no remita expresamente a la aplicación subsidiaria de las normas del citado código. En el caso objeto de la presente decisión, el Tribunal de Carrera podía y debía resolver *in limine litis* la excepción dilatoria, acudiendo para ello a la previsión contenida en el artículo 386 del Código de Procedimiento Civil:

"Si por resistencia de una parte a alguna medida legal del Juez, por abuso de algún funcionario, o por alguna necesidad del procedimiento, una de las partes reclamare alguna providencia, el Juez ordenará en la misma audiencia que la otra parte conteste en la siguiente, y hágalo ésta o no, resolverá en primera audiencia, o a lo más tarde dentro de la tercera, lo que considere justo; a menos que haya necesidad de esclarecer algún hecho, caso en el cual abrirá una articulación por ocho días sin término de distancia.

Si la resolución de la incidencia debiere influir en la decisión de la causa, el Juez resolverá la articulación en la sentencia definitiva; en caso contrario decidirá al noveno día".

Es de hacer notar que esta solución ha sido expresamente acogida por el Legislador al regular un procedimiento contencioso administrativo. En efecto, prevé el artículo 130 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que inicia las "Disposiciones comunes a los juicios de nulidad de actos de efectos generales o de actos de efectos particulares":

"Las excepciones o defensas opuestas en el curso de estos juicios serán decididas en la sentencia definitiva, a menos que el Juzgado de Sustanciación considere que debe resolverse alguna de ellas previamente, en cuyo caso, si fuere necesario, abrirá una articulación con arreglo a lo dispuesto en el artículo 386 del Código de Procedimiento Civil".

En opinión de esta Corte, es deber del Tribunal de Carrera Administrativa depurar el procedimiento y evitar dilaciones innecesarias en la decisión de aquellas defensas que,

como las excepciones dilatorias, deben ser necesariamente decididas *in limine litis*, puesto que su función es precisamente, la de depurar el proceso.

Esperar la oportunidad de la sentencia definitiva para declarar con lugar una excepción dilatoria, arroja graves dudas sobre la naturaleza de la decisión. En el presente caso, el Tribunal de Carrera Administrativa ordenó que se procediere conforme a lo dispuesto por el ordinal 7º del artículo 256 del Código de Procedimiento Civil: "...paralizar el juicio hasta que subsane el defecto de la demanda, conforme determine la sentencia". Si se califica la sentencia apelada como definitiva, el Tribunal de Carrera Administrativa incurrió en absolucón de la instancia, al agotar su jurisdicción sin pronunciarse sobre la pretensión deducida; si se la califica como interlocutoria dictada en la oportunidad de la definitiva, aparece de manifiesto la incongruencia de esperar hasta ese momento para ordenar que sean subsanados defectos de la querrela, lo que —aun cuando no lo diga la sentencia apelada— implica necesariamente la nulidad de todo lo actuado.

CPCA

18-11-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El pago de salarios caídos demandado en vía contencioso-administrativa es una pretensión de condena que puede acumularse a la pretensión de anulación.

Ahora bien, respecto al petitorio de la demanda del pago de los sueldos dejados de percibir, a pesar de que no fue impugnado en la fundamentación de la apelación, en interés de la ley, para conservar la integridad de la legislación y la uniformidad de la jurisprudencia, la Corte cree conveniente advertir lo siguiente:

La solicitud del pago de los sueldos dejados de percibir constituye propiamente una pretensión de condena contra la administración, que se acumula a la demanda de nulidad de los actos administrativos de remoción y retiro, como en el presente caso; condena ésta que se refiere al pago de la indemnización de los daños patrimoniales que el funcionario sufrió por causa del retiro ilegal. Como pretensión de condena, resulta diferente a la acción de nulidad, y como tal debe ser tratada pero, no obstante, ambas acciones pueden acumularse, por no ser contradictorias y porque pueden tramitarse por un solo procedimiento, cual es el contemplado en los artículos 74 a 83 de la Ley de Carrera Administrativa. Por ello, la sentencia que se dicte puede comprender ambas pretensiones o acciones: la de anulación y la de condena. Pero, dentro del mismo orden de ideas, como indemnización de daños y perjuicios, no deben acordarse si éstos no son demandados, ya que no se trata de un pago *ex lege*, y pueden ser contradichos por la Administración demandada. De forma, que a juicio de la Corte, la práctica seguida de señalar simplemente por vía de consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos impugnados, que deben pagarse los sueldos dejados de percibir por el funcionario, jurídica y procesalmente no es correcto, ni ajustado a Derecho, y como pago obligatorio y consecuencial, no deberían ser aceptados por la Administración, y tampoco reconocidos por el Tribunal de la Carrera Administrativa. En criterio de esta Corte, el pago de los sueldos dejados de percibir constituye propiamente la pretensión de condena del pago de una indemnización, que el funcionario querellante estima equivalen a tales sueldos, y éste, en realidad debe ser el petitorio de la demanda, y así deberían ser acogidos por el Tribunal de la Carrera Administrativa. De esta manera, se evitarían enriquecimientos injustificados, y se permitiría a la Administración defenderse de tales enriquecimientos que la pueden perjudicar.

En efecto, como daños causados por una actividad ilegal e ilegítima de la Administración, deben ser objeto de prueba por quien los experimente o los sufre, es decir, por el funcionario que alegue haber sido ilegalmente retirado. En este sentido, al querellante, es cierto, que le bastará alegar y probar el hecho ilegal del retiro, y que por tanto, por ese motivo se vio impedido de seguir percibiendo su sueldo. Pero, la Administración tiene derecho, y le debe ser permitido, alegar y probar que el funcionario retirado obtuvo un nuevo empleo, ganando igual o superior sueldo, o hasta menor, con posterioridad al retiro, y de que no son ciertos los daños reclamados por el demandante, o que la indemnización no debe cubrir la totalidad de lo demandado por ese concepto. De no ser esto así, de no aceptarse el alegato y la prueba de que el querellante volvió a prestar servicios u obtuvo otros ingresos como contraprestación de su trabajo, y de no exigirse que en la querrela o demanda, se precise el concepto de la pretensión del pago de los sueldos dejados de percibir, se estaría desvirtuando la naturaleza del pago de dichos sueldos, como una indemnización por daños y perjuicios, y convirtiéndolos en una sanción pecuniaria que la Ley no contempla.

En el caso de autos la Corte se ve impedida de revisar la anterior situación, porque en la fundamentación de su apelación, la Administración se limitó a impugnar la sentencia apelada, en cuanto a la caducidad de la acción y a la decisión del Tribunal *a quo* de que el acto de remoción y retiro resultó ilegal. Sin embargo, en interés de la Ley hace las anteriores advertencias al referido Tribunal.

5. *Contencioso inquilinario*

CPCA

21-10-82

Magistrado Ponente: Hildegar Rondón de Sansó

El procedimiento que se desarrolla en el Tribunal de Inquilinato es de naturaleza contencioso-administrativa.

El problema fundamental que el recurso plantea se encuentra en la determinación de la naturaleza del acto que acuerda el desalojo en base a las causales establecidas en el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas. Al efecto se señala que el acto de la Dirección de Inquilinato con el cual concluye el procedimiento administrativo de desalojo *es un acto administrativo autorizatorio que, constituye una condición que se impone al arrendador para proceder por la vía judicial a solicitar la desocupación*. De allí que se trate de un acto que no tiene otro efecto que llenar un requisito de admisibilidad de la acción que ha de ser ejercida por la vía judicial y en este mismo orden de ideas la revisión del acto por parte del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no puede transformar su esencia, sino que la *confirmación del mismo no implica un cambio en su naturaleza, por lo cual el arrendador que la obtiene no ha conseguido* con ello una sentencia que acuerda el desalojo, sino la ratificación de una decisión administrativa que ha de habilitar, como lo haría el acto de no haber sido apelado, el ejercicio de la acción judicial. Se estima para mantener esta posición que históricamente este fue el sentido que tuvo el procedimiento administrativo: el de establecer una tutela especial del inquilinato —débil jurídico en la relación arrendaticia— que protegiera mejor sus derechos e intereses.

Esta Corte observa que el sistema de protección especial al inquilino en el contrato de arrendamiento, tuvo indudablemente tal destino y objetivo; pero la sucesión de los hechos se reveló mucho más compleja: la decisión de la oficina contralora de los alquileres —atribución que fueran asignadas a la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, por ser un acto administrativo de una dependencia jerárquicamente subordinada de un organismo ministerial, se estimó por su esencia, sujeta al

recurso jerárquico que se elevaba ante el Ministro. Fue casi como en el despacho ministerial comenzaron a acumularse los recursos, para cuya decisión el organismo administrativo carecía de la especialidad y de los instrumentos necesarios para hacer la revisión total que el recurso jerárquico requiere. Ante tal situación se pensó en una forma de desconcentración que atribuyera la revisión del acto administrativo a un organismo que pudiera otorgar mayor soltura, especialidad y agilidad al procedimiento, otorgándole al mismo tiempo a las partes las efectivas garantías de un procedimiento contradictorio. La solución estuvo en la asignación a un organismo jurisdiccional del poder de revisión del acto administrativo, constituyéndose al Tribunal de Apelaciones de Inquilinato para cumplir tal tarea en el área correspondiente al Distrito Federal y al Distrito Sucre del Estado Miranda. En lo que atañe a la materia en el resto del país, las decisiones en este campo que en primera instancia correspondía asumirlas el Concejo Municipal respectivo, eran recurribles ante los jueces de Distrito de la jurisdicción.

El sistema se hace mucho más complejo al ser dictado la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que establece que las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato pueden impugnarse ante esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y las de los jueces de Distrito por ante los jueces superiores con competencia en lo civil, mercantil y contencioso-administrativo (que serían más tarde organizados en circunscripciones regionales por el Decreto 2.057 del 8-3-77).

La situación pasa a ser en consecuencia la que existe en los momentos actuales y que es la siguiente:

1. La solicitud de desalojo se eleva ante los organismos administrativos precedentemente indicados (Dirección de Inquilinato en el área metropolitana y Concejos Municipales en sus respectivas jurisdicciones), salvo la que se fundamente en la insolvencia (letra a del artículo 1) la cual se ventila ante el juez de la jurisdicción ordinaria competente de acuerdo con la cuantía.

2.—La autorización para el desalojo que se fundamenta en motivos diferentes a la insolvencia del inquilino que taxativamente establece el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, es acordada por el Ministerio de Fomento por órgano de la Dirección de Inquilinato o por el Concejo Municipal respectivo. El procedimiento que se sigue para conocer de dicha solicitud es contradictorio por lo cual contempla un lapso probatorio de ocho (8) días hábiles.

3.—Declarada con lugar la solicitud se puede impugnar el acto ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato o ante el Juez de Distrito correspondiente, según el caso.

4.—La decisión de los dos organismos jurisdiccionales es apelable ante la Corte Primera o ante el Tribunal superior correspondiente, respectivamente.

Una vez concluido este largo proceso que comprende un procedimiento administrativo contradictorio más dos procedimientos jurisdiccionales, la doctrina y la práctica y el acto impugnado objeto de la presente apelación, han señalado que, de haberse obtenido en definitiva una autorización para proceder a la desocupación del inmueble, deberá actuarse por la vía del juicio breve a fin de demandar la desocupación. Es decir que el largo trámite antes narrado sólo ha servido para que el solicitante de la desocupación llene un requisito de la admisibilidad de la verdadera acción de desocupación que es la que ha de ventilarse por la vía antes señalada del juicio breve, con todas sus incidencias.

Vista en tal forma la cuestión, resulta indudable que el sistema es complicado hasta los límites del absurdo y que hay algo que es incorrecto en todo su planteamiento. Es cierto que instituciones como la inquilinaria han ido surgiendo a retazos para satisfacer a las circunstancias tal como se han ido planteando. Es así como ante la insuficiencia del recurso jerárquico que existía por ante el Ministro y que no ofrecía garantía alguna, sino que constituía una incidencia inútil, se piensa en un organismo revisor de los actos administrativos que sí ofrezca estas garantías. Es igualmente la

misma situación de necesidad la que obliga a otorgar un nuevo recurso ante un órgano jurisdiccional por la imposibilidad legal de ejercer el de casación (artículo 423, ordinal 6 del Código de Procedimiento Civil). Corresponde sin embargo al intérprete ante un régimen como el existente ordenar en forma lógica sus elementos y consecuencias para hacerlo eficiente y consecuente con los fines para los cuales ha sido creado.

En los momentos actuales, *aclarada ya por este organismo jurisdiccional, la evidente naturaleza contencioso-administrativa especial que tiene el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato y consecuentemente también los Tribunales de Distrito cuando deciden sobre la materia inquilinaria por cuanto conocen, anulan o confirman actos administrativos, con lo cual toda la polémica al respecto resulta inútil y carente de objetivo, es necesario determinar si tales tribunales al decidir, poseen o no la facultad de ejecutar sus fallos en esta materia.* Al respecto se observa que el mayor de los obstáculos teóricos que han sido alegados en contra de dicha facultad es la *naturaleza declarativa de la autorización* que se otorga al propietario para el desalojo, lo cual impediría que se produjera tal ejecución. Esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo debe puntualizar al efecto lo siguiente:

1.—Los tribunales antes mencionados tienen como órganos jurisdiccionales que son la facultad de ejecutar sus propias decisiones, en razón de lo cual por imperio de la ley se les habilita para hacerlo.

2.—El acto autorizador no es un acto declarativo, sino que por el contrario se ubica como ejemplo entre los actos constitutivos si se entiende por tales a los que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas y por los primeros a los que carecen de tal poder, limitándose a dejar constancia de hechos jurídicamente relevantes.

3.—El mito de que solamente se ejecutan los actos de condena obedece a una visión extremadamente limitada del proceso, esto es aquel que sólo califica como tal a las medidas que recaen sobre los bienes del demandado mediante el embargo ejecutivo y el consiguiente remate. El derecho es rico en otras modalidades de ejecución que tienen tanta fuerza como el anterior.

4.—La decisión que quede definitivamente firme de una solicitud de desocupación (basada en una causal diferente a la insolvencia) que acuerde el órgano competente no requiere de homologación alguna por parte del juez porque ella es un acto administrativo dotado de ejecutividad. De allí que bastará para su ejecución ocurrir ante el organismo jurisdiccional para que dicte la medida apropiada. En efecto, no está previsto en la actual Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos una modalidad de ejecución para tales casos que pueda ser ejercida directamente por la Administración (ejecutoriedad administrativa) en razón de lo cual corresponde al juez decretarla.

5.—Ahora bien, si la decisión administrativa ha sido confirmada por un tribunal contencioso administrativo éste tendrá la facultad de ejecutar su propio fallo directamente, o de dictar un mandamiento de ejecución.

De todo lo anterior se evidencia lo siguiente:

1.—La decisión de los órganos administrativos que acuerdan el desalojo, no constituye una simple habilitación o ante juicio administrativo condicionante de la procedencia de la acción jurisdiccional.

2.—La sentencia de los tribunales que oyen los recursos que se interpongan contra los actos administrativos que acuerdan el desalojo son decisiones contencioso-administrativas que pueden confirmar o anular los actos impugnados.

3.—Aún cuando se designe a las decisiones de los actos de los organismos administrativos inquilinarios como autorizaciones, no puede calificárseles como actos declarativos, por cuanto las autorizaciones son verdaderos y propios actos constitutivos que producen cambios en la vida jurídica de un sujeto, colocándolo en una situación preexistente o habilitándolo por el ejercicio de un poder legal.

4.—Los jueces contencioso-administrativos que confirmen la decisión administrativa inquilinaria tienen en virtud de una disposición expresa que los faculta para ello el poder de acordar su ejecución.

Voto salvado del Magistrado Pedro Miguel Reyes

PRIMERA: Comparte plenamente el criterio sustentado por esta Corte y ratificado en la anterior sentencia, sobre la naturaleza contencioso administrativa especial del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato y de los Tribunales de Distrito al conocer de los actos administrativos en materia de regulación de inmuebles, derecho de preferencia, reintegros y desalojos.

SEGUNDA: Considero igualmente que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato y los Tribunales de Distrito al conocer la materia inquilinaria, lo hacen mediante un especial recurso de anulación contencioso administrativo contra actos administrativos emanados de los Concejos Municipales o de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, éste último en jurisdicción del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda. Recurso de anulación que tiene por finalidad restablecer el derecho objetivo supuestamente lesionado, y no derechos subjetivos, a pesar de que el procedimiento y la decisión respondan a un interés subjetivo de los particulares.

TERCERA: Establecidas las anteriores premisas, corresponde ahora indagar y precisar la naturaleza y efectos del acto administrativo inquilinario emanado de la Dirección de Inquilinato o de los Concejos Municipales, impugnado por medio de este especial recurso contencioso administrativo de anulación; y es en este punto, donde se fundamenta mi desacuerdo con el criterio sostenido en la anterior decisión. En efecto, el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas en su primer artículo establece las causales por las cuales se puede solicitar la desocupación de una vivienda; el artículo 2º señala que al ser autorizada la petición de desocupación, al inquilino se le concederá un plazo de tres meses para efectuarla. Se desprende de lo anterior, que el acto que dicta la Dirección de Inquilinato o el Concejo Municipal son actos administrativos autorizatorios, que constituyen un requisito de procedencia para obtener en definitiva la desocupación del inmueble. Son actos habilitantes que establecen en la esfera jurídica del interesado un supuesto necesario para poder ocurrir por la vía jurisdiccional ordinaria y solicitar allí la desocupación conforme lo establecido en el artículo 1615 del Código Civil en concordancia con el artículo 706 del Código de Procedimiento Civil, que sujetan a la jurisdicción ordinaria dicha acción y bajo el procedimiento del juicio breve. Estas normas, debemos reiterar tienen plena vigencia, por cuanto no han sido ni fueron derogadas por el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, ni por la Ley de Regulación de Alquileres, y como es obvio menos aún, por el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda.

CUARTA: Igualmente debo indicar que el juicio de desocupación constituye el medio procesal que tiene por finalidad que el arrendador que por su voluntad resolvió el contrato de arrendamiento a tiempo indeterminado, obtenga la entrega del inmueble por haberse tipificado previamente por el organismo administrativo competente alguna de las causales establecidas. El fundamento tanto de esta previa autorización administrativa para intentar la acción de desocupación ante la jurisdicción ordinaria, como de los otros medios de control de la actividad inquilinaria, lo constituye el establecimiento de una activa participación de la Administración en la relación locatoria para controlar su desenvolvimiento y evitar situaciones de abuso y especulación que se plantean entre un exceso de demanda de viviendas y una oferta restringida.

QUINTA: Comparto el criterio sustentado en la decisión, por el cual se afirma que los actos administrativos autorizatorios no tienen exclusivamente un carácter mero declarativo, expresado en la constatación de supuestos de hecho pre-existentes; en

efecto, los actos autorizatorios también tienen un evidente carácter constitutivo, por establecer en la esfera jurídica del administrado una nueva situación de derecho al obtener la habilitación necesaria para realizar determinadas actuaciones, que sólo puede acometer mediante esta providencia. En consecuencia, la calificación que hacen la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento o el Concejo Municipal estableciendo la existencia de una de las causales para la desocupación de viviendas, indicadas en el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, es un típico acto autorizatorio, que primero constata la existencia de los supuestos indicados en la norma, realizando así su naturaleza inmediata y mero declarativa; pero al mismo tiempo, tiene una esencia mediata y constitutiva al permitirle al interesado demandar por desocupación al arrendatario al obtener la autorización del organismo administrativo. Esta fue la intención de nuestro legislador al establecer esta autorización para el desalojo de los inmuebles. Por lo cual, no es posible otorgarle a este acto administrativo consecuencias extrañas a su esencia, que lo dilatan y expanden hasta sustituir el juicio de desalojo, por el hecho que la legalidad de tal acto administrativo sea revisado por un organismo judicial contencioso administrativo.

El Tribunal de Apelaciones de Inquilinato tiene una jurisdicción limitada a revisar la actividad jurídica de la Administración, Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, como poder público; distinta a la jurisdicción ordinaria que conoce del juicio de desocupación que resolverá conflictos de derechos subjetivos que emanan de una relación contractual sobre la cual el arrendatario podrá ejercer diversas defensas vinculadas a la relación locataria. El derecho subjetivo del arrendador de lograr el desalojo se ubica dentro de la categoría de derechos denominados "condicionados"; en efecto, observemos que su procedencia está sujeta a su compatibilidad con un interés público, que en el presente caso verifica la Administración y lo acuerda mediante la autorización para el desalojo que otorga la Dirección de Inquilinato o los Concejos Municipales, según sea el caso.

SEXTA: Como bien conocemos, la legislación inquilinaria en Venezuela ha sido elaborada por fragmentos, respondiendo a realidades inquilinarias coyunturales y alejada de criterios técnicos jurídicos que le aporten claridad y coherencia a este marco legal; pero aún con tales fallas, podemos afirmar dentro de una interpretación sistemática, que ha sido voluntad del legislador al no derogar tanto del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas como del artículo 1615 del Código Civil, mantener en el procedimiento para lograr el desalojo de un inmueble arrendado a tiempo indeterminado dos fases; una previa y administrativa que califica la procedencia de este derecho condicionado; y una segunda de naturaleza judicial que se verifica ante los tribunales ordinarios. En consecuencia, tanto el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato que conoce en primera instancia de un recurso de nulidad intentado contra actos administrativos emanados de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, y esta Corte que conoce de tales decisiones en alzada, conforman las dos instancias de la jurisdicción contenciosa administrativa.

SEPTIMA: El interesado al obtener un acto administrativo que cause estado y esté firme una decisión firme del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato o de esta Corte, de ser el caso, puede ocurrir ante la jurisdicción ordinaria para lograr el desalojo. El procedimiento anterior es evidentemente complejo y lento que aporta en muchos casos una justicia tardía, pero todo ello ha sido voluntad del legislador al perfeccionar la jurisdicción contenciosa administrativa en el área inquilinaria y mantener la fase jurisdiccional ordinaria del procedimiento de desalojo. Es al legislador a quien le corresponde modificar el sistema establecido, conjugando las realidades sociales y económicas del hecho inquilinario, con los principios de economía procesal y el necesario equilibrio entre el arrendador y el inquilino, así como de racionalidad de la actividad administrativa y judicial para esta fundamental regulación. Pero admitir, como es el caso de la anterior sentencia, que dentro de la fase contenciosa-administrativa, revisora del acto administrativo de la Dirección de Inquilinato que

recae sobre una solicitud de autorización para un desalojo, se cumple además la fase judicial ordinaria del juicio de desalojo, sería eliminar de tal procedimiento, el principio contradictorio que se cumple en la fase judicial, por el cual el arrendatario tiene el derecho de alegar y ser oído sobre las defensas que pueda oponer ante las pretensiones del arrendador en relación al contrato que los vincula y a la pretensión de desalojarlo; por cuanto la fase contenciosa-administrativa no puede y no va a conocer derechos subjetivos, por cuanto su función es restablecer el derecho objetivo.

Admitir además, que las sentencias dictadas por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato que declaran con lugar las solicitudes para obtener la autorización para el desalojo pueden ejecutarse en el sentido de desalojar al inquilino, tendría dicho supuesto un evidente carácter contra legem, por tener los artículos 1615 del Código Civil y 706 del Código de Procedimiento Civil, plena vigencia; y corresponderle a la jurisdicción ordinaria el conocimiento del juicio de desocupación una vez obtenida la autorización emanada de los organismos administrativos competentes.

Voto salvado del Magistrado Román J. Duque Corredor

PRIMERO: La acción de desocupación tiene su título jurídico en la facultad del arrendador de recuperar el bien arrendado. Acción ésta que encuentra su base legal principalmente en el artículo 1615 del Código Civil, y que debido a su amplitud la legislación inquilinaria limitó, al restringir su ejercicio a los casos de desalojo contemplados en el artículo 1º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, y al sujetar dicha acción a la exigencia de seguir un trámite administrativo previo para constatar su justificación. Las normas de inquilinato representan, en ese sentido, una limitación legal al derecho de propiedad, en concreto, a la facultad del propietario de recuperarla, cuando el bien sobre el cual recae ha sido cedido en arrendamiento. Además, las normas citadas, en protección del inquilino, ampliaron los plazos de desocupación y previeron su prórroga. Pero, no por ello la legislación de inquilinato le quitó el carácter privado y contractual al arrendamiento, ni le arrebató la competencia a los Tribunales ordinarios para conocer y decidir los asuntos contenciosos en esta materia, y en especial, en cuanto al juicio de desocupación se refiere.

SEGUNDO: El Decreto sobre Desalojo de Vivienda no eliminó, ni sustituyó por otra acción o pretensión administrativa, la acción de desalojo a que se contrae el artículo 1615 del Código Civil y que regula procesalmente el artículo 706 del Código de Procedimiento Civil. Su intención no fue la de crear otro recurso diferente a la referida acción, ni un procedimiento administrativo para su ejercicio, distinto al contemplado en el mencionado artículo 706. Tampoco quiso el legislador sustraer de los Tribunales ordinarios el conocimiento de los juicios de desocupación que le atribuye el ya referido artículo 706, ni en general, de los asuntos contenciosos de derecho relativos al régimen de los derechos y obligaciones de los arrendadores y arrendatarios, para atribuir dicho conocimiento a las autoridades administrativas de inquilinato, y a Tribunales distintos de los ordinarios.

TERCERO: La pretensión que conocen los organismos administrativos de inquilinato, y el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, mediante apelación, no es una verdadera contención sobre el derecho mismo del arrendador de lograr la desocupación del inmueble arrendado, puesto que éste le viene del Código Civil (Artículos 1594, 1599, 1601, 1607 y 1615) y del propio contrato de arrendamiento, sino una pretensión destinada a comprobar si existe uno de los motivos que justifique la desocupación, de los señalados en el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda. Este Decreto no les atribuye a los referidos organismos administrativos de inquilinato, competencia para resolver conflictos de derecho de naturaleza legal o contractual, ni podía asignársela por ser ello inconstitucional. Su competencia está limitada a la comprobación de la causal de desalojo invocada como justificación y a expedir una autorización al arrendador para que éste ejerza la acción de desocupación que le reconoce el artículo 1615 del Código Civil, mediante el procedimiento contemplado en

el artículo 706 del Código de Procedimiento Civil, y a declarar, en favor del inquilino, los plazos dentro de los cuales éste debe efectuar la desocupación, y en su caso, a autorizar su prórroga.

CUARTO: Por el hecho de que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato revise las actuaciones de los organismos de inquilinato, a través de la apelación, que la jurisprudencia reciente de esta misma Corte ha asimilado a un recurso especial contencioso administrativo, ello no cambia la naturaleza administrativa ni las finalidades de aquel procedimiento que se llevó ante los referidos organismos. El asunto planteado ante el mencionado Tribunal no es un asunto contencioso de derechos, derivado del régimen contractual interno arrendaticio, surgido entre el arrendador y el arrendatario, sino el control externo de la legalidad de la actividad administrativa de los organismos de inquilinato, para constatar la justificación del desalojo, para otorgar o no la autorización de la desocupación y para establecer los plazos o la prórroga de ésta. Esta actuación de los organismos de inquilinato y que revisa el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, no constituye, ni puede constituir nunca, una cuestión litigiosa contractual entre dos particulares, sino típicamente administrativa, que no cambia, ni se desnaturaliza, por el hecho que se intente en contra de esa actuación un recurso de anulación judicial. La materia debatida ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es la concerniente a la impugnación de un acto administrativo emanado de los organismos de inquilinato, por parte de uno de los interesados, arrendador o arrendatario, y a la defensa de su legalidad, igualmente por alguno de los sujetos procesales señalados. Es decir, un conflicto entre la Administración y los particulares respecto a la legalidad de su actuación al otorgar o no la autorización de desalojo, o al establecer la prórroga para la desocupación o al comprobar los motivos del acto que conoce un Tribunal Contencioso Administrativo especial. En otras palabras, se trata de un proceso contencioso administrativo de anulación por sólo razones de ilegalidad, en materia inquilinaria.

QUINTO: Desde otro orden de ideas, los organismos de inquilinato, en el procedimiento que se sigue ante ellos, no reciben pretensiones o acciones de condena, ni pronuncian decisiones de este tipo. No pueden, por tanto, so pena de incurrir en usurpación de funciones, dictar sentencias condenatorias. La solicitud que el arrendador les presenta no es una demanda de desocupación o desalojo, sino que su finalidad es la de que el organismo administrativo constate si está justificado que el inquilino desocupe, porque existe alguno de los motivos señalados en el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, y que por tanto, otorgue la respectiva autorización para ello y que prevea los plazos para la desocupación, o su prórroga. Esta finalidad no permite atribuir al procedimiento que se sigue ante los organismos de inquilinato, la naturaleza de un verdadero juicio de desocupación, ni a la decisión que dicten la de una sentencia de condena, que después vaya a ser conocida y ejecutada como tal por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato. Lo que conoció y resolvió el organismo de inquilinato fue una solicitud y un procedimiento administrativo y no de una demanda de desocupación, ni siguió un verdadero juicio de este tipo, y mucho menos pronunció una sentencia que condenó al inquilino a desalojar el inmueble arrendado. Si en la práctica, las resoluciones de los organismos de inquilinato concluyen acordando el desalojo y ordenando al inquilino que desocupe, ello no pasa de ser una impropiedad consentida por la costumbre, que no llega a convertirse en verdad jurídica. No puede afirmarse, en consecuencia, que los organismos de inquilinato actúan como jueces para dilucidar conflictos contractuales de derecho, y para condenar al inquilino al desalojo, sino que son autoridades administrativas que mediante actos administrativos deciden si el arrendador comprobó el motivo de desalojo invocado y que por tanto, se justifica que el inquilino desocupe el inmueble arrendado, dentro de los plazos establecidos legalmente.

SEXTO: Aún tratándose la resolución del organismo de inquilinato de una autorización para desalojar, otorgada en un procedimiento administrativo contradictorio,

no puede concluirse por ese solo hecho, en que constituye una decisión que condenó al inquilino a una obligación de hacer, o sea, de desalojar. Aceptar esto, sería convertir a la solicitud que el arrendador presentó ante el organismo de inquilinato en una demanda o acción de desalojo en contra del arrendatario, no siendo tal organismo un órgano judicial, sino administrativo, y equivale a considerar el procedimiento contemplado en el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, como un verdadero juicio de desocupación, y a la resolución que dicte el funcionario u organismo de inquilinato competente, como una sentencia. Tal no fue ni es la intención del legislador. Porque éste no pensó nunca en derogar totalmente el artículo 1615 del Código Civil, sino parcialmente en cuanto al ejercicio de la acción de desocupación y en relación a los plazos para efectuarla, ni tampoco en eliminar al artículo 706 del Código de Procedimiento Civil, como procedimiento judicial para obtener la desocupación. Igualmente, el legislador no quiso atribuir el conocimiento de esta cuestión litigiosa contractual a funcionarios administrativos, ni mucho menos que éstos ejecutaran decisiones de desalojo. Es más, el derecho a obtener la desocupación del inmueble arrendado, no le viene al arrendador del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, sino de las normas del Código Civil que rigen el contrato de arrendamiento. Y la autorización que le otorga el funcionario de inquilinato al arrendador, lo que significa es que la desocupación que el arrendador quiere ejercer está justificada, pero, de allí no puede derivarse que el inquilino esté condenado a desocupar el inmueble y que no tenga ninguna otra defensa frente a la acción de desocupación de su arrendador. En otras palabras, que la autorización de desalojo no puede tener valor de cosa juzgada absoluta, frente al arrendatario, respecto a su obligación de desalojar, en el sentido de que no pueda ser enervada por otra excepción perentoria o de fondo, de carácter contractual, por el inquilino. Por ejemplo, nada obsta que frente a la acción de desalojo el inquilino pueda oponer la excepción de contrato no cumplido (*exceptio non adimpleti contractus*), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1168 del Código Civil, porque el arrendador, a su vez, no le ha reconocido la indemnización a que tiene derecho según el artículo 1591 *ejusdem*, por haber sido perturbado en el goce del bien arrendado a consecuencia de una acción relativa a la propiedad de dicho bien, o por los daños y perjuicios causados al arrendatario por los vicios y defectos de la cosa (artículo 1587 *ejusdem*). De modo, que si se acepta que la autorización de desalojo es una condena en contra del inquilino, y de que sólo procede su ejecución, sería cercenarle a los inquilinos otras defensas o excepciones, que por la naturaleza administrativa del procedimiento en donde se obtuvo la autorización, jamás pudieron plantear.

SEPTIMO: Por el hecho de que las resoluciones autorizatorias de desalojo otorgadas por los organismos de inquilinato, puedan ser llevadas mediante apelación ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, ello no cambia la naturaleza administrativa de tales resoluciones, ni convierte al procedimiento seguido ante aquel Tribunal en un juicio de desocupación o desalojo, ni por ello dicho Tribunal se transforma en un Tribunal ordinario, ni la sentencia que éste dicte puede contener condena alguna. En efecto, la apelación ante el citado Tribunal es, según la jurisprudencia mantenida por esta misma Corte, un recurso especial contencioso administrativo de anulación por ilegalidad, y si ello es así, el objeto de tal recurso no puede ser el de una condena, ni resolver un conflicto contractual entre el arrendador y el arrendatario, sino constatar la legalidad de la actuación de los organismos de inquilinato, y por tanto, su sentencia no puede ser otra sino la de declarar si procede o no la nulidad de la resolución dictada por el organismo de inquilinato al autorizar el desalojo, pero nunca la de condenar a la desocupación al inquilinato. Si ésta fuera la finalidad de la apelación ante el mencionado Tribunal, no se trataría de un recurso contencioso administrativo de anulación por ilegalidad, sino de una contención de derecho entre particulares relativa a un contrato, y la susodicha apelación sería una demanda de desalojo. Si esta fuera la conclusión,

entonces, el inquilinato podría plantear toda suerte de excepciones o defensas frente a la apelación, y ocurre que esto no es lo que sucede ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, y de ocurrir esto, dicho Tribunal se declararía incompetente para resolver tales conflictos de derecho contractuales.

OCTAVO: A juicio del Magistrado que disiente de la mayoría sentenciadora, la naturaleza declaratoria de la sentencia que dicte el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, en los procedimientos que siga para revisar la legalidad de la actuación de los organismos de inquilinato, no es la que propiamente impide que tal decisión sea ejecutada por aquel Tribunal, sino que la misma *no constituye, ni puede constituir una verdadera condena en contra del inquilino*, dictada en un verdadero juicio de desalojo. La sentencia en cuestión, no resuelve un conflicto contractual de derecho entre las partes de un contrato de arrendamiento, que concluya en una condena, sino de la impugnación por razones de ilegalidad de la decisión administrativa del organismo de inquilinato, al constatar la justificación del desalojo y al autorizarlo. Las partes interesadas en el procedimiento seguido, mediante apelación, ante el Tribunal de referencias, se limitan a señalar los errores de procedimiento, los errores de interpretación de las normas del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, o a desvirtuar la apreciación de los hechos sobre los cuales se basó el organismo de inquilinato para dictar su decisión autorizatoria. No se trata por tanto, de una sentencia de condena que pueda ser ejecutada por el Tribunal que la dictó.

Por ello, a juicio del Magistrado que suscribe, la razón por la cual las sentencias que dicte el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato en esta materia de desalojo, no pueden ser ejecutadas, no es porque se trate de una sentencia emanada de un Tribunal Contencioso Administrativo, *sino porque no son propiamente de condena sino de anulación*. Cuando estas sentencias de anulación supongan, a su vez, decisiones adicionales de condena, en contra de la Administración, no habría ninguna dificultad en ejecutarlas al igual que cualquier otra sentencia de este tipo, como se desprende del artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Pero, tal no es el caso de las sentencias que se dictan en el procedimiento de apelación por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, al conocer de una autorización de desalojo porque el procedimiento administrativo y la decisión administrativa que este Tribunal revisa, no son procedimientos ni decisiones de condena, sino autorizatorias, ni van contra la Administración.

NOVENO: A juicio del Magistrado que disiente, la tesis de la mayoría y que se recoge en el fallo que antecede a este voto salvado, va a permitir que en la práctica se haga peor la condición del inquilino que ejerza la apelación en contra de la decisión del organismo de inquilinato. En efecto, si el arrendatario no ejerce el recurso de apelación antes referido y el acto administrativo autorizatorio queda firme, el arrendador, como lo reconoce la misma sentencia dictada por la mayoría, debe acudir a la vía judicial ordinaria a demandar el desalojo, y en esta vía el inquilino puede ejercer cualesquiera defensas perentorias o de diferente orden en contra de la demanda de desalojo. Pero, si por el contrario, el inquilino apela ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, y éste confirma la decisión administrativa que autorizó el desalojo, al quedar definitivamente firme la sentencia de aquel Tribunal y procederse a su ejecución, el arrendatario no podría oponer ninguna defensa o excepción a su arrendador, derivadas del contrato de arrendamiento, por tratarse de la fase de ejecución de una sentencia. Con lo cual, se le hizo peor la condición que tenía el arrendatario ante la Dirección de Inquilinato, de no haber intentado el recurso de apelación. Ello va en contra del principio general de que los recursos no deben hacer peor la condición de quienes los ejercen.

DECIMO: Además de lo precedentemente expuesto, a juicio del Magistrado que salva su voto del anterior fallo, permitir la ejecución de la sentencia que confirme la autorización de desalojo, y proceder a efectuar la desocupación, por parte del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, significa darle a este Tribunal competencia

que no le es reconocida por ningún texto legal, y convertirlo en un Tribunal que conoce de asuntos o conflictos de derecho derivados de contratos de arrendamiento, surgidos entre las partes de ese contrato, como son los relativos a la obligación del arrendatario a desocupar el inmueble arrendado. El Tribunal mencionado carece de la debida competencia para ejecutar sentencias de condena en materia de desalojo, ya que, como se expresó, dada su naturaleza de Tribunal Especial Contencioso Administrativo, su competencia consiste en controlar la actuación administrativa de los organismos competentes de inquilinato, por razones de ilegalidad, al tramitar la solicitud de autorización de desalojo del inmueble presentada por el arrendador y al otorgar ésta; y determinar si fueron constatadas y correctamente interpretadas las causales que justifican el desalojo, por parte de aquellos organismos. Esta competencia no llega a comprender los conflictos contenciosos de derecho o contractuales entre las partes de un contrato de arrendamiento, los cuales siguen siendo de la competencia de los Tribunales ordinarios. En concreto, es criterio de quien suscribe, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no es competente para ejecutar sentencias de desalojo en contra de los inquilinos.

CPCA**25-10-82**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La decisión del Tribunal en Pleno de Primera Instancia tiene la naturaleza de la sentencia de alzada.

Lo anterior lleva a concluir que respecto a la denuncia existe cosa juzgada, que impide a esta Corte conocer y decidir tal alegato. En efecto, la decisión del Tribunal en Pleno de Apelaciones de Inquilinato agotó la doble instancia que rige nuestro ordenamiento en materia de apelaciones, por lo que la sentencia de alzada no admite otro recurso de apelación, produciéndose en consecuencia los efectos de la cosa juzgada tanto material como formal. En ese sentido, la decisión del Tribunal en Pleno de Primera Instancia, tiene la naturaleza de la sentencia de alzada, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 68 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, el cual reza textualmente: "Los asuntos que llegaren a conocimiento del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato serán distribuidos conforme a su orden de llegada entre los vocales. Cada vocal actuará como juez sustanciador en la tramitación del asunto que le corresponde. De la decisión de los jueces sustanciadores se oirá apelación por ante el Tribunal en pleno, integrado por los otros dos Magistrados y uno de los suplentes". En concreto, que por cuanto en nuestro orden procesal rige el sistema del doble grado de jurisdicción, que admite solamente un recurso de apelación, el fallo de la segunda instancia produce ejecutoria, por lo que es improcedente una nueva apelación sobre lo ya decidido por el Tribunal *a quo* en pleno, y así se declara.

CPCA**17-11-82**

Magistrado Ponente: Hildegar Rondón de Sansó

En los procedimientos de desalojo el juez contencioso se limitará a verificar la conformidad del acto dictado con el derecho, tomando en cuenta solamente el momento y circunstancias en que fue dictado.

El procedimiento para el desalojo de inmuebles regulado por el Decreto Legislativo que rige la materia se plantea ante un órgano administrativo que es, en la jurisdicción del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda, la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento y que en el resto del país es de la competencia de los concejos municipales. Una vez decidida la solicitud en sede administrativa, está prevista la revisión del acto administrativo correspondiente por los organismos jurisdiccionales, acordándose su conocimiento en el primer caso precedentemente señalado, al Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, contra cuya decisión puede ocurrirse ante esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. De allí que exista en dicho procedimiento una instancia administrativa cuya decisión es controlable por el juez mediante sentencia que puede a su vez ser objeto de ulterior revisión conclusiva de la cuestión planteada y productora en consecuencia de los efectos de cosa juzgada. Vista en tal forma la situación procesal, resulta indudable que la apelación que se haga ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato constituye un recurso contra un acto administrativo por lo cual los impugnantes pueden aportar todos los elementos de juicio necesarios para demostrar su ilegitimidad. Ahora bien, la eventual posterior impugnación que se hiciere de la sentencia de dicho organismo jurisdiccional constituye simplemente una revisión de la misma; no un replanteamiento de la cuestión inicialmente debatida. Esta apelación implica un examen de la sentencia recurrida, no pudiendo innovarse en los elementos circunstanciales de la relación inquilinaria.

Las anteriores consideraciones han de ser tomadas en cuenta para precisar la situación procesal, dada la naturaleza muy particular de esta segunda instancia de una decisión que es de contenido contencioso-administrativo.

De las consideraciones que anteceden ha de concluirse estimando que los elementos en los cuales se fundamentó la solicitud de desocupación permanecen idénticos en todo el curso del proceso, sin que pueda ser posible innovarlos, salvo naturalmente que se hayan producido circunstancias extraordinarias que incidan sobre ellos afectándolos irremediamente como sería la destrucción del inmueble o la desaparición física de alguna de las partes. En el mismo sentido los elementos probatorios han de versar sobre la situación existente en el momento de la solicitud, ya que lo originariamente impugnado fue el acto administrativo y posteriormente la sentencia que sobre el mismo recayó. Estos criterios son los que han de servir de guía al juzgador en la segunda instancia o apelación de la sentencia que resolvió la impugnación del acto administrativo que acordó o negó la procedencia de la causal de desocupación.

En efecto, ni el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato ni esta Corte Primera poseen una verdadera y propia potestad revocatoria, esto es la posibilidad de extinguir el acto impugnado por motivos de conveniencia u oportunidad o por razones sobrevenidas. La potestad que los antes indicados organismos jurisdiccionales ostentan es la anulatória, a través de la cual se controla la legitimidad de los actos. De lo anterior se desprende que el juez contencioso ha de limitarse a verificar la conformidad del acto dictado con el derecho, tomando en cuenta solamente el momento y circunstancias en que fuera dictado.

V. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. *Expropiación Agraria*

A. *Jurisdicción*

CSJ-SPA (175)

30-9-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La Corte determina la estructura organizativa de la jurisdicción agraria de acuerdo a la reforma de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios.

Sin entrar a analizar en esta oportunidad la argumentación sustentada en la sentencia del 31 de enero de 1980 para establecer la preeminencia de la norma contenida en el ordinal 19 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia sobre el artículo 19 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, juzga la Sala que, para la fecha de la presente decisión, la motivación contenida en dicho fallo ha perdido vigencia frente a la voluntad del legislador categóricamente expresada en el nuevo texto de la referida Ley sancionado por el Congreso de la República el 4 de agosto de 1982 y promulgado el 20 del mismo mes y año, *en el cual se modifica la estructura organizativa de la jurisdicción especial agraria y se amplía el ámbito de su competencia.*

La ampliación de competencias y el cambio de denominación de los Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas por la de Juzgados de Primera Instancia Agraria, lo justifican los proyectistas de la reforma para corregir el error básico cometido en la ley derogada que limitaba la competencia de los tribunales agrarios, apartándose así de la orientación establecida por la F.A.O. y por la doctrina y jurisprudencia, según la cual la competencia del Fuero Agrario "no deberá abarcar solamente aquellos problemas derivados de la aplicación de las Leyes de Reforma Agraria, sino también referirse a todos los problemas que corresponde el desarrollo agropecuario", es decir, que consagra el principio de la actividad agraria como determinante del Derecho Agrario moderno.

En efecto, indican los exponentes, que la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios derogada restringió el objeto y contenido del Derecho Agrario, pues si bien su artículo 1º se refería a la legislación agraria en general, sin embargo sujetaba la competencia de los Jueces Agrarios "a sus propios términos y condiciones", los cuales estaban contenidos en los veintitrés literales del artículo 11 que define aquel contenido y dicha competencia en general como "las acciones, medidas y controversias derivadas de la aplicación del ordenamiento jurídico regulador de la Reforma Agraria" que es sólo una parte del Derecho Agrario, por cuanto no comprende importantes cuestiones de interés agrario que se encuentran en el Código Civil o en otras leyes no agrarias o no específicamente agrarias.

Por esta razón, el artículo 1º de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios reformada, quedó concebido en los siguientes términos: "Los asuntos contenciosos que se susciten con motivo de las disposiciones legales que regulan la propiedad de los predios rústicos o rurales, las actividades de producción, transformación, agroindustria, enajenación de productos agrícolas, realizadas por los propios productores, sus asociaciones y empresas, así como los recursos naturales renovables y las estipulaciones de los contratos agrarios, serán sustanciados y decididos por los Tribunales a que se refiere la presente Ley".

En lo tocante a la Jurisdicción Especial Agraria, establece el nuevo texto que ésta será ejercida por los Tribunales Agrarios de Primera Instancia y por los Tribunales Superiores Agrarios, que conocerán en segunda instancia. Asimismo se dispone que esta jurisdicción especial sea organizada en atención a las regiones establecidas para el funcionamiento de los órganos agrarios del Poder Ejecutivo, en cada una de las cuales el Consejo de la Judicatura podrá crear Tribunales Superiores Agrarios, así como también podrá crear en cada Entidad Federal los Tribunales Agrarios de Primera Instancia que considere necesarios (Arts. 2 y 3).

La competencia de los Juzgados de Primera Instancia Agraria está establecida en los veinticuatro literales del artículo 12, que guardan relación con el enunciado general del artículo 1º transcrito, y de todas las decisiones que se produzcan en el ejercicio de estas facultades conocerán los Tribunales Superiores Agrarios, cuando la cuantía exceda de treinta mil bolívares. (Art. 23). No obstante, el legislador atribuye la competencia en forma exclusiva al Juzgado Superior Agrario con sede en Caracas, para conocer de las apelaciones en materia de expropiaciones para fines agrarios, forestales o de colonización. (Artículo 29).

Se establece igualmente el recurso de casación en materia agraria contra los fallos de segunda instancia, conformes o no con los de primera, cuya sustanciación y decisión se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo. (Art. 25). Los Juzgados de Primera Instancia Agraria harán ejecutar sus sentencias u otros actos definitivamente firmes, así como los dictados por el Juzgado Superior Agrario al conocer en alzada de las sentencias del Juzgado de Primera Instancia. (Art. 26).

Pero la modalidad más importante que contiene la ley reformada en el aspecto concerniente a la competencia, es que consagra en forma autónoma un recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares emanados de los organismos administrativos agrarios, cuyo conocimiento en primera instancia atribuye también al Juzgado Superior Agrario con sede en Caracas y la apelación para ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, creada en el artículo 184 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En la tramitación de estos juicios se aplicarán según los casos, las normas establecidas en las Secciones Segunda, Tercera y Cuarta del Capítulo II, Título V, de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal (Art. 28).

De esta forma, el Juzgado Superior Agrario de Caracas, adquiere el carácter de tribunal especial de lo contencioso-administrativo, con lo cual, explica la Exposición de Motivos de la Ley, se mantiene una consecuencia con la integralidad del fuero agrario y a la vez, "se especializa la materia contencioso-administrativa, de acuerdo con el principio de desconcentración de esta Jurisdicción que informa la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia".

La exclusión en esta nueva competencia de recursos de nulidad contra los actos administrativos emanados del Ministerio de Agricultura y Cría, se justifica en la Exposición de Motivos "en razón de que el ordinal 7º del artículo 215 de la Constitución y los ordinales 9º y 10 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, reservan al Máximo Tribunal la competencia para conocer de las ilegalidades de los órganos del Poder Ejecutivo Nacional".

En criterio de la Sala, la reforma legislativa brevemente reseñada pone fin a los problemas de interpretación que se derivaban de la redacción del texto derogado, en cuanto al contenido mismo del derecho que legislaba y los órganos judiciales competentes para resolver las controversias originadas en su aplicación. En efecto, la reforma a la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios en vigencia desde el 20 de agosto de 1982, no solamente da cabida dentro de la Jurisdicción Especial Agraria a un gran número de asuntos relacionados con el agro venezolano que antes estaban fuera de su conocimiento, sino que también define claramente la Judicatura Agraria, concebida como una jurisdicción especializada en el campo específico de las cuestiones agrarias, regida por las normas instrumentales que la misma ley consagra y organizada de acuerdo con el principio de la doble instancia imperante en nuestro derecho positivo.

De allí que la norma contenida en el ordinal 19 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que otorga a esta Sala competencia genérica para conocer en apelación de los juicios de expropiación, debe entenderse ahora restringida a los que tengan su origen en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, tanto porque la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios reformada (20-8-82) es posterior a la de este Supremo Tribunal (30-6-76), como por que aquélla es especial con respecto a ésta en la materia que organiza y con la cual se quiso enfáticamente que Venezuela se incorporara "a la tesis latinoamericana mediante la cual el Poder Judicial, a través de órganos especializados, conociesen de las causas en donde se diriman situaciones o controversias reguladas dentro del ámbito del Derecho Agrario y en aplicación de los principios sustentados en las Leyes Agrarias".

Sostener lo contrario sería ir contra el propósito del legislador de dotar al país de una estructura judicial especializada para el tratamiento de las categorías jurídicas propias del Derecho Agrario y enervar las normas atributivas de competencia a los Tribunales Superiores Agrarios consagradas en el texto recientemente promulgado.

B. *Indemnización*

CSJ-SPA (222)

4-11-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En la expropiación agraria, la omisión en la sentencia de pronunciamiento acerca del monto de la indemnización y la forma de pago, ocasiona la nulidad de la misma.

Esta Sala tiene establecido que en la expropiación agraria, la omisión en la sentencia de pronunciamiento acerca del monto de la indemnización y la forma de pago, ocasiona la nulidad de la misma. En efecto, en fallo de fecha 23 de julio de 1968, (*Gaceta Forense* N° 61-1968) se decidió que: "Tal como es regulado en la legislación patria el procedimiento que se sigue en dicho juicio tiene como finalidad esencial determinar: a) Si es o no necesaria la expropiación; b) Si ésta debe abarcar varios fundos, uno solo o parte del mismo; c) Cuál es la indemnización que debe pagar el expropiante antes de ocupar definitivamente el inmueble y, d) En qué forma debe ser pagada la indemnización al expropiado.

"De allí resulta que toda sentencia que no contenga decisión expresa, positiva y precisa sobre los puntos señalados está viciada de nulidad en conformidad con lo dispuesto en el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil...".

En el caso de autos el Juez al dictar su fallo no se pronunció de manera expresa, razonada y precisa sobre el monto de la indemnización que deba pagarse por la expropiación ni tampoco sobre la forma de pago, limitándose a expresar: "cuyo precio que resultare en definitiva por el cálculo de la superficie y el valor que por hectárea se fije definitivamente será consignado por el Instituto Agrario Nacional, conforme a lo dispuesto en el Artículo 178 de la Ley de Reforma Agraria, por ante este Tribunal, y en tiempo útil...".

En consecuencia, la Corte considera procedente la apelación formulada por el Instituto Agrario Nacional en el punto concerniente a la forma de pago, y así se declara.

C. *Forma de pago*

CSJ-SPA (222)

4-11-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En materia de reforma agraria el legislador ha establecido de manera taxativa y diáfana la forma de pago de las expropiaciones que conforme a ella se acuerden. En efecto, el Título de la Ley de Reforma Agraria que se refiere a la "Deuda Agraria" regula la forma en que deben pagarse las fincas expropiadas y así en sus artículos 172, 173, 174 y 178, se establece: en el primero, 172, la creación o constitución de una deuda pública interna para cubrir o financiar los costos que por mandato de la Ley se produzcan; en el segundo, 173, acorde con el anterior, faculta al Instituto Agrario para emitir de conformidad con la Ley de Crédito Público, los bonos corres-

pondientes destinados a pagar el precio de los bienes expropiados, a pagar el precio de bienes adquiridos de manera amigable, y a financiar otras inversiones que debe hacer dicho Instituto; en el artículo 174, la clasificación de los Bonos en "A", "B" y "C", según que se apliquen a pagar la expropiación de fundos incultos o abandonados, de fundos adquiridos de manera amigable o que no estén comprendidos en el caso anterior —incultos o abandonados—; y, de Tierras en aquellos fundos que cumpliendo su función social deben ser expropiados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 ejusdem así como al pago de las otras inversiones necesarias para el cumplimiento o ejecución del proceso de Reforma Agraria.

El artículo 178, señala la escala general para el pago de los fundos expropiados acordando una porción en efectivo y el resto en los Bonos que correspondan conforme al Artículo 174, ya citado.

2. Expropiación General

A. Requisitos

CPCA

25-11-82

Magistrado Ponente: Hildegar Rondón de Sansó

La Corte señala los requisitos a cumplir para que se lleve a efecto la expropiación de bienes inmuebles.

Dispone el artículo 3 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social: "No podrá llevarse a efecto la expropiación de bienes inmuebles sino mediante los requisitos siguientes:

- 1.—Disposición formal que declare la utilidad.
- 2.—Declaración de que su ejecución exige indispensablemente que se ceda o enajene el todo o parte de la propiedad.
- 3.—Justiprecio de lo que haya de cederse o enajenarse.
- 4.—Pago del precio que representa la indemnización".

En el caso de autos están cumplidos los dos primeros requisitos exigidos por el Legislador, en virtud de hallarse acreditado que el área por expropiar se destinaba a la construcción de la Autopista Pctare-Guarenas declarado por Decreto N° 1095 de fecha 20 de septiembre de 1978, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 29912 de fecha 21 del mismo mes y año, como zona especialmente afectada por la construcción de la obra antes indicada, resultando afectados los inmuebles ubicados dentro de la zona correspondiente, entre los cuales figura el que es objeto de la presente sentencia.

B. Facultades del Juez

CSJ-SPA (222)

4-11-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El juez de la expropiación está facultado para examinar el título que alguien presente en el curso del juicio solamente para determinar si se admite a esa persona como oponente y si se le reconocen los derechos de los cuales pueda ser titular.

Al respecto se observa que, efectivamente esta Sala ha sostenido de manera reiterada que el Juez de la expropiación es incompetente para juzgar, conjuntamente con el proceso expropiatorio, las controversias suscitadas entre particulares que aleguen tener derechos sobre la cosa que se expropia. Ahora bien, en el caso de autos se constata que, en el presente procedimiento expropiatorio se han hecho parte numerosas personas alegando todas ellas tener derechos de propiedad sobre el inmueble objeto de la expropiación, pero cuyos derechos aparecen manifiestamente controvertidos al ser contrapuestos los unos frente a los otros, pues se fundan en el hecho común de derivarse de la Real Cédula de 1º de noviembre de 1591, expedida en El Pardo y por los Actos de Composición de Tierras celebrados por el Cabildo de la ciudad del Espíritu Santo de La Grita el 13 de mayo de 1657, el 30 de julio de 1657 y el 23 de noviembre de 1793.

Así pues, la situación planteada se reduce a determinar si se declara o no con lugar la solicitud de expropiación, ya que, conforme a lo antes asentado, en el proceso expropiatorio sólo pueden decidirse aquellas cuestiones que la Ley permite considerar como incidencias dentro del mismo y no le está permitido al juzgador entrar a considerar cuestiones diferentes de las que la Ley señala, para las cuales existen procedimientos y Tribunales también diferentes, correspondiendo a la jurisdicción ordinaria la determinación sobre la procedencia e improcedencia de los derechos de propiedad o de otra naturaleza que se aleguen o se pretendan sobre los bienes acerca de los cuales versa la solicitud de expropiación. El Juez de la causa está facultado para examinar el título que alguien presente en el curso del juicio solamente para determinar si se admite a esa persona como oponente y si se reconocen los derechos de los cuales pueda ser titular, esos derechos se trasladarían al "precio" del bien expropiado una vez que éste sea consignado en el Tribunal, en cuyo caso quien argumenta tener derecho y acompañe prueba fehaciente puede oponerse a la entrega de tal "precio" pidiendo su depósito mientras se decide acerca de su pretendido derecho.

C. *Justiprecio*

CSJ-CPA (222)

4-11-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La incidencia que surja sobre el justiprecio debe ser decidida en la sentencia de la expropiación.

En cuanto al vicio indicado de haberse dictado la sentencia sin haber sido consignada la experticia de avalúo, la Corte tiene igualmente establecido que en materia agraria el justiprecio es uno de los contenidos de la decisión definitiva, señalando al efecto que el Artículo 35, ordinal 7º, de la Ley de Reforma Agraria, dispone que "si no se logra el avenimiento, el Juez señalará una hora de la audiencia siguiente para el nombramiento de Peritos que han de hacer el justiprecio, cuya tramitación, cuando haya habido oposición, se hará en cuaderno separado y se continuará independientemente del curso del juicio principal". Esta disposición consagra la regla general en los juicios sobre expropiación de tramitar el justiprecio del fundo en el propio expediente del juicio principal y la excepción en hacerlo separadamente cuando haya oposición. De donde se infiere que la incidencia que surja sobre el justiprecio debe ser decidida en la sentencia de la expropiación, esto es, que el justiprecio debe ser parte de dicho fallo como uno de los elementos o pruebas del juicio. (Sentencia de 4 de noviembre de 1963, Gaceta Oficial Nº 27.299 de 19-11-63). Ahora bien, al haberse dictado la sentencia apelada sin la previa consignación del Informe de Avalúo, no formando en consecuencia parte de dicho fallo, se impone también la revocatoria del fallo en lo atinente al mencionado vicio y así se declara.

D. *Desistimiento***CPCA****23-11-83**

Magistrado Ponente: Anibal Rueda

Procede el desistimiento en el juicio expropiatorio, aun cuando no conste en actas que el inmueble objeto de la impugnación del avalúo y de posterior desistimiento haya sido desafectado.

En cuanto al desistimiento expreso de la impugnación, hecho mediante diligencia, de la apoderada del impugnante, la Corte debe resolver acerca de su validez. Y a este respecto hace constar que en los poderes otorgados por Corporación Inmobiliaria Venezolana (Civenca) (folio 10); por "Proyectos Espartan S.R.L." (folio 11) a la abogada Judith Zamora de Baptista, se le facultó para desistir, transigir, y convenir, sin sujetarla a limitación alguna. En consecuencia, la susodicha abogada procedió legítimamente como apoderada del impugnante a desistir de dicho procedimiento, desistimiento que tiene carácter de auténtico por la forma en que fue expuesto; y aun cuando no consta en actas que el inmueble objeto de la impugnación del avalúo y de posterior desistimiento haya sido desafectado, tal situación es irrelevante porque de no ser así sólo estaría perjudicada la parte impugnante, y en ningún caso se lesionan los intereses de la Nación. Siendo por lo tanto que el objeto del juicio está constituido por una materia de la libre disponibilidad de las partes, sólo queda a esta Corte dar por consumado el desistimiento de la impugnación hecho por la apoderada del impugnante, 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 desistida la impugnación hecha por "Corporación Inmobiliaria Venezolana C.A." (CIVENCA) y "Proyectos Espartan S.R.L.", de conformidad con lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, quedando en consecuencia firme el avalúo presentado por los Ingenieros Aquiles Esté Salas y Rubén Chirinos en fecha 5 de mayo de 1978, con el voto salvado del Ingeniero Agustín Guerra Velázquez, consignado el 11 de mayo de 1978, que corre en la ejecución del convenio señalado al comienzo de esta decisión.

3. *Régimen Inquilinario***CPCA****29-9-82**

Magistrado Ponente: Hildegar Rondón de Sansó

Al hacer valer el inquilino su derecho de preferencia para seguir ocupando un inmueble, el vínculo jurídico existente entre él y el propietario cambia su naturaleza jurídica, pasando a ser un contrato a tiempo indeterminado sujeto al procedimiento especial de desalojo.

Esta Corte observa al respecto que al inquilino le fue reconocido por Resolución de la Dirección de Inquilinato (Departamento de Desalojo y Sanciones, Expediente Nº 55.796-1) del 2 de septiembre de 1977, la titularidad del derecho de preferencia para continuar ocupando el apartamento objeto del contrato de arrendamiento, en base a lo dispuesto en los artículos 40 de la Ley de Regulación de Alquileres y 4 del

Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, artículos éstos que contemplan como supuesto esencial para la existencia de tal derecho la condición del contrato de ser por "tiempo determinado".

Ahora bien, a juicio de esta Corte, cuando el inquilino hace valer el derecho de preferencia para seguir ocupando el inmueble, establecido en el artículo 40 de la Ley de Regulación de Alquileres, lo cual tuvo que realizar mediante un procedimiento contradictorio que le dio oportunidad al propietario para rechazar sus pretensiones, como fue el caso presente, resulta indudable que el vínculo jurídico existente entre dicho arrendatario y el propietario que se oponía a su permanencia en el inmueble cambió de naturaleza jurídica y pasó a ser un contrato a tiempo indeterminado sujeto al procedimiento especial de desalojo establecido en la legislación especial. Al efecto, la oposición del propietario a la permanencia del inquilino no puede interpretarse sino como lo que es, esto es su manifestación de voluntad de poner fin al contrato, a la cual se sobrepone la voluntad de la Administración que declara con lugar la pretensión del solicitante, modificando así la relación jurídica que pasa a regularse por la normativa especial que deroga las condiciones de renovación automática del negocio jurídico prevista en el Código Civil. De allí que ha sido ajustada a derecho la sentencia apelada cuando indica que "la consecuencia jurídica de esta situación (declaración del derecho de preferencia del inquilino) es el cambio en cuanto a la duración de la relación arrendaticia", como antes se señaló. Interpreta así el juzgador en forma correcta la normativa vigente cuando observa que no puede estimarse, una vez concluido favorablemente para el inquilino el procedimiento de su derecho de preferencia, que el contrato continúe en la misma situación en que surgiera por voluntad de las partes contratantes.

De todo lo anterior y en vista de que el apelante ha limitado su impugnación de la sentencia objeto de su recurso a la cuestión relativa a la calificación de la naturaleza del contrato, no alegando otras circunstancias para desvirtuar la conformidad del fallo con el derecho, esta Corte considera que siendo infundado el antes indicado motivo de impugnación debe declararse sin lugar la apelación y confirmar en todas sus partes la sentencia apelada. En vista de lo antes expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, confirma la sentencia dictada por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato en fecha 30 de marzo de 1982, acordando la autorización de desalojo solicitada por la ciudadana Carmen Mercedes Parra Parra, contra Angel Rodríguez Parada, ambos precedentemente identificados, concediendo a éste último el plazo de tres (3) meses establecido en el artículo 2 del Decreto tantas veces mencionado, a fin de que proceda a la desocupación, dejando expresa constancia de la obligación de la propietaria de ocupar el inmueble ubicado en el Edificio denominado Residencias Anaro, distinguido con el número 94, Calle Elice de la Urbanización Chacao, por un período no menor de seis (6) meses posteriores a la fecha de la desocupación definitiva, ya que en caso contrario se someterá a las sanciones previstas en el artículo 30 de la Ley de Regulación de Alquileres.

VI. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Relación de empleo público: fuente*

CPCA

17-11-82

Magistrado Ponente: Ezra Mizrachi Cohén

La relación de empleo público puede tener su fuente en un contrato.

Es jurisprudencia reiterada de esta Corte y del Tribunal de Carrera Administrativa que la existencia de un contrato no excluye, por sí sola, que el contratado haya ingresado a la Carrera Administrativa y, consecuentemente, goce de la estabilidad. (Véase: Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, 7-12-78, 11-8-80, 27-5-80; Tribunal de Carrera Administrativa, 29-9-75, 25-5-75, 25-7-78, 31-7-78, 7-3-75, 12-1-79).

La orientación que han seguido nuestros Tribunales en esta materia está bien sintetizada en la decisión de esta Corte de fecha 11 de agosto de 1980, que se transcribe parcialmente:

“Los respectivos argumentos de las partes deben estar precedidos de una consideración previa y es la determinación de una condición esencial para su admisibilidad como lo es la de si la situación jurídica planteada está o no regulada por la Ley de Carrera Administrativa y, en consecuencia, sometida o no al régimen contencioso-administrativo establecido por la misma, ya que el origen de la relación que vincula al actor con la administración se encuentra en el texto de un contrato suscrito entre ellos. En ciertos casos la presencia de un contrato no impide el sometimiento a la Ley, debiendo tomarse en cuenta para tales fines la naturaleza de las tareas que el contrato realiza.

Es un índice favorable al sometimiento a la normativa legal el hecho de que las tareas en cuestión estén englobadas en un cargo nominado de los que han sido enunciados y descritos en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos. Otra circunstancia es la duración y control de la jornada de trabajo, ya que su regulación por los horarios aplicables a los funcionarios sometidos al régimen estatutario constituye un elemento favorable a la calificación. Por otra parte es circunstancia significativa, que el Tribunal valora al efecto, la continuidad de la relación, la cual, de mantenerse y subseguirse durante varios períodos presupuestarios, crea una efectiva vinculación del contratado con la Administración. Es también de importancia la posición que el cargo posee en la estructura administrativa, en forma tal que si el mismo implica la titularidad de un órgano, se le considera en sentido positivo a la existencia de un vínculo de los de empleo público”.

2. *Funcionarios del Ministerio Público*

A. *Nombramiento*

CSJ-SPA (233)

15-11-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Hasta tanto la Ley no disponga otra cosa, se entiende que los fiscales del Ministerio Público son designados por el período constitucional respectivo.

El constituyente venezolano, en un intento de uniformar el lapso de ejercicio del Poder Público consagró, en el Artículo 135 de la Carta Fundamental, la previsión según la cual los períodos constitucionales del Poder Nacional durarán cinco años, salvo disposiciones especiales de la misma Constitución. La norma citada, que aparece ubicada en las Disposiciones Generales del Título IV, rige, en consecuencia, para las autoridades que ejercerán la titularidad de los órganos que conforman el Poder Público Nacional y que el texto constitucional va delineando a continuación, para establecer, dentro de esta normativa, *una sola excepción*: la que contempla el Artículo 214 en relación a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y hacer específica referencia respecto de dos altos funcionarios del Poder Nacional; el Fiscal

y el Contralor General de la República, a quienes, conforme a los Artículos 219 y 238, respectivamente, eligen las Cámaras reunidas en sesión conjunta, dentro de los primeros treinta días de cada período constitucional y cuya falta absoluta se llena sólo "para el resto del período constitucional". De esta forma se precisa que el ejercicio de las funciones que les señala a dichos funcionarios el ordenamiento vigente está sujeto a un término; al del período constitucional.

Ese parece ser el origen constitucional de la disposición legal que, a posteriori, se integró en el cuerpo normativo de la Ley Orgánica del Ministerio Público cuando dispuso en el encabezamiento del Artículo 18 que "los funcionarios del Ministerio Público de la jurisdicción ordinaria serán nombrados por un período de cinco años, por el Fiscal General de la República", para igualar, de este modo, el período de duración en el ejercicio de sus cargos de los Fiscales de la jurisdicción ordinaria al de la máxima autoridad del organismo del cual son subordinados.

El criterio anotado cobra fuerza por vía de interpretación auténtica si se leen, en efecto, las discusiones previas del Proyecto de la Ley Orgánica del Ministerio Público a las cuales hace referencia la representación de la Fiscalía General (folios 108, 114), y se robustece en la norma transitoria contenida en el artículo 72 de la Ley, que declara, en forma explícita y concluyente, que "quienes desempeñan actualmente funciones de Fiscales del Ministerio Público, continuarán en el ejercicio de su cargo *hasta la terminación del período constitucional*, salvo las causales de destitución previstas en esta Ley". (Subrayado de la Corte).

No cree la Corte que este lapso de cinco años, dado su origen constitucional, pueda ser modificado o eliminado por la Ley que consagre en el futuro la "carrera" del Ministerio Público, pero sí considera que corresponderá a ésta contemplar y regular el derecho a permanecer por períodos iguales en el ejercicio de tales cargos para aquellos funcionarios que reúnan los requisitos de mérito e idoneidad necesarios, cuya determinación quedará a la norma legal, atendiendo así al principio conforme al cual la estabilidad opera como mecanismo normalizador de las relaciones entre ente público y funcionario, para sustraer a éste de las variaciones de la vida política, pero siempre en función de que el mismo llene los requisitos mínimos para ello y supere las pruebas y evaluaciones que se le administren para comprobar el desempeño eficiente e idóneo de las funciones que le están atribuidas. El Fiscal de la jurisdicción ordinaria que cumpla estos extremos podrá ser ratificado por el titular del organismo configurándose así su "carrera" dentro del Ministerio Público y su derecho a no ser retirado sino por "causa justificada": pero hasta tanto esa Ley no sea dictada debe entenderse que los Fiscales de la jurisdicción ordinaria sólo son designados por el "período constitucional" respectivo, como lo es su máximo jerarca, a menos que éste *decida ratificarlos en sus cargos y prorrogue por cinco años más el ejercicio* de las funciones a través de la ratificación del nombramiento, prórroga que sólo podría interrumpirse en virtud de la comisión, por el designado, de una de las faltas que contempla el comentado Artículo 18.

Sobre la base de los argumentos expuestos y de las normas que regulan la materia no puede dudarse entonces que las designaciones hechas por el Titular del Ministerio Público, avanzado ya el período constitucional respectivo, sólo podrán entenderse realizadas *por el resto de éste y que la permanencia de los Fiscales de la jurisdicción ordinaria al frente de sus cargos por otro período constitucional, requerirá de la expresa ratificación de la autoridad que ostenta la facultad de nombrar*.

Totalmente diferente al supuesto planteado es el de la obligación que atañe a los funcionarios del Ministerio Público de continuar al frente de sus cargos mientras se dicte la decisión correspondiente de sustituirlos, removerlos o ratificarlos por el Fiscal General, en aras de la salvaguarda de la ininterrumpibilidad, continuidad y permanencia del servicio público que a ellos toca prestar.

La norma implica además el reconocimiento de la potestad discrecional que ostenta el titular de la Fiscalía General de la República para designar, a quienes van

a ejercer con él las relevantes funciones de velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales que rigen en el país. (Artículo 6º de la Ley Orgánica del Ministerio Público).

El criterio señalado se afianza, igualmente, en la propia redacción que se ha dado al dispositivo en examen según el cual: "En los nombramientos se preferirá a los abogados que hayan aprobado cursos de especialización en materias atinentes al Ministerio Público o que hubieren prestado servicios a éste o a la Administración de justicia con honestidad y eficacia..." es decir, que dada la amplitud de escogencia que en la materia se reconoce al Fiscal General, éste, no obstante, deberá inclinarse favorablemente, al nombrar, hacia los aspirantes que reúnan los requisitos antes dichos".

B. Estabilidad

CSJ-SPA (233)

15-11-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La estabilidad de los funcionarios del Ministerio Público es temporal y no absoluta, pues está limitada al período constitucional respectivo, correspondiendo al Fiscal General de la República la potestad discrecional de nombrar y remover dichos funcionarios.

Establecido lo anterior, la Sala pasa a examinar el problema atinente a la "estabilidad" que reconoce la Ley Orgánica del Ministerio Público, promulgada en 1970, a los Fiscales de la jurisdicción ordinaria, y en ese sentido, observa:

En ausencia de regulación de la "carrera del Ministerio Público" resulta comprensible que el texto que entrara a regir las funciones de dicho cuerpo integrara diversas previsiones dirigidas a sentar ciertas bases de protección y asistencia de los servidores del mencionado organismo. Entre esas normas destacan las relativas a la concesión de licencias, pensiones y jubilaciones; beneficios por antigüedad; disfrute de vacaciones anuales remuneradas, y también la que atañe a la categoría especial de los "fiscales de la jurisdicción ordinaria" contemplada en el Artículo 18 en relación con el nombramiento de éstos.

Para esta Sala, cuando el citado artículo 18 establece que "los funcionarios del Ministerio Público serán nombrados por un período de cinco años por el Fiscal General de la República" y que durante ese período sólo podrán ser removidos por las causas específicas allí señaladas, está consagrando el derecho a una *estabilidad "temporal"* y no absoluta de dichos funcionarios, en virtud de que está limitada por la duración del período constitucional y por la ausencia de previsiones legales expresas que regulen el derecho del funcionario o le reconozcan derecho preferente a permanecer, en el ejercicio del cargo con posterioridad a la terminación de dicho período.

Esta "temporalidad" del cargo es reconocida incluso por el propio recurrente pues, ya se sostenga como éste aduce, que su nombramiento le da derecho a permanecer en el ejercicio del cargo durante un período de cinco años a contar del nombramiento, o se concluya como se hace en este fallo, que ese lapso alude al período constitucional, se trata de un cargo de ejercicio temporal, que no da derecho a continuidad y ni siquiera a derecho preferente a períodos sucesivos, en contraste con lo que dispone, por ejemplo, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Esta "estabilidad temporal" supone, en consecuencia, que el Fiscal de la jurisdicción ordinaria tiene derecho a ejercer por los cinco años que dura el período constitucional o por el "resto de éste", si ha sido nombrado con posterioridad a su inicio, las elevadas funciones que le señala el ordenamiento vigente y, por ende, a no ser

separado del mismo sino en virtud de las causales previstas en el Artículos 18, previa elaboración del expediente respectivo, pues las que contempla el Artículo 20 dependen de su voluntad o de hechos jurídicos ajenos a ella (muerte, enfermedad).

En efecto, la "estabilidad" de esta concreta categoría de funcionarios del Ministerio Público implica que, durante el lapso constitucional de cinco años prefijado por la Ley, la destitución de los mismos, como acto sancionatorio que provoca la salida del servicio, sólo pueda aplicarse por causa de incapacidad, negligencia, mala conducta y demás faltas graves en el cumplimiento de los deberes del cargo, comprobadas mediante elaboración del respectivo expediente disciplinario. La destitución aparece, además, como uno de los motivos que originan la falta absoluta del funcionario, al igual que le renuncia aceptada, la anulación del nombramiento, la enfermedad u otro motivo que lo inhabilite para el ejercicio del cargo, según lo prevé el artículo 20 *eiusdem* que rige no sólo a los Fiscales de la jurisdicción ordinaria sino a todos los servidores de la institución, pues de otro modo no se justificaría la expresa salvedad y diferenciación que la Ley consagró entre ambos dispositivos. (Artículos 18 y 20 de la Ley Orgánica del Ministerio Público).

Dicha estabilidad no origina, por consiguiente, un "derecho al cargo" una vez que se haya cumplido el correspondiente período constitucional y de allí la discrecionalidad que reconoce la Ley al Titular del organismo para proceder, una vez designado, a sustituir a los Fiscales de la jurisdicción ordinaria, *únicos servidores a quienes dentro del Ministerio Público se les garantiza una estabilidad quinquenal* por virtud del dispositivo contenido en el Artículo 18 ya comentado, siempre y cuando, no incurran en alguna de las causales que según el mismo originan la destitución del funcionario. Así se declara.

A falta de disposición legal que condicione su ejercicio, esto es, de normas que preserven la "carrera" del servidor público y garanticen a éste la conservación y desarrollo de la misma, el jerarca de la organización administrativa goza de amplias prerrogativas en el campo de las designaciones y remociones del personal de la repartición que dirige. Tal circunstancia ha sido apreciada incluso en textos que, como el de la Ley de Carrera Administrativa, reconoce la existencia de dos grandes categorías de funcionarios públicos para oponerlas entre sí y destacar la mayor y mejor protección que confiere al funcionario de "carrera" a través de toda su normativa, frente al funcionario de "libre nombramiento y remoción".

Ahora bien, como ocurre que en el plano especial del Ministerio Público no existe hasta ahora, como se ha dicho supra, el texto regulador de la "carrera" de los funcionarios a su servicio, ello justifica que, en la Ley Orgánica que rige la competencia, organización y funcionamiento del nombrado organismo se hayan incluido, como ha quedado anotado, algunas premisas básicas dirigidas a consagrar ciertos derechos de los servidores de la Fiscalía General de la República. Dentro de este marco, la potestad de "nombrar" y "remover" del Fiscal General de la República aparece como facultad de neto carácter discrecional, puesto que no se le exige someterse al cumplimiento de normas especiales que condicionen su actuación. En otras palabras, la Ley no ha determinado agotadoramente las condiciones de ejercicio de la potestad de manera que configure un supuesto legal completo, definido en todos sus términos y consecuencias (requisitos de los aspirantes, su evaluación, procedimiento, vinculación de la decisión administrativa a la lista de quienes llenen los extremos previstos; derecho preferencial, etc.); por el contrario, la Ley sólo ha establecido *algunas* de las condiciones de ejercicio de dicha potestad, dejando a la valoración subjetiva del titular de la misma completar el resto de dichas condiciones, con lo que se integra el cuadro legal que subyace en el ejercicio de la potestad.

La discrecionalidad surge aquí como un caso típico de remisión legal: la norma deja parcialmente, a fines de completar el cuadro regulativo de la potestad y de sus condiciones de ejercicio, a una estimación administrativa, no realizada por vía normativa general, sino analíticamente, caso por caso, la apreciación de circunstancias sin-

gulares para la designación de los funcionarios de los jurisdicción ordinaria, *al contrario de lo que ocurre en un bien instrumentado régimen de carrera, en el cual la Ley señala todas las pautas para el ingreso y ascenso o promoción de los funcionarios a quienes se dirige.* Obsérvese que, para el ingreso, apenas hay el señalamiento de "preferir" a los aspirantes que hayan aprobado cursos de especialización en materias atinentes al Ministerio Público o que hubieren prestado servicios a éste o a la Administración de justicia con honestidad y eficacia; requisito éste que aparece como un primer grado de limitación de la libertad de apreciación de aspectos y valores diversos que, en la materia, ha reconocido la ley al titular del Ministerio Público.

Se configuran así a través de la norma, varios elementos que funcionan como directrices del ejercicio de la facultad, a fin de que la Administración se refiera a ellos o los aprecie como elementos reglados que la Ley ha integrado en la potestad discrecional que reconoce al Fiscal para nombrar a los funcionarios fiscales de la jurisdicción ordinaria. De allí que se precise, por una parte, la propia facultad de designar y su extensión; y por la otra, la competencia para actuarla, otorgada al titular de la Fiscalía en atención al objetivo de interés general que está implícito en toda actuación administrativa. Así se declara.

3. Clases de Funcionarios

A. Funcionarios de Carrera

CPCA

28-10-82

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

El cargo de Secretario Administrativo IV, por la naturaleza de sus funciones, es de carrera.

Ahora bien, de los testimonios de los ciudadanos Jesús Rodríguez Ramos y Gladys Fuentes Blanco, promovidos por la República, se desprenden afirmaciones de tipo general sobre la ubicación administrativa de la funcionaria Magaly Urdaneta Urdaneta, pero no señalan las funciones y tareas que realizaba que pueden calificarse como de confianza. Por el contrario está comprobado, que el cargo del cual era titular la recurrente es el de *Secretario Administrativo IV*, que de acuerdo a la descripción contenida en el Manual Descriptivo de Clases de Cargo y por la naturaleza inherente al mismo es de carrera; por lo cual el Decreto 211 de fecha 2 de julio de 1974, en su Artículo Unico, Literal "C" Ordinal 2 no le era aplicable a la ciudadana Magaly Urdaneta Urdaneta y así se declara.

Con fundamento en las razones anteriores, esta Corte Primera de lo Contencioso de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación interpuesta por la doctora Clemy Guerrero de Baptista en su condición de sustituta del Procurador General de la República, contra la sentencia dictada el día 29 de abril de 1980 por el Tribunal de la Carrera Administrativa. En consecuencia se anula el acto administrativo de remoción que se le aplicó a la funcionaria Magaly Urdaneta Urdaneta y se acuerda la reincorporación de la querellante al cargo de Secretario Administrativo IV que desempeñaba en el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), con el pago de los sueldos dejados de percibir desde la fecha de su ilegal retiro hasta su efectiva reincorporación.

CPCA

28-10-82

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El cargo de Jefe del Departamento de Atención al Público no es un cargo de confianza.

De los autos se desprende que la querellante como lo alegó y así fue admitido por la querellada, desempeñaba el cargo de *Jefe del Departamento de Atención al Público* en la Dirección del Acueducto Metropolitano.

La regla general aplicable al funcionario público venezolano se basa en la estabilidad del cargo, salvo a aquéllos que se consideran de libre nombramiento y remoción o que expresamente están exceptuados de la aplicación total de la ley (artículos 4 y 5 de la Ley de Carrera Administrativa).

Con base a la primera norma antes citada (artículo 4), la Administración removió de su cargo a la querellante, por estimarla incluida en cuanto al servicio que desempeñaba en las previsiones del Decreto Presidencial. Siendo así, correspondíale a la Administración, la prueba de que dicho cargo era de los catalogados como de confianza, salvo que de los tipos taxativos del Decreto pudiera enmarcarse la función del empleado. Al efecto la Corte observa, que el Decreto 211 considera como cargos de confianza, a aquellos cuyos titulares ejerzan la jefatura o sean responsables de las unidades de relaciones públicas e información. Corresponde entonces analizar, comparar y decidir el debate judicial sobre la naturaleza del cargo en base a las dos denominaciones, la que realmente existió y la que señala el texto del Decreto: *Jefe del Departamento de Atención al Público y Jefe de Relaciones Públicas e Información*.

Carece la Corte de la información necesaria que ha debido aportar la Administración, no sólo para comprobar la naturaleza del cargo de la querellante, sino para señalar el organigrama y funcionamiento del Instituto querellado, sin embargo, está muy lejos de coincidir con el criterio sustentado por su representante legal en el sentido de asimilar una función a la otra, es decir, pretender significar que ambos cargos tienen el mismo nivel o más bien que corresponden a uno mismo. Por el contrario se puede apreciar que en los Reglamentos Orgánicos dictados por la Presidencia de la República, las Oficinas de Relaciones Públicas e Información están asignadas al Despacho del Ministro, tienen una alta posición jerárquica, en consecuencia, los titulares de tales oficinas rinden cuenta al Ministro o al Director General; función diferente y de inferior jerarquía deben realizar las oficinas de atención al público, no es posible imaginarse que tal funcionario dé cuenta al Presidente del INOS de las múltiples quejas y reclamaciones que recibe permanentemente. Mal puede asimilarse entonces, la función de un Jefe de Relaciones Públicas de un Instituto Autónomo con la que realiza un empleado dedicado a contener al público insatisfecho por la carencia o inadecuada prestación del servicio público; muy lejos parecen estar ambas funciones, en consecuencia, si bien el cargo de Jefe de Relaciones Públicas es un cargo de confianza, no lo es en cambio, cargo de confianza, el de Jefe de Atención al Público, y así lo declara expresamente esta Corte.

CPCA

15-11-82

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El cargo de Administrador II no es de confianza.

Considera esta Corte, que ha debido constar en el expediente, además de la denominación oficial de la clase, la correspondiente jefatura, lo cual no fue aportado a los recaudos del expediente, y ni siquiera se aportó el Registro de Información de Cargos, incluso promovida y ordenada por el Tribunal, su presentación, en el lapso probatorio, que permitiera el Juzgador la demostración de que las funciones ejercidas excluya el cargo de la carrera.

Conforme al Manual, corresponde a un Administrador II: "Las características del trabajo implican una función que se efectúa bajo dirección y que consiste en realizar trabajos de dificultad promedio, supervisando las actividades de una Unidad Admi-

nistrativa pequeña o asistiendo a un Administrador de Nivel Superior y realiza tareas afines según sea necesario...".

Resulta evidente que tal señalamiento corresponde en su totalidad a las funciones ejercidas por el querellante, en efecto, sus funciones se realizaban bajo dirección y supervisión controlando pequeñas unidades administrativas.

A mayor abundamiento se observa que, conforme al texto del Decreto, se exige para la procedencia de la declaratoria que el cargo configure la jefatura o envuelva la responsabilidad de una unidad específicamente encargada de una o varias de las funciones por él descritas, circunstancia que en el caso de examen, desvirtúa la propia descripción de la Clase de Cargo al señalar que al Administrador II corresponde una función que se efectúa "bajo dirección", esto es, dependiendo de las instrucciones y directrices de un superior, de manera que mal puede jefaturar quien tenga esa relación de dependencia permanente. Por lo expuesto se concluye que el cargo de *Administrador II no es de confianza*, y así se declara.

En tal virtud, al actuar sin asidero legal alguno, la Administración emitió, un acto viciado, pasible de anulación por esta Corte, y así se declara.

B. *Funcionarios de libre nombramiento y remoción*

CPCA

28-10-82

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El cargo de Economista II es de libre nombramiento y remoción.

En cuanto a la aplicabilidad o no del Decreto 211, la *Corte observa*:

La Administración fundamenta como sustentación jurídica para la remoción lo establecido en el artículo 4º, Ordinal 3º de la Ley de Carrera Administrativa, en concordancia con el artículo Único, letra B, ordinal 2º del Decreto 211. Considera que el cargo desempeñado por la funcionaria es un cargo de confianza, y a tal efecto, produjo un Informe de las actividades realizadas en el cual se señala que la querellante presidía distintos Comités consultivos instrumentados para analizar las solicitudes de licencias de importación de vehículos, de implementos y maquinarias agrícolas y bombas. En dichos Comités se procedía a aprobar, objetar o negar dichas solicitudes con la votación de la mayoría simple de los asistentes.

Conforme al Decreto 211, se consideran cargos de confianza, los que comprendan fundamentalmente actividades de... otorgamientos de licencias.

Demostrado en autos que la recurrente era responsable de una Unidad que tenía a su cargo el otorgamiento de licencias, dicho cargo es de libre nombramiento y remoción, y así se declara.

A mayor abundamiento, la Corte observa: que si bien es cierto que *el cargo de Economista II*, no envuelve implícitamente la condición de Cargo de confianza, y que incluso en el reciente Decreto Nº 1379, del 15-01-82, el cargo de economista II (Código 36.222, Grado 19) no está excluido de la Carrera, ello no es suficiente para apreciar favorablemente el petitorio de la accionante, mal podría aceptarse la tesis de la querellante de que solamente debe considerarse la categoría nominal del cargo y no la función distinta desempeñada por el funcionario; criterio que no comparte el sentenciador, si no por el contrario, y coincidiendo con la Doctrina de la Corte Suprema de Justicia expuesta en sentencia del 29-11-79: "Con respecto a los cargos previstos en el literal B, para la calificación de cada cargo como de Confianza es necesario atender, no a la denominación genérica asignada al cargo dentro de la organización, sino a las actividades y labores que dentro de la misma organización hayan sido

asignadas al funcionario de quien se trate, de modo de esclarecer si esas actividades corresponden a alguna de las calificaciones determinadas en el referido literal "B", aprecia el tipo de actividad, la verdadera y real función desempeñada por el funcionario, y así lo deja expresamente establecido.

CPCA**15-11-82**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La aplicación del Decreto 211 no envuelve por sí misma el retiro del servicio; éste aparece sólo como corolario de la imposibilidad de reubicar al funcionario.

La Corte quiere definir expresamente que la aplicación del Decreto 211 no envuelve por sí misma el retiro del servicio este aparece sólo como corolario de la imposibilidad de *reubicar* al funcionario. El Decreto 211 se dirige principalmente *a excluir de la carrera administrativa un determinado cargo* por estimarlo de alto nivel o cuyas funciones son de confianza, pero no a separar de la Administración al funcionario que lo ejerce, de allí la situación de disponibilidad y las consecuencias que el pase a la misma envuelve para el empleado.

El Ministerio de Justicia estaba obligado, en el caso en examen, a tramitar la jubilación que como causal de retiro sustituía, por voluntad de la funcionaria, la que derivaría luego de la falta de reubicación. Al proceder el reconocimiento del derecho a la jubilación de la funcionaria resultaba forzoso someterse al dispositivo contenido en el artículo 23 del Reglamento de 1976, y la separación del servicio efectuarla una vez que se comenzara a pagar el beneficio de la jubilación.

Sobre esta base considera la Corte viciado de nulidad el acto de retiro contenido en el oficio N° 1999 del 17 de noviembre de 1979 y procedente, en consecuencia, el reconocimiento del derecho a la jubilación de la funcionaria, de acuerdo con el ordenamiento en vigencia. En este orden de ideas estima la Corte improcedente el pago de sueldos acordados por el Tribunal de Primera Instancia y considera que corresponde a la Administración (Ministerio de Justicia) dictar, en cumplimiento de esta sentencia, una decisión que acuerde el beneficio de la jubilación a la funcionaria, cuyos efectos se retrotraerán a noviembre de 1979, sustituyendo así el acto anulado que acordaba el retiro por falta de reubicación por el acto que separa del servicio a la solicitante mediante el reconocimiento del derecho a la jubilación que la Ley le acuerda.

En virtud de las consideraciones expuestas esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara *Parcialmente con Lugar* el recurso interpuesto por la representante de la República contra la sentencia dictada el 20 de enero de 1981 por el Tribunal de la Carrera Administrativa.

4. *Situaciones Jurídicas*A. *Disponibilidad***CPCA****15-11-82**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

En el período de disponibilidad el funcionario se encuentra en situación de servicio activo, gozando, por ende, de todos los

derechos inherentes a su condición, incluyendo el de la jubilación.

En el caso de autos, la funcionaria que ejercía el cargo de Registrador Subalterno en el Distrito Falcón del Estado Falcón, era una funcionaria de carrera, a quien al aplicarle el Decreto 211 se pasó a *disponibilidad*, a los efectos de su posible reubicación, tal y como se aprecia en el Oficio 1999 del 17 de noviembre de 1979, a través del cual se le notifica la imposibilidad de hacerlo y la procedencia de su retiro con el trámite del pago de prestaciones sociales que podían corresponderle.

Esta circunstancia obliga a precisar que en el *período de disponibilidad* el funcionario está en situación de servicio activo y goza, por ende, de *todos los derechos inherentes a su condición* (arts. 50 y 54 de la Ley de Carrera Administrativa y arts. 2º, 32, 33, 34, 36 y 37 del Reglamento de Situaciones Administrativas (1975) vigente para la fecha), uno de los cuales es *el de la jubilación*. Obviamente porque el *retiro* que es la separación definitiva del servicio, aún no se ha producido, dado que se está en trámites de *reubicar* al empleado para *preservar* su carrera administrativa, objetivo primordial de la Ley.

Si se examinan los recaudos que cursan en el expediente se observa que en el escrito del 31 de Agosto de 1979 (folio 16) recibido el 11 de septiembre de 1979, la funcionaria *solicitó* del titular de justicia el *reconocimiento del derecho a la jubilación* que le correspondía en virtud de su larga trayectoria en el servicio. De modo que así formulada dicha petición, las autoridades competentes del Ministerio de Justicia *debieron proceder a examinar* si la interesada *era acreedora o no* al reconocimiento del derecho a la jubilación, a cuyos efectos les hubiera bastado con examinar los extremos que exige el Reglamento en vigencia (1976).

Establece dicho cuerpo normativo (aplicable a los funcionarios públicos en concordancia con el artículo 22 de la Ley de Carrera Administrativa, hasta tanto no se dicte la Ley especial) que "el beneficio de la jubilación será otorgado al empleado que haya alcanzado . . .omissis. . . *cincuenta (50) años si fuere hembra, siempre que hubiere cumplido 20 años de servicio*". En el expediente aparece comprobado que Angela Ninfa Gutiérrez de Méndez nacida el 11 de agosto de 1929 contaba con cincuenta (50) años cumplidos para la fecha de su solicitud y tenía 27 años de servicio a la Administración Pública, en consecuencia *procedía* el otorgamiento de la jubilación solicitada, de manera que su retiro debió efectuarse conforme a lo dispuesto por el artículo 52, ordinal 3º de la Ley de Carrera Administrativa en concordancia con los artículos 1º y 23 del Reglamento sobre Retiro y Pago de Prestaciones Sociales (Julio 13 de 1976).

B. Reubicación

CPCA

18-11-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El procedimiento de reubicación y posterior retiro de la Administración, sólo procede en dos situaciones: reducción de personal o remoción de un cargo de libre nombramiento y remoción.

Establecido que el cargo de la querellante no podía ser calificado de libre nombramiento y remoción, también resulta injustificado el procedimiento de reubicación y posterior retiro que siguió la Administración, respecto de la demandante. En efecto, tal procedimiento sólo procede en dos situaciones: reducción de personal o remoción

de un cargo de libre nombramiento y remoción. Por ello, el Tribunal *a quo* estuvo ajustado a Derecho, cuando consideró injustificado el anteriormente citado procedimiento y así se declara.

5. *Derechos*

A. *Primas*

CPCA

15-11-82

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La prima de jerarquía y responsabilidad, al igual que las “compensaciones”, le son aplicables a los funcionarios de carrera que desempeñen cargos de libre nombramiento y remoción.

La Prima por jerarquía y responsabilidad que se concede por decisión del Consejo de Ministros del 1-1-77, fue destinada a nivelar las remuneraciones del personal de alto nivel de la Administración Pública Nacional, que *fuera merecedor a ella* (intuitu personae). De allí la similitud entre esta Prima y las “Compensaciones” que regula el ordenamiento vigente, acentuada por la circunstancia de que ambas constituyen ventajas económicas accesorias que se acuerdan intuitu personae a los funcionarios, en atención, como hemos dicho, a ciertos elementos o factores calificadores que, por lo demás, no son privativos del servidor que ejerce un cargo de carrera clasificado, sino que deben entenderse extendidos también al funcionario de carrera que desempeña un cargo de libre nombramiento y remoción.

La naturaleza de la prima, los factores que la justifican (a tomarse en cuenta en cada caso) y su carácter permanente obligan a concluir en que la misma forma parte del sueldo mensual del funcionario y deben servir para el cálculo de los derechos de contenido económico que el ordenamiento vigente le reconoce. El criterio expuesto, fundado en una interpretación global de la normativa que rige la función pública en nuestro país, cuya finalidad esencial es la de proteger, amparar y mejorar la situación del servidor público, ha sido acogido por el Ejecutivo Nacional al promulgar el Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, en Enero de este año, y consagrar en varias de sus disposiciones la obligatoriedad de precisar las asignaciones o prestaciones que con carácter *fijo* percibe el funcionario y la integración de estas asignaciones (permanentes) en el sueldo del funcionario para basar el cálculo de los derechos de contenido económico que al mismo se reconocen (arts. 173, 32 y 197 del Reglamento).

En virtud de lo expuesto resulta ajustada a derecho la pretensión de los apoderados de Pedro Alfonzo Pérez a fin de que el cálculo de su indemnización por retiro (Antigüedad y Auxilio de Cesantía) se realice con referencia *a catorce años de servicio sobre el sueldo del último cargo desempeñado como Director de Personal del Instituto Nacional del Menor*, integrado por el sueldo básico inicial más la prima permanente por jerarquía y responsabilidad.

B. *Prestaciones Sociales*

CPCA

15-11-82

Magistrado Ponente: Armida Quintana de Matos

En el caso de que el pago de las prestaciones sociales no se ejecute oportunamente por omisión, retardo o negligencia del

funcionario, nace para el particular afectado el derecho a reclamar indemnización.

La Corte considera conveniente aclarar, que en casos como el *sub-judice* no resultaría tampoco procedente calcular los intereses legales ni moratorios toda vez que el monto de las prestaciones se encontraba cuestionado, y tal cuestionamiento no permitiría que el mismo se considerase como "líquido y exigible" a los efectos del pago, por estar pendiente la decisión del recurso. Tal consideración debe entenderse a partir de la fecha de la publicación de la decisión del recurso. Tal consideración debe entenderse a partir de la fecha de la publicación de la decisión, oportunidad en la cual la Administración deberá iniciar el trámite para el pago; no obstante, si transcurrido un lapso prudencial ese pago no se realiza por retardo en la ejecución o inexecución de la obligación impuesta al Estado por el órgano jurisdiccional, tal supuesto podrá interpretarse como un beneficio injusto para la Administración en perjuicio del administrado, lo cual determinaría un enriquecimiento sin causa calculado en la medida del empobrecimiento causado al particular, al retener la administración pública en su poder una suma de dinero que no le corresponde, y ese tiempo prudencial para realizar el pago estaría determinado por el lapso que ordinariamente demora el trámite para la ordenación y el pago subsiguiente, todo lo cual es determinable. Sostienen los sentenciadores que los administrados tienen derecho a la reparación de los daños patrimoniales causados por el funcionamiento de la administración; en efecto, la noción de culpa en la responsabilidad de la administración se construyó en el derecho francés bajo un esquema distinto a la teoría civilista de la culpa, radicando la responsabilidad administrativa en la denominada "Culpa del Servicio". Empero, en nuestro país, la responsabilidad de la administración ha sido considerada como una responsabilidad directa por hecho propio, ya que constitucionalmente, el acto ejecutado por una autoridad competente en ejercicio de sus atribuciones sólo puede ser imputado al Estado, y en casos como el analizado de que el pago no se ejecute oportunamente por omisión, retardo o negligencia del funcionario, nacería en cabeza del particular afectado el derecho a reclamar indemnización.

Sobre la base de las consideraciones formuladas con anterioridad esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara parcialmente con lugar la apelación interpuesta por la apoderada del funcionario Pedro Alfonzo Pérez contra la sentencia dictada el 28 de Noviembre de 1979 por el Tribunal de la Carrera Administrativa.

CPCA

15-11-82

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

No procede la petición de pago de los intereses moratorios en la tramitación del pago de las prestaciones sociales.

Con respecto a la petición de la apelante sobre el pago de los intereses moratorios la Corte acoge el criterio del Tribunal de la Carrera Administrativa, ratificado por esta Alzada en diferentes fallos, en el sentido de que no puede pretenderse en este tipo de relación obtener ganancias derivadas de sueldos u otras remuneraciones por cuanto las mismas no configuran como tales un capital invertido con fines de producir, como tampoco constituyen un capital que le ha sido prestado a la Administración Pública que deba generar la compensación que exige el recurrente de autos. Además, resulta inadmisibles la generación de este tipo de interés ya que la propia Ley de Carrera Administrativa dispone que las prestaciones sociales se pagarán al finalizar

la relación de empleo público con cargo a la partida establecida en el Presupuesto de Gastos del Ministerio de Hacienda, pero que agotada dicha Partida, el pago de las mismas debe hacerse por el procedimiento de acreencias no prescritas, sin señalar que en tales circunstancias las mismas devengarán intereses por el hecho de que requieren de cierto tiempo para su cancelación. En tal sentido, esta Corte ha decidido reiteradamente que *"la mora es una figura de derecho privado que castiga al deudor que no cumple con una obligación cierta, líquida y exigible, en el momento de su vencimiento, y por tanto no puede extenderse por analogía a situaciones de derecho público referidas a deudas debatidas y que racionalmente podrían ser consideradas inexistentes, en base a una norma jurídica; además la procedencia de lpago de tales intereses moratorios no se haya establecida en ninguna disposición legal..."*. Por lo demás, no puede pretenderse en una relación de empleo público, obtener ganancias derivadas de sueldos u otras remuneraciones por cuanto las mismas no configuran como tales un capital invertido ni tampoco constituyen un capital prestado a la Administración Pública que deba generar esa compensación exigida por la recurrente de autos. Igualmente, no puede estimarse que si la Administración Pública no cancela las prestaciones sociales inmediatamente después de finalizar la relación de empleo incurre en mora, ya que el trámite para el pago requiere de un tiempo prudencial para su procesamiento. En consecuencia considera también esta Corte improcedentes las razones de hecho y de derecho expuestas en la formalización de la apelación contra la negativa del pago de los intereses moratorios que decidió el tribunal *a quo* en el fallo apelado, y así se declara.

CPCA

17-11-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El Art. 5º del Reglamento sobre el Retiro y Pago de Prestaciones Sociales referente a la necesidad de que la jornada del funcionario de medio tiempo sea por lo menos la mitad del tiempo completo, no se aplica para el pago de las prestaciones sociales de los funcionarios de carrera.

La República en el escrito de fundamentación de la apelación, conviene en que está fuera de la controversia que el demandante gozaba de estabilidad, por lo que admite lo decidido por el Tribunal *a quo*, que el horario de trabajo no es imprescindible, en el caso de autos, para reconocer al querellante tal derecho, en razón de las normas especiales de la Ley de Educación y de su Reglamento sobre Escalafón, Estabilidad, Licencias, Jubilaciones, Pensiones y otras Condiciones de Trabajo para el Personal Docente al Servicio del Ministerio de Educación (artículos 69 y 73, y 6, 7, 59 y 61). Normas éstas, que son de aplicación preferente en virtud de la especialidad de la función pública docente, que extiende la estabilidad a los docentes, no profesionales de la docencia, sin condicionarla al cumplimiento de un horario de tiempo completo o de medio tiempo; circunstancias que sólo interesan para el ejercicio del derecho preferente de aumentar las horas de clase, o de disminuirlas, pero no para desmejorar su estabilidad o sus condiciones de trabajo. La Corte comparte el anterior criterio del Tribunal de la Carrera Administrativa, y en tal sentido confirma que el demandante, ciudadano Francisco José Calcaño Gil, disfrutaba de estabilidad al renunciar, y por tanto, tenía la condición de funcionario de carrera y así se declara. Además se comprobó en autos con los documentos acompañados de la demanda, y con el expediente administrativo, que el querellante tenía diez años al servicio de la Administración Pública, por lo que también, en virtud de lo dispuesto

en el Parágrafo Segundo del artículo 69 de la Ley de Carrera Administrativa, debe reconocérsele tal carácter de funcionario de carrera.

Ahora bien, respecto a la condición que exige el artículo 5º del Reglamento sobre el Retiro y Pago de las Prestaciones Sociales a los Funcionarios Públicos de Carrera, vigente para la fecha de la renuncia del demandante, y que es necesario que la jornada del funcionario a medio tiempo sea por lo menos la mitad del tiempo completo, la Corte observa, que la única condición requerida por el artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa para que proceda el pago de las prestaciones sociales al renunciar o al ser retirados los funcionarios, es la de que éstos tengan el carácter de funcionarios de carrera. Cualquier otra condición o requisito está en contradicción con el texto del artículo 26 citado, y también con la voluntad del legislador, por lo que al introducir el citado Reglamento un elemento extraño, resulta inconstitucional, y los Jueces no están obligados a atenerse a tal requisito, al tenor de la facultad que les otorga el artículo 7º del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

Por tanto, estando comprobado en el caso de autos, que el querellante al renunciar tenía el carácter de funcionario de carrera, no puede negársele el pago de las prestaciones sociales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa, por el hecho de que no cumplía el requisito de tener un horario equivalente a la mitad del tiempo completo, sino siete horas semanales, y por tanto, esta Corte, como Tribunal de Alzada, considera que no debe aplicarse al presente caso el requisito, al cual se contrae el artículo 5º del Reglamento sobre el Retiro y Pago de Prestaciones Sociales a los Funcionarios Públicos de Carrera, y así se declara.

BIBLIOGRAFIA

Libros

André de LAUBADERE, André MATHIOT, Jean RIVERO, Georges VEDEL, *Pages de Doctrine*, tomo I 607 pp. tomo II 541 pp., París LGDJ, 1980.

André de Laubadere, André Mathiot, Jean Rivero y Georges Vedel, cuatro grandes juristas de derecho público francés, han cumplido la edad de retiro como profesores universitarios el año pasado. Disminuyen ellos sus tareas rutinarias, o adquieren otras como Georges Vedel que ha sido designado miembro del Consejo Constitucional (órgano de control en este ramo que ha venido aumentando su poder), pero no abandonan del todo las aulas universitarias, ni menos el compromiso con el saber y con la cultura que se adquiere para siempre con la matrícula universitaria.

Con ocasión de su retiro, que revistió momentos de emoción cuando Jean Rivero dictó su última clase de cuarenta años de cátedra —no interrumpidos ni durante el tiempo que fue prisionero de guerra— en presencia de los colegas profesores que vinieron en homenaje a escucharlo, se les ha querido rendir tributo de merecida admiración. Normalmente el homenaje consiste en la publicación de "Melanges" que llevan el nombre del profesor en cuyo honor se hacen y que reúnen escritos de especialistas sobre un tema. Hace poco se dedicaron a Marcel Waline, Charles Eisenmann y Georges Burdeau.

Esta vez se ha querido hacer algo singular. Publicar los escritos de estos cuatro profesores a quienes el prologuista Jean Boulouis presenta como cuatro mosqueteros que han estado en el corazón de las grandes batallas jurídicas de su tiempo, defendiendo o atacando, empleando las más puras figuras de la esgrima intelectual, pero seleccionados por ellos mismos. Ofrecer a sus autores parte de sus propias obras, se pregunta Boulouis, ¿no es el mejor homenaje, el que confiere la perennidad a lo que lleva una fecha y fue, en su tiempo, el resplandor de un solo momento del pensamiento? Dos volúmenes, colocados bajo el modesto nombre de "Páginas de Doctrina", de la Librairie Generale, coronan en este año esa bella empresa de "retrato en un espejo", a que se refiere el prologuista.

Conocida es, de los estudiosos del derecho público, la obra de estos cuatro profesores contenida en tratados y manuales. De André de Laubadere su Tratado de derecho administrativo (4 tomos), su Tratado de contratos administrativos (3 tomos), y su Manual de derecho administrativo y derecho económico. De André Mathiot sus libros sobre El Régimen Político Británico y Los Accidentes Causados por los Trabajos Públicos. De Jean Rivero su derecho administrativo, El Régimen Jurídico de las Nacionalizaciones y Las Libertades Públicas. De Georges Vedel su Manual elemental de derecho constitucional, infortunadamente agotado y sin nuevas ediciones, y el derecho administrativo, que fue traducido al ruso.

Pero las "Páginas de Doctrina", además de mencionar los numerosos cursos "policopiados", hacen la lista, siempre larga, de artículos, informes, prefacios, artículos de prensa, notas a la jurisprudencia, que demuestran la gran actividad intelectual de los homenajeados, como testigos de su tiempo, a través de la gran ventana cultural que para mirar al mundo ofrece la formación jurídica. Y transcriben los escritos indicados por los propios autores a lo largo de su laboriosa y fecunda vida intelectual.

Como en una bandeja pequeña de frutos recogidos en inmensos y nutridos huertos se ofrecen al lector agrupados bajo títulos como las fuentes del derecho, el estado y la política, el régimen político francés, las libertades públicas, técnicas de la administración, teoría general del derecho, la administración y el juez, derecho comparado, derecho europeo y derecho internacional público. Una visión del pasado y del presente se obtiene desde esa cumbre sobre los más destacados temas del derecho constitucional, el administrativo y la ciencia política.

Francia ha sido patria de grandes juristas. En tiempos ya lejanos en Colombia aparecían como los más sobresalientes León Duguit, Maurice Hauriou y Gaston Jeze. Fueron grandes constructores de sistemas y mucho de su pensamiento ha sido desarrollado posteriormente por otros autores o ha sido recibido en la jurisprudencia. Ahora la más grande tarea del jurista es la sistematización del cúmulo de datos que dan las normas, las sentencias, los hechos sociales a que ella se refieren. La figura de estos cuatro juristas a quienes la mano del tiempo reunió felizmente en una misma época y separó de aquellos otros maestros, puede ser comparable, de conjunto, a la suya, por el sello que va a dejar en el progreso del derecho público.

La labor del jurista, como ellos la han practicado con tanto brillo y devoción, ha quedado bien reflejada en las admirables páginas de Jean Rivero sobre apología de los hacederos de sistemas, réplica al llamado "Existencialismo Jurídico", que el juego del azar ha querido que abran el primer tomo; sólo así existen reglas jurídicas, se pueden conocer, el hombre puede acomodar a ellas los efectos de sus actos, por la estabilidad se adquiere la seguridad jurídica y se lucha contra la arbitrariedad del poder o del juez. Desde este lejano país, que dos de ellos han visitado, quienes hemos sido sus discípulos, de la palabra o de sus textos, queremos también, con voz agradecida, manifestar nuestra admiración a los cuatro maestros.

Por Jaime Vidal Perdomo

Fermín TORO JIMENEZ, *Manual de Derecho Internacional Público, Volumen I*, Cursos de Derecho. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1982, 509 pp.

Si se atiende exclusivamente al título y al índice de esta nueva obra del profesor Toro Jiménez se podría —por cierto, equivocadamente— estimar que ella aborda de una manera tradicional aspectos del Derecho Internacional Público que ya innumerales autores de todas las latitudes han analizado con detenimiento. En efecto, en el libro en cuestión se analizan, al tenor de las denominaciones que el mismo suministra, temas referidos, sucesivamente, (I) a la noción de Derecho Internacional Público, (II) su fundamentación, (III) sus relaciones con el Derecho Interno Estatal, (IV) sus fuentes, (V) el régimen de los acuerdos internacionales, (VI) las otras fuentes de este Derecho, (VII) los sujetos del mismo, (VIII) el Estado como sujeto, (IX) el nacimiento jurídico y político de los Estados y su reconocimiento, (X) los derechos y deberes fundamentales de éstos y, finalmente, (XI) a Venezuela y los derechos y deberes fundamentales aludidos.

Como puede fácilmente apreciarse, sólo el último tema evoca, de modo directo y evidente, la estrecha vinculación entre toda la problemática planteada y Venezuela. Sin embargo, esta conexión entre el Derecho Internacional Público y la realidad jurídica y política venezolana enmarcada en la escena internacional impregna, como espíritu animador, todo el trabajo del profesor Toro que se comenta en esta ocasión.

Por de pronto, lo anterior se vislumbra desde la misma Presentación que el autor hace de su escrito. Allí indica que el *Manual* es fruto de la docencia que ha impartido durante tantos años en la Universidad Central de Venezuela, de donde hoy —se debe con justicia añadir— es meritoriamente Profesor Titular, máxima jerarquía que un docente puede alcanzar. Por ser producto de la abundante práctica y observación cosechada en el fértil campo de la enseñanza, la obra pretende, por una parte, "servir de mero auxilio de primera mano al universitario *venezolano*" y por la otra, "situar al estudiante en la óptica de la escena jurídica internacional, sin desprenderlo de sus raíces en la *propia tierra* y en lo que ella misma puede brindarnos como experiencia para sembrarla más allá de nuestros confines, en el foro de las naciones y pueblos, donde libramos también la lucha por la libertad y la igualdad" (El subrayado es nuestro).

Pero, es en el transcurso de toda la obra donde esta idea pivotal —vale decir, la aplicación del Derecho Internacional a la realidad jurídica venezolana— se va exponiendo, desarrollando y perfeccionando de manera, por lo demás, amena y documentada. No hay capítulo del libro en que no se aluda a ella. Empero, es en particular en el tratamiento de los temas concernientes a las doctrinas dualista y monista, a los tratados y a la inmunidad de jurisdicción cuando la perspectiva con que el profesor Toro se aproxima a esta rama del Derecho demuestra su vigor, importancia e interés. En torno a los problemas que esas temáticas encierran, el autor logra, por un lado, desplegar una gran cantidad de argumentos, datos y documentos en apoyo de sus relevantes tesis y por el otro, suministrarles a éstas, como insustituible apoyo, su inocultable, saludable y vehemente deseo de convencer —más que vencer— al lector de la justicia y bondad de las mismas. Para tal propósito recurre no sólo a los textos normativos venezolanos, sino también a la práctica diplomática de Venezuela, sin olvidar tampoco a la doctrina surgida en este país. En definitiva el profesor Toro hace compatible en esta obra el rigor científico con la pasión necesaria y deseable que debe inspirar todo intento académico destinado a la defensa jurídica de la soberanía de Venezuela, soberanía que en tanto construcción conceptual, está en la actualidad más al servicio de los débiles que de los poderosos y de allí la imperiosa necesidad de mantenerla y defenderla.

En consideración, pues, a la forma cómo el profesor Toro analiza las materias antes enunciadas es que se puede con propiedad sostener que el libro en referencia, más que llenar una laguna en la literatura jurídica venezolana, *crea* un nuevo espacio, una nueva dimensión, una apasionante y valiente visión para el estudio del Derecho Internacional Público por parte de juristas venezolanos. La vía por él abierta con su anterior obra —*Manual de Derecho Internacional Público, Primera Parte*, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1975— es profundizada con más entusiasmo y mayor rigor científico en ésta. Ambas, en todo caso, indiscutiblemente servirán de instrumentos para medir, junto a otros, el progreso que alcancen los estudios jurídicos que, sobre la misma materia, se lleven a cabo en el futuro en Venezuela. Serán, por ende, Manuales de obligada referencia.

El que se reseña aquí, por su parte, será seguramente complementado por un volumen II, el cual, de conformidad a las informaciones de que se dispone, contendrá las indicaciones relativas a las fuentes bibliográficas de ambos tomos. A no dudarlo, ese segundo volumen será tanto o más provechoso y polémico que el primero. Así se puede deducir de la actitud con que el autor enfoca las cuestiones jurídico-internacionales. Según se desprende de lo que escribe, el Derecho es, para él, algo vivo, detrás del cual hay ideas y sentimientos, es decir, detrás de las normas se encuentra el Hombre. En el caso del Derecho Internacional Público, el profesor Toro parece decir que el Hombre se llama Venezuela.

Eduardo Vio Grossi

Revistas

CIVITAS. REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Civitas, Madrid, Nº 30, julio-septiembre 1981.

Jean-Marie AUBY, *¿Crisis del contencioso-administrativo en Francia?*, pp. 417-424.

El contencioso-administrativo francés, obra del juez más que del legislador y fuente de inspiración para numerosos países, presenta algunas fallas y deficiencias. Pero el autor se niega a hablar de crisis ("los juristas hablan fácilmente de crisis cada vez que no comprenden el sentido de una evolución") y, en un breve pero certero estudio, resume los principales remedios que han surgido frente a tales problemas. Los divide en dos categorías: 1) Esfuerzos para corregir ciertos defectos del contencioso, tanto del *contencioso de la legalidad* (por ejemplo, extensión del control sobre la apreciación de los hechos, acercándose mucho a un control de oportunidad), como en el *de la responsabilidad* (admisión más amplia de la responsabilidad sin culpa, por ejemplo), sin olvidar, sin embargo, las críticas que aún se formulan: los inconvenientes del carácter jurisprudencial de la norma administrativa, la tendencia del Consejo de Estado a proteger a la Administración, las dificultades para lograr la ejecución de la sentencia condenatoria contra la Administración (aquí señala una solución legislativa, que no jurisprudencial, constituida por una Ley de 1980 que establece mecanismos coercitivos al respecto), lo complejo de las reglas del reparto de competencias entre el juez administrativo y el ordinario, la lentitud de la jurisdicción, etc. 2) Un cierto auge de los procedimientos no contenciosos: ante las críticas del contencioso, han comenzado a parecer mecanismos no contenciosos o a desarrollarse algunos que ya existían, tales como el arbitraje, la resolución amigable directa o por la vía de la conciliación y, sobre todo, la figura del "Defensor del Pueblo" o médiateur.

Francisco SOSA WAGNER y Raúl BOCANEGRA SIERRA, *Tribunal de Cuentas y Autonomías Territoriales*, pp. 425-436.

Luego de analizar el control contable que el Tribunal de Cuentas (no propiamente un 4º poder, pero sí un órgano independiente) ejerce en algunos "Estados Descentralizados", concretamente, Alemania Occidental e Italia, sobre los länder y sobre las regiones, respectivamente (casi nulo en el primer caso), los autores examinan la situación en España. La vigente Constitución de este país, de 1978, le ha dado al Tribunal de Cuentas el doble carácter de ser independiente del Gobierno, por una parte, y de ser un órgano de alcance nacional, a cuyo control quedan sometidas todas las personas públicas territoriales, incluidas, por supuesto, las Comunidades Autónomas.

Antonio EMBID IRUJO, *Autonomía Municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal*, pp. 437-470.

Por segunda vez llega a una Constitución española la declaración de autonomía municipal. La Constitución de 1978 la consagra, junto con la autonomía de todos los entes territoriales (Provincias, Comunidades Autónomas), así como de otros entes (Universidades, por ejemplo); la doctrina reciente se ha dedicado a reflexionar sobre esas otras autonomías, más que sobre la municipal (sólo se ha hecho para criticar, por diversas razones, la solución constitucional al respecto). El autor se impone, por tanto, profundizar sobre el sentido de la declaración constitucional de esta autonomía mu-

nicipal, dado que esta noción "es tremendamente equívoca, de contenido pluriforme, susceptible de interpretaciones distintas". En este profundo y documentado artículo se analiza, pues, el posible contenido —normalmente incierto— de la autonomía municipal, haciendo referencia a algunos sistemas extranjeros (especialmente, al alemán), a diferentes posiciones doctrinarias y a los antecedentes constitucionales españoles, antes de terminar con la Constitución de 1978.

Jorge RODRIGUEZ-ZAPATA y PEREZ, *Los Tratados Internacionales y los controles de Constitucionalidad*, pp. 471-504.

Partiendo de la opinión de que —en la vigilia del impacto del Derecho europeo en el ordenamiento español— es acuciante desarrollar y aclarar los mecanismos parlamentarios de control del "poder externo" español, si se quiere evitar que el Tribunal Constitucional examine con frecuencia la constitucionalidad de los tratados, el autor hace un detenido examen del control *previo* sobre la constitucionalidad de los mismos, previsto en la Constitución (2 supuestos: la declaración sobre la constitucionalidad de los tratados y el recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de Leyes Orgánicas que atribuyan a una institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución); y del control *posterior*, previsto en la Ley del Tribunal Constitucional, el cual plantea graves problemas desde la perspectiva interna de la construcción armónica de las fuentes del Derecho. A éste le dedica especial interés, planteando sobre todo la cuestión "de si el Tribunal Constitucional se verá obligado a un *judicial self-restraint* ante la realidad bifronte de un tratado en el que se precipita, de forma inescindible, el Derecho internacional y el interno, o si nuestro ordenamiento se verá abocado a una solución nacionalista, en la que el estereotipo de la Constitución rígida obligue a violar el Derecho Internacional".

Fernando LOPEZ RAMON, *Aspectos organizativos de la protección de la fauna silvestre*, pp. 505-527.

La protección de la fauna es uno de los objetivos que, según la Constitución española, debe perseguir el ordenamiento jurídico. En este artículo se analizan los aspectos internacionales de la cuestión, el carácter de función pública que tiene esta protección y, sobre todo, sus aspectos organizativos: órganos nacionales con competencia en la materia, la tendencia a la creación de un "superministerio" del Medio Ambiente, las competencias de las Comunidades Autónomas y el tema de la participación en la organización protectora de la fauna.

Miguel Angel GARCIA HERRERA, *Instituciones autonómicas centrales e instituciones forales de los Territorios Históricos: La Comisión Arbitral del Estatuto Vasco*, pp. 529-535.

El sistema instaurado por la Constitución española de 1978 se funda en la firme concepción de articular una organización jurídico-político basada en la autonomía polimórfica, como respuesta a la pluralidad y diversidad existente en la base social; de allí las múltiples referencias constitucionales al principio de la autonomía. Sin embargo, el Estatuto Vasco —que declara la integración del País Vasco por obra de la concurrencia de los Territorios Históricos que lo conforman— no declaró a éstos como autónomos, asignándoles competencias en el ejercicio de las cuales, si bien no se puede hablar de sujeción jerárquica respecto de las instancias centrales de la Comunidad Autónoma, dichos Territorios Históricos se encuentran de alguna manera condicionados por aquéllas, al menos por el Parlamento Vasco. El objeto específico de este trabajo es el análisis del instrumento previsto por el Estatuto para resolver los

conflictos de competencias que se planteen entre las instituciones de la Comunidad y las de alguno de los Territorios. Se trata de la Comisión Arbitral, respecto de la cual el autor examina la composición y objeto, su naturaleza y el efecto de sus decisiones, para concluir afirmando que el sistema previsto "parece inservible".

Jurisprudencia

En esta sección aparecen los siguientes comentarios jurisprudenciales:

— José BERMEJO VERA: *La "relativización" del procedimiento para elaborar disposiciones de carácter general*, pp. 539-550.

— Santiago MUÑOZ MACHADO: *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, pp. 551-562.

— Angel SANCHEZ BLANCO: *La discrecionalidad técnica de los Tribunales de oposiciones y concursos*, pp. 563-576.

— Pedro GONZALEZ SALINAS: *El plazo para formalizar la demanda contencioso-administrativa. Cómputo del momento inicial*, pp. 577-581.

— José Eugenio SORIANO GARCIA: *Responsabilidad del Estado legislador y proceso descolonizador*, pp. 582-588.

Gustavo Urdaneta Troconis

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, Nº 213, enero-marzo 1982, año XLI.

Juan-Luis de SIMON TOBALINA, *El Proyecto de Ley de Bases de la Administración Local*, pp. 7-32.

Comienza este artículo con un esbozo histórico de la legislación española sobre la materia, iniciado con la constitución de Cádiz de 1812, y caracterizado por una evolución vacilante entre constitucionalismo y absolutismo; entre legislación común del régimen local (comprendiendo Municipios y Provincias) y regulación separada para cada nivel, y por una tendencia a utilizar la técnica de la Ley de Bases, situadas entre la Constitución y la ley articulada, dirigida no a la comunidad política directamente sino al Gobierno para que dicte una ley articulada, ajustada a dichas Bases. Luego, describe la legislación vigente, constituida por una Ley de Bases de Régimen Local de 1975, aprobada la víspera de la muerte de Franco y, por ende, difícilmente conciliable con el actual régimen democrático, así como por una gran cantidad de disposiciones transitorias, provisionales, complementarias, etc., todo lo cual hace que el autor califique de caótica la situación actual.

Por ello, considera fundamental este proyecto de Ley de Bases de reciente publicación, y cuyas características principales analiza: 1) afirmación de la autonomía local, estableciendo como principio esencial (lo que es regla absoluta en Venezuela) pero no exclusivo el que las Entidades Locales no quedan sometidas a control administrativo del Estado, sino sólo a control jurisdiccional; 2) carácter democrático de sus órganos de gobierno, designados por elección, con el principio de representación proporcional, lo que también es novedad en ese país; 3) tendencia hacia un tratamiento unitario del régimen administrativo, no sólo en relación con los 2 niveles locales (Municipio y Provincia) sino con el Estado, en las siguientes materias: régimen de funcionarios, procedimiento administrativo, expropiación, contratos y concesiones y responsabilidad administrativa.

Vicente DE LA VALLINA VELARDE, *Consideraciones sobre la autonomía local en el Estado autonómico*, pp. 33-70.

El proyecto de Ley de Bases a que se refiere el artículo antes reseñado no había sido publicado al ser redactado el presente trabajo, cuyo autor considera que el mayor reto planteado por la Constitución Española de 1978 es la construcción del Estado autonómico, al suponer la transformación de un Estado burocrático y centralista en uno pluralista y descentralizado. En ese proceso no debe olvidarse la necesidad de un adecuado equilibrio entre los poderes estatal, regional y local, y debe sortearse el peligro de que al centralismo de Madrid suceda un centralismo regional. El autor considera que en ese proceso deben participar todos, y él asume su responsabilidad, como jurista, haciendo un análisis conceptual sobre la noción de autonomía, la de autonomía local y sus antecedentes, lo cual acomete de manera clara, documentada y, en definitiva, enriquecedora conceptualmente sobre esta noción tan debatida, no sólo en España.

En efecto, la autonomía es un "concepto jurídico indeterminado", con una gran dosis de relatividad y de carga política, y toca al intérprete contribuir a la clarificación y fijación del concepto. Dentro de ese intento de esclarecimiento, termina el autor haciendo un largo comentario a una sentencia del Tribunal Constitucional, en la que se plantea el tema de la vigencia de varias disposiciones legales en relación con su compatibilidad o no con la autonomía garantizada en la Constitución, sentencia que, por su alto nivel técnico-jurídico, ha marcado un hito en este proceso de clarificación conceptual (*Vid infra*, comentario jurisprudencial).

Alfredo IGLESIAS SUAREZ, *La Hacienda de Galicia, una breve aproximación histórica*, pp. 71-89.

Se trata de un breve bosquejo de la Hacienda de esta región española, desde la Reconquista hasta la época actual, una vez aprobado el Estatuto de Autonomía de Galicia, momento en que se hace necesaria una armonización entre los 3 niveles de la Hacienda Pública (central, regional y municipal).

Jurisprudencia

En la sección de comentarios jurisprudenciales, se incluye uno sobre *La autonomía de los entes territoriales locales en la Constitución española de 27 de diciembre de 1978*, por Nemesio RODRIGUEZ MORO (pp. 133-168), en donde se transcribe y se comenta la primera sentencia dictada por el Tribunal Constitucional para resolver un recurso de inconstitucionalidad, de fecha 2-2-81, la cual "trata de manera magistral el tema de la autonomía municipal, siendo de aplicación su doctrina tanto a las Provincias como a los Entes regionales autónomos", sentencia a la que se refiere también el artículo de DE LA VALLINA, antes reseñado.

En la sección de reseñas se incluyen los acostumbrados extractos de sentencias sobre diversas materias vinculadas al Derecho Administrativo Municipal; particular interés para nosotros pueden tener las relativas a los siguientes temas:

- Acto administrativo: silencio positivo (p. 169).
- Licencias municipales: carácter reglado; concepto; condicionamiento de las mismas; órgano competente (pp. 171-173).
- Policía municipal: principio de unidad predial en la declaración de ruina; ruina urbanística (p. 173).
- Contencioso-administrativo: impugnación de la suspensión de ejecución del acto recurrido (p. 174).

— Urbanismo: concepto y límites de los Estudios de Detalle; factores económicos en los Planes Generales; subordinación del Plan Parcial al General (pp. 175-176).

Gustavo Urdaneta Troconis

REVISTA DE DERECHO URBANISTICO, Nº 74, julio-septiembre 1981, Ed. Montecorvo.

Fernando FERNANDEZ-CAVADA, *La participación de los distintos niveles de gobierno en la planificación y programación del desarrollo regional*, pp. 13-31.

El artículo se inicia con una referencia al inicio del proceso de planificación del desarrollo en España (1963-1973), como medio técnico dirigido a producir efectos de impulso económico en las zonas menos favorecidas. Se critica la eficacia de la política de equilibrio regional, por los insuficientes efectos logrados, señalándose lo que a juicio del autor son las causas más destacables de esa ineficiencia.

A partir de ese análisis de antecedentes, se presentan las nuevas perspectivas que al campo se ofrecen, sobre todo a partir de la Constitución de 1978 y las innovaciones que ésta presenta, tales como el reconocimiento de la existencia de las Regiones como entidades territoriales, la posibilidad de agrupación de Municipios de diferentes provincias (comarcas autónomas), consagración del principio de autonomía de los entes locales, etc.

Junto con todo ello, la presencia de la técnica de planificación, y la presencia del Estado Nacional, configuren el marco dentro del cual el proceso de desarrollo adquiere una base de caracterización más precisa.

Se analizan los diversos niveles de planificación con indicación de las innovaciones, posibles inconvenientes y beneficios que pueden traer, a la luz de una perspectiva un tanto temprana si se quiere, pero que conforman un interesante balance aproximativo a estas nuevas realidades.

Fernando RODRIGUEZ y RODRIGUEZ DE ACUÑA, *Las causas de los retrasos en la tramitación de las licencias de obras*, pp. 33-52.

La preocupación por el aumento progresivo de los lapsos necesarios para la tramitación de licencias de obra (permisos de construcción) motiva la realización de este interesante trabajo que muestra cómo los problemas de trabas burocráticas, imperfecciones administrativas, falta de perspectivas modernas y avanzadas que hagan más ágil la presencia de la Administración, se encuentran presentes incluso en los países y sistemas jurídico-administrativos que sirven de fuente de inspiración.

La primera de las causas que se acusa como generadora de tales inconvenientes es la ausencia o insuficiencia de planes urbanísticos.

La otra gran causante de complicaciones, de acuerdo al autor, es la rigidez e inconcreción de la reglamentación aplicable a la materia. Disposiciones que pretenden llegar a precisiones técnicas y que consagran una inflexibilidad total que contribuye a anquilosar a la Administración y restarle creatividad y agilidad necesarias en el manejo de asuntos de esta naturaleza.

Por último las deficiencias administrativas producto de regulaciones locales dispersas, contenidas en ordenanzas y manejadas por Administraciones locales no preparadas ni concientes de la importancia y trascendencia real de la materia sobre la cual actúan, en comparación con otras tal vez de menor envergadura, que ocupan igual nivel de atención.

En síntesis la presencia de un sistema exigido de cambios y adaptaciones a una realidad que evidentemente lo ha desbordado.

Alvaro de DIEGO ZAMBRANO, *El negocio jurídico urbanístico*, pp. 53-71.

Interesante análisis de los aspectos resaltantes de la ciencia urbanística más influidos por el derecho, en virtud de la trascendencia jurídica de sus técnicas por los efectos provocados en las áreas de intereses particulares en la búsqueda de la satisfacción de los intereses colectivos.

Las aproximaciones de carácter sociológico dan una base científica, clara a los juicios críticos que sobre algunas de las instituciones del Derecho Urbanístico, y fundamentalmente sobre el plan y la práctica empleada para su desarrollo y aplicación, se presentan.

Se ofrecen o sugieren nuevos caminos, nuevas perspectivas o enfoques que deriven de la consideración de realidades nuevas que ameritan tratamientos apropiados, probablemente cada vez más distantes de las técnicas clásicas usadas hasta el presente.

Jurisprudencia

La sección de Jurisprudencia (pp. 109-175) ofrece una voluminosa selección de extractos de sentencias del Tribunal Supremo y de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional sobre diversos aspectos de significativo interés: Edificaciones monumentales o singulares, Registro de solares, edificaciones inadecuadas, desistimiento del plan por el Ayuntamiento, proyecto de delimitación para construir en una reserva de suelo, patrimonio municipal de suelo, conservación y ruina de las edificaciones, etc.

Armando Rodríguez García

EDITORIAL JURIDICA VENEZOLANA

Apartado 17598, Caracas 1015-A, Venezuela

Teléfono 572.51.08

CATALOGO DE OBRAS, MARZO 1983

I. COLECCION ESTUDIOS JURIDICOS

- 1 RONDON DE SANSO, 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 (agotado)
(Segunda Edición), 1981, 342 pp.
- 10 MOLES CAUBET, Antonio; PEREZ LUCIANI, Gonzalo;
ANDUEZA, José Guillermo; RONDON DE SANSO, 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)
- 21 VILORIA, Enrique

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.
(agotado)

IV. COLECCION MANUALES JURIDICOS

- 1 ARTILES (h), Sebastián
Manual de derecho romano, 1978, 315 pp. (agotado)
 - 2 ABOUHAMAD HOBAICA, Chibbly
Anotaciones y comentarios de derecho romano I., Vol. I, 630 pp.
(en prensa) Vol. II, 477 pp. Vol. III, 431 pp. 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.
 - 2 BREWER-CARIAS, Allan R.
Introducción al estudio de la organización administrativa venezolana
(agotado) 1ª Ed. 1978 - 2ª Ed. 1980, 133 pp.
- Bs. 40 US\$ 10

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.
 - 4 WHITE, Eduardo
El derecho económico en América Latina, 1977, 75 pp.
 - 5 MUCI ABRAHAM, José; PADRON AMARE, O. y
BREWER-CARIAS, Allan R.
Observaciones al proyecto de reforma tributaria 1976, 1977, 112 pp.
 - 6 RIEBER DE BENTATA, Judith
*Régimen jurídico de la protección del ambiente y lucha contra la
contaminación*, 1977, 245 pp.
 - 7 SALOMON DE PADRON, Magdalena
*Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio. Su ámbito y
medios de acción*, 1977, 110 pp.
 - 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.
 - 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.
 - 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.
 - 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. 15 US\$ 4
Bs. 25 US\$ 6
Bs. 25 US\$ 6
Bs. 40 US\$ 10
Bs. 25 US\$ 6
Bs. 40 US\$ 10
Bs. 25 US\$ 6
Bs. 40 US\$ 10
Bs. 25 US\$ 6
Bs. 25 US\$ 6
Bs. 35 US\$ 9
Bs. 35 US\$ 9

- | | | | |
|----|---|--------|---------|
| 18 | BINSTOCK, Hanna <i>La protección civil del enfermo mental</i> , 1980, 125 pp. | Bs. 35 | US\$ 9 |
| 19 | MARTIN MATEO, Ramón <i>Ordenación del territorio. El sistema institucional</i> , 1980, 288 pp. | Bs. 45 | US\$ 11 |
| 20 | GORDILLO, Agustín <i>Introducción al Derecho de la Planificación</i> , 1981, 156 pp. | Bs. 35 | US\$ 9 |
| 21 | BREWER-CARIAS, Allan R. <i>La defensa de la Constitución</i> , 1982, 176 pp. | Bs. 40 | US\$ 10 |

VII. COLECCION MONOGRAFIAS POLITICAS

- | | | | |
|---|--|--------|---------|
| 1 | NOVOA MONREAL, Eduardo <i>¿Vía legal al socialismo? El caso de Chile 1970-1973</i> , 1978, 136 pp. | Bs. 30 | US\$ 7 |
| 2 | LEU, Hans-Joachim <i>Teoría de las relaciones internacionales (Un estudio-guía)</i> , 1978, 107 pp. | Bs. 25 | US\$ 6 |
| 3 | CHIOSSONE, Tulio <i>Apuntaciones político-sociales 1945-1968</i> , 1979, 195 pp. | Bs. 30 | US\$ 7 |
| 4 | LEU, Hans-Joachim <i>La doctrina de las relaciones internacionales</i> , 1980, 153 pp. | Bs. 35 | US\$ 9 |
| 5 | COMBELLAS, Ricardo <i>Estado de Derecho, Crisis y Renovación</i> 1982, 146 pp. | Bs. 50 | US\$ 12 |

VIII. COLECCION OPINIONES Y ALEGATOS JURIDICOS

- | | | | |
|---|--|--|--|
| 1 | <i>Inconstitucionalidad de la decisión del Congreso en el Caso "Sierra Nevada", por extralimitación de atribuciones en relación con el Dr. Luis Cova Arria</i> (agotado), 1980, 64 pp. | | |
|---|--|--|--|

IX. EDICIONES CONJUNTAS

A. CON EDITORIAL ATENEO DE CARACAS

- | | | | |
|---|--|--------|---------|
| 1 | BREWER-CARIAS, Allan R. <i>Política, Estado y Administración Pública</i> (agotado), 1979, 246 pp. (en prensa 2ª Edición) | | |
| 2 | REY, Juan Carlos <i>Ensayos de teoría política</i> , 1980, 339 pp. | Bs. 60 | US\$ 14 |
| 3 | REY, Juan Carlos <i>Problemas socio-políticos de América Latina</i> , 1980, 344 pp. | Bs. 60 | US\$ 14 |
| 4 | INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS <i>Financiamiento a los Partidos Políticos</i> , 1981, 236 pp. | Bs. 35 | US\$ 9 |
| 5 | ESSENFELD DE BREUER, Senta <i>Los intangibles del desarrollo</i> , 1982, 93 pp. | Bs. 30 | US\$ 7 |

B. CON FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS, UCV

- | | | | |
|---|--|--------|---------|
| 1 | RONDON DE SANZO, Hildegard <i>Teoría de la Actividad Administrativa</i> . 1981, 336 pp. | Bs. 90 | US\$ 21 |
|---|--|--------|---------|

C. CON LA EDITORIAL GROUZ, MADRID

- | | | | |
|---|--|---------|----------|
| 1 | BREWER-CARIAS, Allan R. y BURGUEÑO A. Gregorio. <i>Legislación Venezolana 1978</i> , Madrid-Caracas 1982, 1.398 pp. | Bs. 450 | US\$ 105 |
| | <i>Legislación Venezolana 1979</i> , Madrid-Caracas 1982, 968 pp. | Bs. 450 | US\$ 105 |
| | <i>Legislación Venezolana 1980</i> , Madrid-Caracas 1982, 1.624 pp. | Bs. 450 | US\$ 105 |
| | <i>Legislación Venezolana 1981</i> , Madrid-Caracas 1982, | Bs. 450 | US\$ 105 |

D. CON EDITORIAL MANOA, UCAB

- | | | | |
|---|---|--|--|
| 1 | BREWER-CARIAS, Allan R. <i>Instituciones Políticas y Constitucionales</i> (agotado), 1982, 713 pp. | | |
|---|---|--|--|

X. COLECCION TEXTOS LEGISLATIVOS

- | | | | |
|---|--|--------|---------|
| 1 | <i>Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos</i> (Hildegard Rondón de Sansó, Gustavo Urdaneta y Allan R. Brewer-Carías), 1981, 178 pp. | Bs. 40 | US\$ 10 |
| 2 | <i>La Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público</i> (en prensa) | | |
| 3 | <i>Ley Orgánica de la Administración Central</i> (Estudio Preliminar: Allan R. Brewer-Carías) (en prensa) | | |
| 4 | <i>Ley de Carrera Administrativa</i> (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.

Revista N° 3, julio-septiembre, 218 pp.

Revista N° 4, octubre-diciembre, 214 pp.

Bs. 55 US\$ 14
Bs. 55 US\$ 14

AÑO 1981

Revista N° 5, enero-marzo, 221 pp.

Revista N° 6, abril-junio, 222 pp.

Revista N° 7, julio-septiembre, 220 pp.

Revista N° 8, octubre-diciembre, 206 pp.

Bs. 55 US\$ 14
Bs. 55 US\$ 14
Bs. 55 US\$ 14
Bs. 55 US\$ 14

AÑO 1982

Revista N° 9, enero-marzo, 225 pp.

Revista N° 10, abril-junio, 220 pp.

Revista N° 11, julio-septiembre, 227 pp.

Revista N° 12 (en distribución)

Bs. 55 US\$ 14
Bs. 55 US\$ 12
Bs. 50 US\$ 12

AÑO 1983

(*Revistas, 13, 14, 15, 16*), (en distribución). Suscripción por un año
Suscripción por dos años

Bs. 200 US\$ 48
Bs. 400 US\$ 96

XII. REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(Revista Trimestral)

AÑO 1981

Revista N° 0, 197 pp.

Bs. 50 US\$ 12

AÑO 1982

Revista N° 1 (enero-julio)

XIII. En distribución:

BREWER-CARIAS, Allan R.

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA 1930-74 Y ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

TOMO IV. *La Jurisdicción Constitucional*, 1977, 324 pp.

Bs. 75 US\$ 18

TOMO V. *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa*

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
Bs. 140 US\$ 33

TOMO VI. *Propiedad y Expropiación*. 1979, 689 pp.

BREWER-CARIAS, Allan R.

Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Administrativa. 4ª Reedicción, 1982, 475 pp.

Bs. 100 US\$ 24