

revista
de
derecho
publico

Nº 16

Octubre-Diciembre 1983

Director: Allan R. Brewer-Carías

Editorial Jurídica Venezolana, Caracas

SUMARIO

ESTUDIOS

Artículos

- Bases constitucionales del Derecho Administrativo en Venezuela*, por Allan R. BREWER-CARIAS 5
- Comparación entre la Casación y el Contencioso Administrativo*, por Román J. DUQUE CORREDOR 21
- Instrumentos constitucionales para mejorar la protección de los derechos humanos como conjunto*, por Marcial RUBIO CORREA 33

Comentarios Monográficos

- El control administrativo sobre P.D.V.S.A. y el Convenio Cambiario*, por Eloísa AVELLANEDA SISTO 47
- La protección de intereses difusos, fragmentarios y colectivos en el Derecho Venezolano*, por Rogelio PEREZ PERDOMO y Ana María RUGGERI 65
- La política ambiental y la ordenación territorial agrícola*, por Cecilia SOSA G. 81
- El concepto de empresa pública: los cuatro elementos de una definición*, por Enrique VILORIA V. 90

LEGISLACION

Información Legislativa

- Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el cuarto trimestre de 1983*, por Ana María RUGGERI DE RODRIGUEZ 97

Comentarios Legislativos

- Ambito de la "Reserva" establecida en la llamada "Ley de Nacionalización"*, por José URDANETA PEREZ 119

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

- Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo). Cuarto trimestre de 1983, por Mary RAMOS FERNANDEZ* 129

Comentarios Jurisprudenciales

- Aspectos de la legitimación activa en los recursos contencioso-administrativos de efectos particulares, por Allan R. BREWER-CARIAS* 227

BIBLIOGRAFIA

Libros

- Antonio LINARES, *Derecho Internacional Público*, Tomos I, II y III 237
Fermín TORO JIMENEZ, *Manual de Derecho Internacional Público*, Volumen 2 237
Revistas 238

ESTUDIOS

Artículos

*Bases Constitucionales del Derecho Administrativo en Venezuela**

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

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. LA ADMINISTRACION PUBLICA DENTRO DEL SISTEMA DE DISTRIBUCION DEL PODER PUBLICO
 1. *La distribución vertical del Poder Público y los sujetos de derecho estatales.*
 2. *La distribución horizontal del Poder Público y la Administración Pública como complejo orgánico.*
 3. *Las personas jurídicas en el Derecho Administrativo y la interaplicación del derecho público y privado.*
- III. LA FUNCION ADMINISTRATIVA DENTRO DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO
- IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DENTRO DE LAS ACTIVIDADES DEL ESTADO
 1. *La actividad administrativa como actividad formal del Estado.*
 2. *La actividad administrativa del Estado sometida al derecho y controlable jurisdiccionalmente.*
 3. *La actividad administrativa y los administrados.*
- V. CONCLUSION

I. INTRODUCCION

Soy de los que están convencidos de que el Derecho Administrativo de un país no puede llegar a conocerse, entenderse, ni exponerse adecuadamente, si no se establecen e identifican, con claridad, sus cimientos, y éstos, por supuesto, están en el Derecho Constitucional.

Vieja es la polémica entre administrativistas y constitucionalistas sobre la interrelación, que no interdependencia, entre nuestras disciplinas, y viejo es también el resentimiento de los constitucionalistas por las incursiones que nosotros hemos tenido que hacer en su campo, remozándolo y renovándolo de paso. Frecuente es así, que los autores de Derecho Administrativo hayamos tenido que escribir, también, sobre Derecho Constitucional; no siendo lo opuesto, al contrario, tan frecuente.

Pero los constitucionalistas pueden estar tranquilos: su campo del conocimiento es tan importante que, como decía al inicio, el Derecho Administrativo no puede realmente construirse científicamente, si no se identifican sus bases constitucionales y, en el caso venezolano, ello es lo que me propongo hacer en esta conferencia. Para ello he pensado que lo mejor es partir de una definición del derecho administrativo que, de entrada, les digo, renuncia a la existencia de un criterio mágico.

* Texto de la Conferencia leída en las Primeras Jornadas Venezolano-Colombianas de Derecho Público, Caracas 13 al 15 de octubre de 1983, siguiendo la conferencia que leí en el Primer Congreso de Derecho Administrativo Bolivariano, Cartagena, del 17 al 22 de julio de 1983.

Ciertamente, todos hemos pasado por el ciclo de definir y de negar los intentos definitorios de nuestra disciplina; y todos hemos pensado, en más de una ocasión, en la posibilidad de encontrar ese criterio clave para definir el Derecho Administrativo. Yo mismo he pasado por este ciclo, y después de haber pensado, veinte años atrás, que había encontrado ese criterio clave, que aparentemente iluminaba todos los rincones de nuestra disciplina, ahora me encuentro en el polo opuesto, de pensar que el mismo, sencillamente, no existe, lo cual no significa que renunciemos a nuestro afán de definir el Derecho Administrativo.

En efecto, entendemos por Derecho Administrativo aquella rama del derecho que regula a la Administración Pública como complejo orgánico, su organización y funcionamiento; que norma el ejercicio de la función administrativa por los órganos del Estado; que regula la actividad administrativa del Estado; y que norma, también, las relaciones jurídicas que se establecen entre la Administración Pública y los administrados, con motivo del ejercicio de la función administrativa o de la realización de alguna actividad administrativa.

De esta definición, por supuesto, resulta claro nuestro rechazo a adoptar un criterio único para definir nuestra disciplina. No se trata de una definición orgánica, ni de una definición material, ni de una definición formal. Insistimos, El Dorado no existe, y no creemos que exista el criterio clave absoluto para definir el Derecho Administrativo. De allí que optemos por una definición mixta, que mezcla los diversos criterios, y ello responde a una realidad de nuestra materia: el contenido de la misma es heterogéneo y mutable. El Derecho Administrativo de hace cinco o tres décadas, no es el mismo del mundo contemporáneo, y ello por una razón fundamental: el Derecho Administrativo regula una parcela fundamental de la acción del Estado, y el Estado de la década de los años treinta o cincuenta, sobre todo en nuestros países latinoamericanos, no tiene nada que ver con el Estado Contemporáneo. Por ello, siendo el contenido del Derecho Administrativo heterogéneo y mutable, mal podríamos encontrar un criterio único e inmutable para definirlo.

Ahora bien, en la definición que hemos dado, si bien es de carácter mixto, podemos identificar claramente el contenido del Derecho Administrativo en Venezuela.

Hemos dicho que nuestra disciplina regula, en primer lugar, a la Administración Pública como complejo orgánico dentro de la estructura del Poder del Estado. Ello nos conduce, necesariamente, a identificar el sistema de distribución del Poder Público en Venezuela, donde encontramos una de las bases fundamentales de nuestro Derecho Administrativo; distribución que por nuestra peculiar forma federal del Estado no sólo es horizontal, sino vertical. A comentar este aspecto dedicaremos la primera parte de esta conferencia.

También hemos dicho, en segundo lugar, que el Derecho Administrativo regula el ejercicio de la función administrativa, lo que nos obliga a identificar las diversas funciones del Estado, como tareas esenciales, cuya diferenciación no coincide ni con la separación de poderes ni con determinadas actividades estatales. Allí está la segunda de las bases constitucionales del Derecho Administrativo en Venezuela, la cual analizaremos en una segunda parte.

Además hemos dicho que el Derecho Administrativo regula a la actividad administrativa, como una de las actividades del Estado que, en nuestro país, se realiza por todos los órganos del mismo, en ejercicio de variadas funciones. Identificar la actividad administrativa, renunciando al criterio orgánico, pues no sólo es la resultante de la actuación de la Administración Pública, y renunciando al criterio material, pues no sólo es la resultante del ejercicio de la función administrativa, es la tercera de las bases constitucionales del Derecho Administrativo venezolano, que trataremos en una tercera parte, y que nos resulta de la definición propuesta.

Por supuesto, también hemos dicho, en cuarto lugar, que el Derecho Administrativo regula el conjunto de relaciones que se establecen entre la Administración Pública y los administrados o entre los órganos estatales y éstos con motivo del ejercicio de la función administrativa o de la realización de una actividad administrativa, y ello no es otra cosa que un colorario de los tres elementos anteriores.

Esto nos conduce a identificar los sujetos de derecho que actúan en el campo del Derecho Administrativo, y que pueden entrar en esa relación jurídica. En cuanto a los sujetos estatales, su identificación, en muchos países, resulta del sistema de distribución del Poder Público en forma horizontal y del proceso de descentralización funcional que ha provocado la aparición en el mundo contemporáneo de entidades descentralizadas con personalidad propia, lo cual, como dijimos, estudiaremos en la primera parte; y en cuanto a los administrados, su ámbito de acción está íntimamente vinculado al ámbito de intervención del Estado y de regulación y limitación, con base constitucional, de los derechos y garantías, es decir, a la actividad administrativa, la cual, como también dijimos, lo analizaremos en la tercera parte.

Por tanto, nuestra conferencia de esta mañana, que sigue las líneas de la que leí en el Primer Congreso Bolivariano de Derecho Administrativo, celebrado en Cartagena en julio de este año, la dividiremos en tres partes, que corresponden a las tres bases constitucionales del Derecho Administrativo venezolano y que resultan de los elementos básicos de la definición que hemos formulado de nuestra disciplina.

II. LA ADMINISTRACION PUBLICA DENTRO DEL SISTEMA DE DISTRIBUCION DEL PODER PUBLICO

Hemos señalado que en Venezuela se ha establecido un sistema de distribución del Poder Público, en forma vertical y en forma horizontal, que está a la base de toda la construcción del Estado y, por ende, del derecho que le es aplicable; y por supuesto, por Poder Público entendemos, en la Constitución, la potestad genérica de actuar que tienen los entes estatales y que les permite imponer el interés público sobre el interés particular.

Ahora bien, la distribución vertical del Poder Público, en Venezuela, da origen a un sistema de descentralización política-formal, derivada de la forma federal del Estado; y la distribución horizontal del Poder Público da origen a la separación orgánica de los poderes, siguiendo los criterios clásicos del constitucionalismo moderno. Veamos qué implicaciones tienen estos dos sistemas en nuestro Derecho Administrativo.

1. *La distribución vertical del poder público y los sujetos de derecho estatales*

Conforme a nuestra Constitución, en sentido vertical, el Poder Público tiene tres ramas, el Poder Nacional, el Poder de los Estados y el Poder Municipal, que se distribuye en un conjunto de tres niveles de personas jurídicas de derecho público estatales que son, a nivel nacional, la República; a nivel estatal, los Estados que forman la Federación, más las otras entidades políticas federales, como el Distrito Federal o los Territorios o Dependencias Federales; y, a nivel municipal, los Municipios, como división político-territorial de los Estados.

Por tanto, jurídicamente hablando, y esto tiene una repercusión básica en nuestro Derecho Administrativo, en Venezuela no existe una sola Administración Pública, como complejo orgánico, ni pueden las Administraciones Públicas, como tales, ser personas jurídicas. En efecto, hemos dicho, tenemos tres niveles político-territoriales que son la República, los Estados y los Municipios. Por eso, definitivamente, la Administración Pública en Venezuela, en los tres niveles territoriales, se muestra como subordinada a la instancia político-territorial-estatal respectiva. Así, cada una de estas instancias político-territoriales, tiene su Administración Pública, que no pasa de ser un complejo orgánico, cuya actuación se imputa a la persona jurídico-pública a la cual pertenece.

Este solo aspecto hace inaceptable en Venezuela, la conocida tesis de Eduardo García de Enterría, de definir la Administración Pública como persona jurídica, negándole tal carácter al propio Estado en el derecho interno, definiendo el Derecho Administrativo como el que regula la actuación de esas personas jurídicas que configuran la Administración Pública. En sus propias palabras, dice: "La personificación de la Administración Pública es el dato primario y *sine qua non* del Derecho Administrativo", y éste se identifica por ser "el Derecho de las Administraciones Públicas como persona jurídica". Debemos decir además, que tampoco este criterio es aceptable en Venezuela, pues el Derecho Administrativo en nuestro país, como hemos dicho, si bien regula a la Administración Pública como complejo orgánico, no se agota en ello. De allí que también rechazamos la conocida tesis orgánica de Fernando Garrido Falla, mediante la cual define el Derecho Administrativo como el que regula la Administración Pública como complejo orgánico ubicado en el Poder Ejecutivo, que el mismo ha comenzado a revisar y a abandonar, después de la entrada en vigencia, en España, de la nueva Constitución de 1978.

En todo caso, la identificación del sistema de distribución vertical del Poder Público, y de las personas jurídico-públicas que lo ejercen en las tres ramas territoriales, revalorizan la teoría de la personalidad jurídica en Derecho Público. No exageraremos diciendo, como lo hacía Hauriou, que "La teoría de la personalidad comprende todo, explica todo, organiza todo", pero sí diremos que es una pieza clave en la identificación del Derecho Administrativo en nuestro país.

2. *La distribución horizontal del poder público y la administración pública como complejo orgánico*

Pero además del sistema de distribución vertical del Poder en tres niveles territoriales, la Constitución establece un sistema de distribución horizontal del Poder Público que sigue las líneas clásicas de la separación de poderes, pero sólo como separación orgánica y no como separación funcional.

En efecto, en cada uno de los niveles territoriales, Nacional, Estatal y Municipal, el Poder Público tiene una distribución orgánica horizontal peculiar. En el nivel Nacional se distinguen tres ramas del Poder Público: el Poder Legislativo Nacional, el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Judicial, correspondiendo su ejercicio a tres complejos orgánicos diferenciados y separados: las Cámaras Legislativas; el Presidente, sus Ministros y el resto de la Administración Pública; y la Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales, respectivamente. Estos tres conjuntos orgánicos se encuentran separados, y cada uno de ellos tiene sus competencias constitucionales específicas. La Administración Pública, como complejo orgánico, se encuentra ubicada, en principio, en el denominado Ejecutivo Nacional, que conforma los órganos estatales que ejercen el Poder Ejecutivo Nacional.

Pero no sólo la Administración Pública está integrada al Poder Ejecutivo en Venezuela, y he aquí la primera disidencia contemporánea respecto de la teoría clásica de la separación de poderes: a nivel nacional, sobre todo a partir de 1961, han comenzado a encontrar encuadramiento constitucional diversos órganos estatales que configuran también parte de la Organización Administrativa y de la Administración Pública como complejo orgánico, pero que no dependen del Ejecutivo Nacional, ni están subordinadas a ninguno de los tres conjuntos orgánicos clásicos del Estado: el Legislativo, el Ejecutivo o el Judicial. Se trata de órganos con autonomía funcional, que también son órganos de la República como persona político-territorial nacional, y que son: el Ministerio Público, en particular, la denominada Fiscalía General de la República; la Contraloría General de la República; el Consejo de la Judicatura; y el Consejo Supremo Electoral. Por supuesto, en el derecho venezolano, éstos son órganos que forman parte de la Administración Pública, regulados por el Derecho Administrativo, aun cuando no forman parte del Ejecutivo Nacional ni tengan personalidad jurídica propia. Por ello, el rechazo a la tesis orgánica y personalista para la definición de nuestra disciplina.

Pero decíamos que la separación orgánica de poderes, en forma horizontal, no sólo se daba en el nivel nacional, sino también en el nivel estatal e inclusive en el municipal. En los Estados de la Federación, en efecto, se distinguen dos complejos orgánicos que ejercen el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, conformados por las Asambleas Legislativas que existen en los Estados y por sus Gobernadores, por lo que la Administración Pública Estatal está integrada, en principio, en las Gobernaciones de Estado, a las cuales hay que agregar los órganos, como las Contralorías estatales, que, en ese nivel, tienen autonomía funcional. No existe un Poder Judicial ni a nivel estatal ni a nivel municipal, a pesar de la forma federal, pues desde 1945 la Justicia puede decirse que fue nacionalizada en nuestro país.

Por último, en el nivel municipal, en general en Venezuela no ha habido una separación orgánica de poderes, y ejercen los poderes legislativo y ejecutivo locales, los Concejos Municipales, como órganos colegiados en los cuales se mezclan, inconvenientemente, las tareas de legislar, gobernar, administrar y deliberar a nivel local. Quizás sólo ha sido en el Distrito Federal donde se ha establecido en forma imperfecta un sistema de separación orgánica de poderes, entre el Concejo Municipal del Distrito Federal y el Gobernador, que pronto debe entrar en vías de reforma, como todo el régimen local para, entre otros aspectos, separar orgánicamente los poderes legislativos de los ejecutivos municipales, entre un Concejo y un Alcalde, figura desaparecida entre nosotros desde la misma época de la Independencia. En todo caso, a nivel municipal, la Administración Pública, como complejo orgánico, están en la actualidad, en principio, en los propios Concejos Municipales, a los cuales hay que agregar las contralorías municipales que también son órganos municipales pero con autonomía funcional.

En todo caso, del principio de la distribución horizontal del Poder, resulta que en Venezuela, hay administraciones, como complejos orgánicos separados a nivel nacional y a nivel estatal, e indiferenciados a nivel municipal.

El Derecho Administrativo regula, sin duda, esas Administraciones Públicas pero, por supuesto, como hemos dicho, no se reduce a ello, además de que, también por supuesto, no todo el Derecho que se aplica a la Administración Pública, es Derecho Administrativo.

3. *Las personas jurídicas en el Derecho Administrativo y la interaplicación del derecho público y privado*

En esta forma, aquella clásica ecuación del Derecho Administrativo de principios de siglo: Persona Pública, Derecho Público; Persona Privada y Derecho Privado, quedó en la historia bibliográfica del Derecho Administrativo, precisamente por los dos elementos que hemos destacado: La Administración Pública es un complejo orgánico de determinadas personas político-territoriales, conforme a nuestro peculiar sistema de distribución vertical y horizontal del Poder, que se rige por el Derecho Administrativo, aun cuando en forma no exclusiva ni excluyente.

Esto nos conduce, de nuevo, a retomar el problema de la personalidad jurídica en el Derecho Administrativo y rechaza una vieja y confusa noción: la de persona pública como categoría supuestamente contrapuesta a las personas privadas.

En efecto, un dato es evidente en la Administración contemporánea: además de las personas político-territoriales mencionadas, se han venido creando, en virtud de autorización constitucional y legal, diversas personas jurídicas como medios para descentralizar servicios y actividades estatales. Ha surgido así ese museo viviente de entidades descentralizadas, compuesto por institutos o entes autónomos y empresas del Estado, que configuran quizás, el signo más característico de las Administraciones contemporáneas.

Todos estos entes son sujetos de derecho, al igual que las personas constituidas por particulares. Sin embargo, ¿podría decirse que ellas, por pertenecer al ámbito de

lo público, "son personas públicas" que podemos contraponer a las "personas privadas" que serían las creadas por los particulares? Evidentemente que no. Ante el universo de las entidades que con personalidad jurídica actúan en el mundo contemporáneo, esa distinción clásica entre personas públicas y personas privadas, es totalmente insuficiente y carente de contenido, y tanto el proceso de publicización del campo de lo privado, tan característico de la ruptura de los moldes clásicos del Estado liberal abstencionista, como la privatización jurídica del campo de lo público, por la tendencia creciente del Estado de despojarse de su *imperium*, han provocado su obsolescencia.

Hoy por hoy, y ello es así en Venezuela, no se puede establecer la distinción entre los sujetos de derecho, entre personas públicas y personas privadas, según un pretendido régimen jurídico que les es aplicable, imposible de aprehender en un mundo de interaplicación permanente del derecho público y del derecho privado a los diversos sujetos de derecho, conforme al cual, ni el derecho privado se aplica sólo a los particulares, ni el derecho administrativo es el cuerpo normativo de las entidades estatales.

En sustitución de esa dicotomía inexistente, en cambio, surgen dos criterios de distinción paralelos, que en nuestro país se aplican para distinguir los sujetos de derecho: en primer lugar, según la forma jurídica adoptada por el ente concreto, se distinguen las personas jurídicas de derecho público y las de derecho privado: las primeras, creadas por la Constitución o la ley o en virtud expresa de una disposición legislativa, que las hace partícipes también del Poder Público; y las personas jurídicas de derecho privado, constituidas por los medios autorizados en los Códigos Civil o de Comercio aun cuando los socios o fundadores sean entes estatales; y en segundo lugar, según la integración de los sujetos a la organización general de la administración del Estado, se distinguen las personas estatales y las no estatales, pudiendo ser ambas categorías, indistintamente, entidades de derecho público o de derecho privado.

Como consecuencia de ello, frente a una persona jurídica determinada, en el derecho administrativo venezolano dos son las preguntas que nos formulamos: ¿Está o no integrada a la estructura general de la administración del Estado y en qué forma?, es decir, ¿es una persona jurídica estatal o no estatal?, y además, ¿qué forma jurídica reviste la entidad?, ¿tiene una forma jurídica del derecho privado o es creada por el legislador, y tiene forma jurídica de derecho público?.

Las respuestas a esas preguntas, sin duda, dan una serie de datos que contribuyen a construir, en concreto, las modalidades de su régimen jurídico y la preponderancia o no del derecho administrativo en el mismo, sin que éste, en caso alguno, sea el régimen exclusivo de algún sujeto de derecho estatal. Además, esas respuestas permiten que se configure como parte de la Administración Pública, como objeto del Derecho Administrativo, el universo, tanto de esas personas jurídicas estatales, como de las personas jurídicas con forma de derecho público.

III. LA FUNCION ADMINISTRATIVA DENTRO DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Pero hemos dicho que el Derecho Administrativo en Venezuela, además de regular la Administración Pública como complejo orgánico en todo el universo de

los sujetos de derecho que hemos visto, regula también el ejercicio de la función administrativa por los diversos órganos del Estado, lo cual nos conduce a la segunda parte de nuestra exposición.

Se advierte, de entrada, que hemos dicho propiamente que la función administrativa se ejerce por los diversos órganos del Estado, y no sólo por los órganos ejecutivos o por las administraciones públicas. Y he aquí otra disidencia del derecho administrativo venezolano respecto de las fórmulas teóricas derivadas de la interpretación extrema de la separación de poderes que la han convertido en una inexistente separación de funciones.

En efecto, las funciones del Estado se configuran como aquellas tareas esenciales al aparato estatal, que le dan razón de ser y que no pueden ejercerse sino en virtud de la potestad constitucional que se identifica con el Poder Público. Esas funciones se pueden clasificar en cuatro: la producción de normas que integran el ordenamiento jurídico, que es la función legislativa; la conducción política de la sociedad, que es la función de gobierno; la solución de conflictos entre partes, que es la función jurisdiccional, y la gestión, en concreto, del interés público por el Estado como sujeto de derecho que se relaciona con los administrados, que es la función administrativa.

Estas cuatro funciones estatales se ejercen, de acuerdo a nuestro sistema constitucional, por los tres grupos de órganos separados horizontalmente y que ejercen el Poder Público, por lo que el ejercicio de las funciones estatales no es ni exclusivo ni excluyente de ningún órgano estatal, o si se quiere, de alguno de los tres "poderes". Así, las Cámaras Legislativas ejercen como función propia la función legislativa, pero ello ni es exclusivo ni es excluyente: primero, porque también ejercen la función legislativa los órganos ejecutivos y judiciales cuando desarrollan la potestad reglamentaria; y segundo, porque las propias Cámaras Legislativas ejercen además funciones administrativas y de gobierno cuando, por ejemplo, administran su personal o su presupuesto, o nacionalizan un sector de la economía, respectivamente.

Por su parte, los órganos del Ejecutivo Nacional ejercen la función de gobierno, y en general, la Administración Pública ejerce la función administrativa, pero ello tampoco es exclusivo ni excluyente: primero, en cuanto a la función administrativa, ésta se ejerce por las Cámaras Legislativas, como se ha dicho, y aun mediante leyes concretas, y por los tribunales cuando administran su personal y su presupuesto; y segundo, porque los propios órganos de la Administración ejercen funciones jurisdiccionales, toda vez que, por ejemplo, en el caso de autorizaciones administrativas, deban resolver conflictos entre partes interesadas o cuando ello suceda al decidir recursos administrativos; y ejercen funciones legislativas, al desarrollar la potestad reglamentaria.

Por último, los Tribunales, como función propia, desarrollan la función jurisdiccional, pero ello tampoco es exclusivo ni excluyente: primero, porque, como se dijo, también ejercen la función jurisdiccional los órganos de la Administración Pública; y segundo, porque también, como se dijo, los propios Tribunales ejercen funciones legislativas y administrativas, cuando dictan cuerpos reglamentarios internos o administran su personal o presupuesto e, incluso, cuando realizan tareas de carácter disciplinario, de registro o de la llamada jurisdicción voluntaria.

Por tanto, en Venezuela, no coincide la separación de poderes con una pretendida separación de funciones, y al contrario, como se señaló, las funciones estatales se ejercen por todos los órganos estatales. En esta forma, el Derecho Administrativo no sólo regula a la Administración Pública, como complejo orgánico, y, por supuesto, al ejercicio de la función legislativa y jurisdiccional por los órganos de las administraciones públicas; sino que también regula el ejercicio de la función administrativa, así sea por los órganos del Poder Legislativo y del Poder Judicial. Contrastando con esta posición del Derecho Administrativo venezolano, la tesis orgánica, tan difundida por tantos tratadistas, ha tratado siempre de ignorar, ocultar o no darle importancia a estas funciones administrativas ejercidas por órganos legislativos o judiciales o ha tratado de convertir en "administrativas" las funciones legislativas o jurisdiccionales ejercidas por los órganos de la Administración Pública. Ello, sin embargo, a lo que ha conducido es a confundir y a desnaturalizar conceptos, reduciendo la teoría a la práctica, por lo cual ha comenzado ahora a ser abandonada, por sus más destacados propulsores.

En todo caso, de lo dicho hasta ahora resulta claro que, en la estructuración del Estado en Venezuela, no hay coincidencia entre órgano y función, pero, aún más interesante, tampoco hay coincidencia entre función y acto estatal. Por ello, rechazamos la fácil y clásica ecuación: órgano administrativo-función administrativa y acto administrativo, pues la actividad administrativa en Venezuela ni está reservada a los órganos administrativos ni es el resultado del solo ejercicio de la función administrativa.

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DENTRO DE LAS ACTIVIDADES DEL ESTADO

Esto nos conduce a la tercera parte de nuestra exposición, sobre la actividad administrativa dentro de las actividades del Estado, pues el Derecho Administrativo, como dijimos, además de regular a la Administración Pública como complejo orgánico, y el ejercicio de la función administrativa de los diversos órganos del Estado, regula también a la actividad administrativa. Por supuesto, la actividad administrativa puede tener dos connotaciones, ambas fundamentales para entender el Derecho Administrativo, una formal y otra material, por lo que me referiré a ambas, conforme al Derecho venezolano.

1. *La actividad administrativa como actividad formal del Estado*

Desde el punto de vista formal, la actividad administrativa, como conjunto de actos jurídicos, es el resultado del ejercicio de las diversas funciones del Estado, por los diversos órganos del Estado, y para identificarlas no puede seguirse un único criterio sino la mezcla de los mismos, lo cual en Venezuela contrasta con la definición de las otras actividades estatales, las cuales, constitucionalmente, tienen una connotación orgánica y formal.

En efecto, los actos legislativos son las leyes y los actos parlamentarios sin forma de ley (actos privativos), y son formalmente definidos en la Constitución, como emanados de las Cámaras Legislativas; los actos del gobierno son los dictados por el Presidente de la República en ejercicio de atribuciones constitucionales, y en ellos se incluyen los decretos-leyes. En ambos casos, la noción del acto legislativo y del acto de gobierno es orgánica y formal: orgánica, pues se definen según el órgano que los dicta; y formal, por la graduación que tienen en el ordenamiento jurídico, de ser actos dictados en ejecución directa de la Constitución.

El acto judicial, la sentencia, en el ordenamiento jurídico venezolano, se define también por el elemento orgánico y el formal: es un acto que sólo puede emanar de los Tribunales, y tiene una fuerza definida en el ordenamiento derivado del valor de cosa juzgada, siendo siempre de carácter sublegal, es decir, dictado en ejecución directa de la ley e indirecta de la Constitución.

En la definición de los actos legislativos, de gobierno y judiciales, por lo tanto, hay una identificación entre órgano y acto, además de criterios formales, y en ningún caso existen criterios materiales o derivados de la función que se ejerce. La razón jurídica es evidente: esos actos tienen una determinada homogeneidad derivada del carácter de garantía formal en su emisión que establece el ordenamiento jurídico.

En cambio, en la definición del acto administrativo en Venezuela, nada de lo anterior sucede en esta forma matemática, pues éste no se puede identificar ni orgánica ni funcionalmente: es dictado por los tres grupos de órganos estatales, y en ejercicio de todas las funciones estatales. Así, tan acto administrativo es un reglamento dictado por el Ejecutivo Nacional o los Tribunales en ejercicio de la función legislativa; como un acto de ejecución presupuestaria o de personal dictado por el Ejecutivo Nacional, los Tribunales y o las Cámaras Legislativas en ejercicio de la función administrativa; o un acto derivado por el propio Ejecutivo Nacional, en ejercicio de la función jurisdiccional, al decidir una solicitud o un recurso administrativo.

La definición del acto administrativo, por tanto, en contraste con los otros actos estatales, requiere de una mezcla de criterios, dado lo heterogéneo de los mismos: se emplea el criterio orgánico, al identificar como actos administrativos los actos de la Administración Pública en ejercicio de todas las funciones legislativa, jurisdiccional o administrativa; se utiliza el criterio material, al identificar como actos administrativos los actos dictados por los Tribunales en ejercicio de las funciones administrativa y legislativa, y los actos dictados por las Cámaras Legislativas en ejercicio de funciones administrativas; y en todo caso, siempre que se trate de actos de carácter sublegal, es decir, dictados en ejecución directa de la legislación e indirecta de la Constitución; y he aquí el tercer criterio que se utiliza, el formal.

2. *La actividad administrativa del Estado sometida al derecho y controlable jurisdiccionalmente*

Esta forma de enfocar la definición del acto administrativo, clave en la misma noción del Derecho Administrativo, nos conduce directamente a otra de las bases

fundamentales del Derecho Administrativo venezolano: todos los actos estatales están sometidos al derecho y todos son controlables jurisdiccionalmente por razones de constitucionalidad o de legalidad. Aquí está la esencia del principio de la legalidad.

En efecto, el sistema jurídico venezolano puede decirse que es un sistema cerrado de control jurisdiccional, conforme al cual ningún acto estatal escapa al control de la Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales que controlan la constitucionalidad y la legalidad de aquellos. Así, los actos de ejecución directa en la Constitución, es decir, las leyes, los actos parlamentarios sin forma de ley y los actos de gobierno están sometidos al control de la constitucionalidad que está a cargo de la Corte Suprema de Justicia, en pleno, por la vía de la acción popular, y que corresponde a todos los habitantes del país, en cualquier tiempo.

En cuanto a las sentencias, estas están sometidas al control judicial ordinario de las apelaciones y, en materia de legalidad, al recurso de casación ante las Salas de Casación Civil y de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Y en cuanto a los actos administrativos, estos están sometidos al control jurisdiccional contencioso-administrativo, que corresponde a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa; a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo; a ocho Tribunales Superiores Regionales en lo Contencioso Administrativo y a tribunales especiales contencioso-administrativos, como los Tribunales del Impuesto sobre la Renta y el Tribunal de la Carrera Administrativa. Estos órganos judiciales forman parte del Poder Judicial, por lo que queda claro que para haber jurisdicción contencioso-administrativa en un país, no es necesario, ni establecer un Consejo de Estado, ni crear una jurisdicción administrativa separada de la judicial.

Lo importante a señalar sobre este control contencioso administrativo en Venezuela, ejercido así por un cuerpo de tribunales especializados en la materia, es que el mismo se realiza sobre *todos* los actos administrativos, pudiendo los tribunales competentes declarar su nulidad, así sean actos administrativos emanados de los órganos de la Administración Pública, de los órganos legislativos o de los Tribunales.

Pero al referirnos a la jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela debemos establecer su relación con el Derecho Administrativo, para proclamar que, afortunadamente, nuestro país no fue tributario de la influencia francesa en cuanto a definir el Derecho Administrativo, a los solos efectos del control jurisdiccional, pues consideramos que es un auténtico desenfoque, el identificar el problema teórico de la definición del derecho administrativo con el práctico de delimitar la competencia del juez administrativo.

En efecto, la repartición de competencias jurisdiccionales en Francia, como sabemos, ha sido un factor clave en el nacimiento y desarrollo del Derecho Administrativo y, en definitiva, ha sido la justificación de la propia disciplina, y ello en virtud de la peculiarísima dicotomía jurisdiccional, que distingue una jurisdicción administrativa de una jurisdicción judicial. Pero ello, como hemos dicho, no sucedió así en Venezuela, como tampoco sucedió en la generalidad de los países de América Latina. Insistimos, en nuestro país el Poder Judicial es uno y único, y tiene a su cargo el monopolio de la actividad judicial y del control de la legalidad de los actos

administrativos, por lo que la jurisdicción contencioso-administrativa, que en nuestro país tiene rango constitucional, es parte del Poder Judicial.

Por tanto, no existiendo dicotomía jurisdiccional, el Derecho Administrativo no se define según la competencia de determinados órganos judiciales. No hay que olvidar, sin embargo, que esta postura, sobre todo en Francia, originó la teoría del Derecho Administrativo y, materialmente, todos los países latinos hemos sido tributarios de las concepciones teóricas y de los criterios de las doctrinas y jurisprudencias francesas. Sin embargo, en general, no lo hemos sido respecto de las justificaciones prácticas y pragmáticas, motivadas por la repartición de competencias, por no existir dicha dicotomía. Ello ha probado que, al recibir la influencia teórica sin las justificaciones prácticas, surgieran instituciones que no encajaban totalmente en nuestras realidades. De allí que la madurez del derecho administrativo en nuestros países, comienza a observarse en la tendencia que apreciamos de abandonar tantas teorías y concepciones basadas en situaciones de origen administrativo, circunstancial por lo demás, y de estructurar nuestras propias concepciones. Como lo afirmamos en la conferencia que sobre "La evolución del concepto de contrato administrativo" pronunciamos en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario de Bogotá en 1978, "no se trató de innovar por innovar, sino de sustantivar el propio derecho administrativo conforme a las peculiaridades de nuestros países, para dejar de importar, por importar". Con base a ello, por ejemplo, concluíamos en la tesis de abandonar toda idea de un pretendido contrato administrativo por oposición a contratos de derecho privado de la Administración, que nosotros mismos hace veinte años propugnábamos en Venezuela. Al contrario, pensamos que los segundos no existen, pues toda la actividad de la Administración Pública es administrativa y, como señalamos, está sometida a un régimen mixto de derecho público y derecho privado. La preponderancia de uno y otro y su utilización regular, es lo que adquiere ahora importancia, tanto en la institución contractual de la Administración como, en general, en relación a todo el régimen jurídico de los sujetos de derecho administrativo, y de su actividad.

3. *La actividad administrativa y los administrados*

Pero además de tener una connotación formal, y manifestarse en actos administrativos o en contratos, la actividad administrativa se nos presenta también con una connotación material al identificar un conjunto de actuaciones del Estado que, en general, inciden en la esfera jurídica de los administrados. Por eso hemos dicho que el Derecho Administrativo, además de regular a la Administración Pública, el ejercicio de la función administrativa y la propia actividad administrativa del Estado, regula también las relaciones entre los entes públicos y los administrados, resultantes de la gestión del interés público que, en concreto, aquéllos asuman.

En estas relaciones está otro de los elementos claves de nuestro Derecho Administrativo, y que además puede decirse que es el signo del Derecho Administrativo contemporáneo: el equilibrio que busca establecer nuestra disciplina entre los poderes y prerrogativas de la Administración y los derechos de los particulares, lo cual

plantea unas especiales exigencias dado el régimen democrático que existe en nuestro país.

En esta forma, ante el elenco de derechos y garantías que consagra la Constitución de 1961, cuya formulación está a la altura de las declaraciones universales de los derechos humanos, corresponde al Derecho Administrativo su regulación, actualización, limitación y protección concretas, dando origen así a las diversas formas de actividad administrativa, que se identifican en nuestro país, y que responden a las clásicas formas de policía, fomento, servicio público y gestión económica.

La primera, la actividad de policía, resulta en definitiva en una limitación a los derechos constitucionales; la segunda, la actividad de fomento, se manifiesta como el estímulo al desarrollo pleno de los mismos derechos, con particulares connotaciones en el ámbito económico; la tercera, la actividad de servicio público, en esencia no es más que la obligación prestacional impuesta al Estado, consecuencia directa de algún derecho a prestaciones previsto constitucional o legalmente; y la cuarta de estas formas, la actividad de gestión económica, en un proceso creciente de intervencionismo estatal, es el resultado de la acción del Estado, como ordenador y regulador de la economía, y como partícipe directo en la propiedad de los medios de producción, propia de un sistema político de economía mixta como el establecido en la Constitución.

En esta forma, la actividad administrativa, materialmente hablando, no puede concebirse sin su incidencia directa en la esfera jurídica de los particulares, pues en definitiva, aquella se concreta en una regulación, limitación, estímulo o protección de los derechos y garantías constitucionales.

La materia administrativa en nuestro país, por tanto, está conformada por todas aquellas regulaciones que permiten al Estado actuar en concreto, realizando cometidos y prestaciones, y que a la vez se configuran como limitaciones a los derechos y garantías constitucionalmente permitidas, por lo que bien podría decirse que el Derecho Administrativo, materialmente hablando, es el derecho de las limitaciones y regulaciones al ejercicio de esos derechos.

V. CONCLUSION

Hemos pretendido hacer una muy apretada síntesis del derecho administrativo venezolano, partiendo de una definición de nuestra disciplina, y de las implicaciones que ella conlleva. Estas consideraciones, lo sé muy bien, son sin duda polémicas, pues tocan a la vez dogmas y tesis tradicionales, sobre las cuales muchos de nosotros hemos levantado los cimientos de nuestra propia forma de concebir esta disciplina.

No es fácil, a veces, reconocer que los cimientos, o al menos parte de ellos, están fallos, sobre todo porque todo esfuerzo de revisión implica autocríticas. Pero es nuestra responsabilidad, precisamente por haber dedicado ya tantos años al estudio de las instituciones del Derecho Administrativo, hacérsela de vez en cuando, lo que a la vez no es sino un signo de madurez.

Por ello, para concluir, me parece oportuno comentar un trabajo reciente del profesor Fernando Garrido Falla, en el cual se revisan algunos criterios muy arraigados en la doctrina española y que tienen relación con lo que he expuesto anteriormente. En efecto, se trata de un estudio intitulado "Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del derecho administrativo español", lo que de por sí es un título sugestivo, publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid y reproducido en la Revista de Administración Pública, y donde se revisan diversas concepciones tradicionales de nuestra disciplina.

Debo decirles que al leerlo íntegramente, me reconcilié con el Derecho Administrativo español, y sus autores, de quienes tanto hemos aprendido, junto con los franceses, inclusive, al separarnos de sus concepciones.

En el libro citado hay una frase que resume el problema, y que Garrido formula al comentar el asunto de la personalidad. Dice: "Reducir la personalidad del Estado a la de la Administración no significa otra cosa que *reducir la teoría a la práctica*". Esto último produjo muchas distorsiones en el derecho administrativo español, y condujo a reducir la noción de acto administrativo a los solos emanados de la Administración Pública orgánicamente considerada (su conocida tesis orgánica), lo que también podría decirse que era reducir la teoría a la práctica.

Los descubrimientos que ahora los autores españoles están haciendo, en cuanto a la reconstrucción de los límites formales del derecho administrativo partiendo de la nueva Constitución española, ya los habíamos comenzado a lograr nosotros, a la luz de la Constitución venezolana de 1961, con la cual la española, sin saberlo quizás, tiene gran similitud. Estos descubrimientos los reseña Garrido y tocan los aspectos centrales que hemos tratado esta tarde.

En primer lugar, concluye afirmando que la personalidad jurídica *es del Estado* (en nuestro caso, por la estructura federal, en el ámbito nacional, de la República) y ello es algo que siempre hemos sostenido. En Venezuela, como hemos dicho, la Administración Pública nunca ha tenido "personalidad". Como el mismo Garrido lo decía en su Tratado: la personalidad del Estado (la República) tiene relevancia práctica normalmente cuando actúan los órganos de la Administración; cierto, pero ello no puede llevar a confundir el todo (el Estado, la República) con la parte (uno de sus órganos). Siempre hemos sostenido que el Estado (la República) es quien tiene personalidad jurídica, y la Administración Pública, los Tribunales y las Cámaras Legislativas son, todos, órganos de la República.

En segundo lugar, admite Garrido que todos los actos de los órganos del Poder Público (órganos de la Administración Pública y del Poder Ejecutivo, Cámaras Legislativas y Corte Suprema de Justicia y Tribunales) están sometidos a la legalidad y constitucionalidad, y son, por tanto, controlables por la propia Corte Suprema de Justicia como órgano de control de la constitucionalidad, lo cual es algo aceptado desde siempre en nuestro país. Nunca hemos compartido la doctrina de los actos excluidos del control jurisdiccional.

En tercer lugar, acepta que todos los órganos del Poder Público tienen potestad reglamentaria, lo cual hemos sostenido desde siempre por nuestro derecho administrativo. Así, no sólo el Presidente de la República tiene potestad de reglamentar las

leyes y de dictar reglamentos autónomos, sino que la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales Superiores tienen asignada la potestad reglamentaria. En cuanto a las Cámaras Legislativas, además de las leyes, dictan actos parlamentarios sin forma de ley, algunos, por supuesto, de carácter reglamentario pero de la Constitución (Reglamento Interior y de Debates, Estatutos de Personal, etc.). *Todos* estos actos son fiscalizables por vía de control de la constitucionalidad o legalidad, según los casos.

En cuarto lugar, admite que además de los tres clásicos poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) existen órganos estatales con autonomía funcional e, inclusive, potestad reglamentaria, como el Consejo General del Poder Judicial español, lo cual está aceptado en nuestro ordenamiento desde siempre. Así tenemos, como señalaba, no sólo el Consejo de la Judicatura sino la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y el Consejo Supremo Electoral, cuyos actos son controlables jurisdiccionalmente, sin límites, y en cuya formación se siguen las normas de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En quinto lugar, señala que las Cámaras Legislativas (Senado y Cámara de Diputados) realizan actividad administrativa, sometida al derecho administrativo y pueden dictar actos administrativos, incluso controlables en vía contencioso-administrativa, lo cual hemos planteado siempre, y ello no afecta, en absoluto, la independencia del Parlamento, derivada de la separación orgánica de poderes, conforme a nuestro sistema constitucional.

En fin, concluye que acto administrativo es una noción clave del derecho administrativo, que no puede definirse orgánicamente (imputable a la Administración Pública como una parcela del Poder Ejecutivo) sino con una mezcla de criterios; y que, por tanto, la jurisdicción contencioso-administrativa es competente para conocer de la impugnación de los actos administrativos que pueden emanar de los Tribunales y de las Cámaras Legislativas, además de la Administración Pública, lo cual también es una tesis que hemos sostenido desde hace años, discrepando de otros autores venezolanos, quienes, influenciados por la doctrina española, han propugnado el criterio orgánico, ahora, afortunadamente abandonado por los propios autores españoles.

Como ustedes podrán comprenderlo, no ha sido fácil elaborar esta conferencia sobre las bases constitucionales del Derecho Administrativo venezolano, tema de por sí excesivamente amplio para exponerlo en una hora. Para intentarlo, teníamos que tocar algunos aspectos centrales de nuestra disciplina y dejar otros por sentados, y con tal motivo teníamos que partir de una definición. Espero, por ello, que ahora hayan comprendido el porqué recurrí a ella, como punto de partida.

Comparación entre la Casación y el Contencioso Administrativo

A mi padre, José Román Duque Sánchez, quien a través de la Casación ha dictado pautas de Derecho y de Justicia al Estado y Sociedad Venezolanos.

Román J. Duque Corredor
Magistrado de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y Profesor de Derecho Administrativo III

I. CUESTIONES PREVIAS

1. *Relaciones que permiten la comparación*

Para cualquier estudio comparativo es necesario metodológicamente establecer previamente qué relación existe entre los objetos de la comparación. Es decir, en qué son comparables. Por tanto, siendo el tema de la exposición la comparación entre la *casación* y el *contencioso administrativo*, a manera de premisa previa, se requiere precisar qué relaciona a estas dos instituciones jurídicas, de forma tal que puedan ser comparadas.

El nexo o unión entre la *casación* y el *contencioso administrativo*, deriva en que ambas instituciones constituyen medios o instrumentos de control jurisdiccional de actos de los poderes públicos. Este control jurisdiccional, por otro lado, es la base del estado de derecho sobre el cual se asienta nuestro sistema constitucional democrático.

En efecto, los medios o instrumentos del control jurisdiccional de los actos de los poderes públicos, son los siguientes:

1. La acción de nulidad por inconstitucionalidad que se ejerce contra los actos legislativos, o de gobierno.
2. El recurso de casación que se ejerce contra actos judiciales, y
3. El recurso contencioso administrativo que se intenta contra actos administrativos, o la actividad de la Administración.

Estos tres medios de control presentan las siguientes notas comunes:

- a) Se trata de medios jurisdiccionales o judiciales, por cuanto su conocimiento se atribuye a órganos judiciales, conforme se deduce de lo que establecen los artículos 204, 206 y 215 de la Constitución.
- b) Su objeto lo constituyen actos emanados del Poder Público: legislativos, de gobierno, judiciales y administrativos, respectivamente, y
- c) Su finalidad es la del control de la legalidad y la legitimidad, en su sentido amplio, de los actos de los poderes públicos: legislativo, ejecutivo y judicial.

Pues bien, estas tres notas comunes, ponen de relieve las relaciones que hacen comparables la *casación* y el *contencioso administrativo*. Ambos institutos jurídicos son *medios de control jurisdiccional de actos de los poderes públicos cuya finalidad es la de la revisión de la legalidad y la legitimidad de dichos actos*. Sin embargo, no tienen ni participan de la misma naturaleza, por lo que, presentando semejanzas, también tienen grandes diferencias. Dándose así, lo necesario para su estudio comparativo: sus relaciones y sus diferencias.

2. El principio de la legalidad

Se habla del concepto de la legalidad, pero, más que un concepto es un verdadero *principio*, porque viene a ser la condición primaria de la actuación jurídica de los poderes públicos, porque éstos no pueden actuar sino legalmente.

Por otra parte, por principio de la *legalidad*, no debe entenderse únicamente la "ley formal", sino el "*bloque de la legalidad*", dentro del cual se encuentran el "*Ordenamiento Jurídico*" y "*Los Principios Generales del Derecho*", como lo ha aclarado la Corte Suprema de Justicia en Pleno, en su histórica sentencia de 18 de enero de 1966¹.

Desde otro orden de ideas, el principio de la legalidad, dado su carácter de condición imperativa de la actuación pública, da lugar a una relación dialéctica entre la norma aplicable y el hecho o situación contemplada en la misma, cuyo resultado debe en consecuencia, ser una conducta ajustada a esa norma por parte de los poderes públicos².

Finalmente, las conductas a través de las cuales los poderes públicos pueden desconocer o vulnerar el principio de la legalidad, conducen como consecuencia a la *casación* y al *contencioso administrativo*, por ello, ambas instituciones tienen naturaleza revisora, o carácter revisor.

3. El concepto de Contencioso Administrativo

En Venezuela, en pocas palabras, contencioso administrativo es *una jurisdicción especial, diferente de la ordinaria, cuyo objeto es la anulación de los actos administrativos, la declaratoria de la responsabilidad de la administración y el restablecimiento de los derechos subjetivos lesionados por la actividad administrativa*. Definición que es posible extraer del artículo 206 de la Constitución.

De esta definición, se concluye que además de una función de control, el contencioso administrativo cumple también una *función de justicia*. Es por ello, que se ha afirmado que la jurisdicción contencioso administrativa "hace definitivo el ordenamiento jurídico, controla el ejercicio de las competencias y procura finalmente la seguridad jurídica"³.

1. Ver Antonio Moles Caubet, *Contencioso Administrativo en Venezuela*, Colección Estudios Jurídicos Nº 10, Editorial Jurídica Venezolana, 1981, pág. 11.

2. *Op. cit.*, pág. 12.

3. G. Scelle, citado por Antonio Moles Caubet, *op. cit.*, pág. 13.

Estas funciones en términos generales, también cabe asignarlas a la Casación, puesto que esta "ataca la sentencia para restaurar el derecho"⁴.

Establecido pues, que la *casación* y el *contencioso administrativo* presentan relaciones por ser ambos medios de control jurisdiccional, cuyo objeto y finalidad son semejantes, así como su función, pasemos a compararlos.

II. DIFERENCIAS SUSTANCIALES O CONCEPTUALES

1. *La doble característica del contencioso administrativo*

La diferencia fundamental de concepto entre la *casación* y el *contencioso administrativo*, estriba en la asimilación que la Constitución, y luego la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como Ley provisional de lo contencioso administrativo, han hecho de esta jurisdicción con otras jurisdicciones, y en especial con la ordinaria. En efecto, del artículo 206 del Texto Fundamental y de los artículos 2º, 42 (ordinales 1º, 2º, 3º, 4º, 9º, 10, 11., 12, 15, 16, 17 18 y 23); 131, 181, y 182 (ordinales 1º, 2º, 3º, 4º y 5º), y 185 (ordinales 1º al 6º) de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se desprende que esta jurisdicción especial conoce de: demandas de anulación, de demandas acerca de la responsabilidad de la Administración por la reparación de daños y perjuicios y por el pago de cantidades de dinero, y de demandas para restablecer los derechos subjetivos lesionados por la actividad de la Administración.

De esta asimilación al resto de las jurisdicciones, es posible deducir dos notas esenciales del contencioso administrativo que no existen en la *casación*. En efecto, la doctrina ha señalado⁵ que en tal virtud el *contencioso administrativo*, en cuanto a su doble función de garantía de control y de justicia, presenta la característica de ser una jurisdicción plena y de que no se trata de una simple jurisdicción de revisión. Por cuanto se trata de una jurisdicción plena, es posible deducir ante los Tribunales de tal jurisdicción, todas las pretensiones en relación con los actos de la Administración. Plenitud que encuentra su consagración en nuestro país, en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que al regular el contenido de la sentencia que debe dictar el Juez de lo contencioso administrativo, señala que éste declarará si procede o no la nulidad del acto impugnado y determinará los efectos de su decisión en el tiempo. Igualmente, estipula el artículo señalado, que el Juez podrá de acuerdo con los términos de la respectiva demanda "condenar el pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración, así como disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa".

Y en cuanto a que no es una simple jurisdicción de revisión, el *contencioso administrativo* es una verdadera instancia jurisdiccional, es decir, "un auténtico

4. Hernando Morales, citado por José Román Duque Sánchez, como epígrafe de su obra *Manual de Casación Civil*, UCAB, 1979, 2ª Edición.

5. Ver Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen II, Editorial Civitas, Madrid, 1977, págs. 479 a 481.

juicio o proceso entre partes", cuyo objeto son las pretensiones que pueden deducirse respecto de un acto administrativo previo, y no sólo la revisión de éste⁶. No es por tanto, una alzada respecto al acto administrativo, sino un juicio especial relativo a éste, en el cual pueden ventilarse todas las pretensiones que su emisión pueda producir.

La *casación*, por el contrario, no es plena, sino limitada en cuanto a las pretensiones que pueden ser llevadas al Tribunal, y además se circunscribe a revisar una sentencia y a declarar su nulidad "devolviendo el asunto al Tribunal que ha de conocer nuevamente de él, para pronunciar otra sentencia o corregir las faltas del procedimiento"⁷. En este sentido, la *casación* es un medio de impugnación que provoca un examen de la sentencia, condicionada solo a la anulación de una sentencia precedente. Por ello, el Juez de la Casación no conoce de la causa, sino de "un problema distinto cual es el de revisar si la sentencia está o no afectada por los vicios denunciados por el recurrente"⁸.

III. DIFERENCIAS PROCESALES

1. *Formalidad*

El hecho de que la *casación* sea un medio de impugnación de una sentencia, impone formalmente el requisito procesal de que se trate y de que se interponga como un recurso y no por vía de demanda. Nuestro Código de Procedimiento Civil, exige para la *casación* la forma del anuncio del recurso, ante el Juez que dictó la sentencia, y de su formalización posterior ante el Tribunal que ha de revisar la sentencia (artículos 424 y 429 a 432). El primer requisito, además de materializar el ejercicio del medio de impugnación de la sentencia, tiene como consecuencia, suspender la sentencia contra la cual se haya anunciado (artículo 443 *ejusdem*), y el segundo requisito, la de definir el contenido de la sentencia que debe dictar el Tribunal competente de Casación (artículo 435 *ejusdem*), es decir, el examen de las infracciones en que haya podido incurrir la sentencia recurrida, pero, no el fondo de la controversia.

Por el contrario, por no ser el contencioso administrativo un medio de impugnación, formalmente supone una demanda que materializa una pretensión. Por ello, lo contencioso administrativo es una especie del género acción o petición dirigida a los organismos judiciales para defender derechos e intereses, que consagra la Constitución, como un derecho individual de los venezolanos, en el artículo 68. Y constituye además el contencioso administrativo, una especie del género de la función jurisdiccional que se atribuye al Poder Judicial en el artículo 204 del mismo Texto

6. Exposición de Motivos de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa Española de 1956. Ver en E. García Enterría y T. R. Fernández, págs. 483 y 484.

7. Justificación de la Ley de Recurso de Casación de 1876 por P. P. Rojas como Ministro de Relaciones Interiores. Ver *Cien Años de Casación 1881-1981*, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas 1982, págs. 145 y 146.

8. Humberto Cuenca, *Curso de Casación Venezolana*, Tomo I, pág. 26.

Fundamental, y que según el artículo 206 *ejusdem*, resulta ser, por tanto, una función jurisdiccional especial.

La formalidad, pues, del contencioso administrativo, dado que éste supone plena jurisdicción respecto de un acto administrativo, y por ende, pretensiones con relación a él, requiere de un juicio. Y por ello la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia impone la vía o forma de la demanda para tales pretensiones (artículos 82, 83, 84, 85, 112, 113, 115, 121, 122, 124, 131, 181 y 185). Por tanto, el contenido de la sentencia del Juez Contencioso Administrativo es también pleno: nulidad del acto demandado, condena de pago de sumas de dinero, reparación de daños y perjuicios y el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por el acto demandada (artículo 131 *ejusdem*).

2. Los poderes del Juez:

Además de las consecuencias anteriores, existen otras de igual importancia. Por ejemplo, por su naturaleza de verdadero juicio, el contencioso administrativo, es una auténtica controversia, y los poderes del juez, por tanto, son plenos y no están limitados “ni en el desarrollo del mismo, ni en su resolución y desenlace”⁹. Ello es tan cierto, que en el contencioso administrativo no sólo se permiten pruebas (artículos 88, 89, 90, 91, 92, 107, 117, 126, 127, 128, 163 y 164 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), sino que incluso el Tribunal puede “evacuar de oficio las pruebas que considere pertinentes”, “solicitar informaciones”, y además, “decidir el juicio si bastaren las pruebas producidas por el actor” (artículos 129 y 167 *ejusdem*).

Por el contrario, en *casación*, no se plantea una controversia sino una cuestión diferente, la revisión de la sentencia de acuerdo a los vicios denunciados por el recurrente. Razón por la cual, en el procedimiento de *casación* no hay período probatorio, sino que las pruebas son impertinentes porque no hay hechos que probar. Tampoco puede el Tribunal de Casación ordenar de oficio la evacuación de prueba alguna, aun cuando por excepción conozca del establecimiento y apreciación de los hechos por parte de los jueces sentenciadores, porque se hubiere alegado infracción de regla legal expresa para valorar el mérito de la prueba. En estos casos, se limita sólo a declarar que los jueces admitieron o apreciaron pruebas improcedentes o irregulares, o basaron sus apreciaciones en falso supuesto, pero, no debe ni puede el Juez de Casación, ordenar ni permitir la evacuación de probanzas para establecer o apreciar él mismo los hechos indebidamente probados por los sentenciadores de instancia, porque le está expresamente prohibido por el artículo 435 del Código de Procesamiento Civil.

Dentro del mismo orden de ideas, tratándose de un juicio, el contencioso administrativo está regido de una manera mitigada por el principio dispositivo, de allí que también, en un sentido el Juez actúa a instancia de parte, conforme lo prevé el artículo 82 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sin embargo, los casos en que puede proceder de oficio son bastante amplios, e incluso, puede decidir

9. E. García de Enterría y T. R. Fernández, *op. cit.*, pág. 480.

cuestiones no planteadas por las partes sin que por ello incurra en extra o ultra-petita. En efecto, el Juez contencioso administrativo interviene directamente en el juicio, controla el procedimiento y sus actos y actúa de oficio, así por ejemplo.

a) El Juez contencioso administrativo puede examinar de oficio, *in limine litis*, las demandas y por consiguiente, rechazarlas si no se cumplen los presupuestos procesales o no llenan los requisitos constitutivos de la acción, o sea, cuando exista incompetencia por la materia, falta de representación del actor, falta de cualidad del demandante, prohibición legal de admitir la acción, cosa juzgada, caducidad de la acción, falta de documentos fundamentales de la demanda, defectos de forma y acumulación demandada, conforme lo permiten los artículos 84, 115 y 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

b) Los jueces contenciosos administrativos están facultados para reducir los plazos de los juicios en casos urgentes, y para sentenciar sin más trámites, de acuerdo a la potestad que les confiere el artículo 135 *ejusdem*. Incluso, en los asuntos de mero derecho pueden suprimir la relación y los informes, según lo prevé dicho artículo.

c) Dichos jueces pueden declarar terminado el lapso probatorio, para agilizar el proceso, y continuar el procedimiento cuando no hubiere pruebas por evacuar o cuando para decidir bastaren las producidas por el actor, en virtud de la autorización que les otorga el artículo 129 *ejusdem*, en su último párrafo. También, cuando la naturaleza del caso lo exija, pueden prorrogar el término de evacuación por quince audiencias más (artículo 127 *ejusdem*).

d) Los jueces de referencia no sólo deben resolver las cuestiones planteadas en la demanda, sino que cuando se trate de vicios de orden público en las sentencias apeladas que conozcan comoalzada, o en los actos demandados, pueden apreciarlos de oficio y declararlos, a objeto de no dejar firmes dichas sentencias o válidos tales actos; cuestión ésta que se deduce de los artículos 82 y 87 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

e) Desde el punto de vista probatorio, ya se señaló que el Juez contencioso administrativo no es pasivo, sino que tiene participación a través de la potestad que se le confiere de solicitar informaciones y de ordenar de oficio la evacuación de pruebas pertinentes, según lo contemplan los artículos 129 y 167 *ejusdem*, y además, de intervenir en la evacuación de algunas pruebas, por ejemplo, puede hacer preguntas a las autoridades o representantes legales de la República sobre hechos de que tengan conocimiento personal y directo, de acuerdo a la previsión del artículo 89 de la citada Ley.

f) En caso de recursos de hecho, cuando éste se introduzca sin el testimonio indispensable para decidir, el Juez contencioso administrativo de alzada debe darlo por introducido y fijará un término breve y perentorio dentro del cual debe presentarse aquél. Y en los casos en que declare con lugar el recurso de hecho y el testimonio fuere bastante para ello, entrará a conocer del fondo del asunto, oyendo previamente a las partes (artículo 98 *ejusdem*).

g) Los jueces contenciosos administrativos pueden crear procedimientos *ad hoc*, cuando no existen ni en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia o en las

Leyes nacionales un procedimiento especial a seguir, porque ello se lo permite el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. También a su criterio pueden resolver como incidencias las defensas o excepciones opuestas en el curso de los juicios contenciosos administrativos, o en el fondo, en la sentencia definitiva, por la facultad que le otorga el artículo 130 *eiusdem*.

En cuanto a los poderes del Juez de Casación, respecto a la dirección y desarrollo del procedimiento, son muy limitados y restringidos, lo mismo que en cuanto a las cuestiones a resolver en su sentencia. En efecto, ni siquiera en *limine litis* puede pronunciarse sobre la inadmisibilidad de un recurso, sino al fin del procedimiento, en la respectiva sentencia, aunque le conste que el recurso ciertamente no debió ser admitido. Tampoco pueden reducir los lapsos del procedimiento sino que estos tienen que transcurrir fatalmente, una vez formalizado el recurso de Casación, aunque las partes no gestionen o actúen.

Desde otro orden de ideas, desde el punto de vista del contenido de la sentencia el Juez de la Casación, al contrario, del Juez contencioso administrativo, está limitado por las denuncias contenidas en el escrito de formalización. Mientras que éste último Juez puede apreciar de oficio, como se afirmó, violaciones de orden público aún no señaladas en la demanda, es decir, en interés de la Ley o del principio de la legalidad, puede declarar nulo un acto por un motivo diferente a los que se expresan en la demanda. En nuestro sistema de *casación*, no existe consagrada la llamada "*casación en interés de la ley*", porque la facultad que otorga al Juez de Casación el último aparte del artículo 435 del Código de Procedimiento Civil, de advertir a los jueces sentenciadores el quebrantamiento de alguna disposición legal expresa o de la aplicación falsa de alguna ley, sin que tales infracciones se hayan alegado, con el fin de conservar la integridad de la legislación y la uniformidad de la jurisprudencia, no producen la nulidad del fallo recurrido, como lo ha aclarado la jurisprudencia de la propia Corte de Casación Civil¹⁰.

En cuanto al aspecto probatorio en el recurso de casación no se permiten pruebas, sino que aquél se limita al examen de la sentencia recurrida y por excepción, al de aquellas probanzas que bajo denuncias de infracción de reglas expresas para valorar el mérito de las pruebas se hayan hecho en la formalización, pero propiamente no hay promoción y evacuación de tales pruebas, porque no se trata de un juicio. La única posibilidad de que exista actividad probatoria en el recurso de casación está referida exclusivamente a lo atinente a la demostración de la imposibilidad de formalizar el recurso dentro del lapso legal, por casos de fuerza mayor, y para evitar así la declaratoria de perencimiento de dicho recurso. Posibilidad limitadísima y excepcional prevista en el artículo 482 del Código de Procedimiento Civil, pero que no alcanza al objeto del recurso mismo, ni a la controversia del fondo. Y

h) Tampoco puede el Tribunal de Casación, al declarar con lugar un recurso de hecho, aunque el testimonio presentado fuera suficiente, entrar a conocer de la revisión de la sentencia recurrida, porque es necesario que el recurrente mediante la formalización fije los límites del contenido de la decisión que debe dictar el Juez casacionista.

10. Ver auto de fecha 02-01-69 en J. R. Duque Sánchez, *op. cit.*, pág. 281.

3. *Los efectos del contencioso administrativo*

Finalmente, en cuanto a los efectos que producen la *casación* y el *contencioso administrativo*, y en particular, el *contencioso administrativo de anulación*, existen diferencias notables. En efecto, por tratarse la *casación* de un medio de impugnación, produce la suspensión de la ejecución de la sentencia contra la cual se anunció el recurso (artículo 443 del Código de Procedimiento Civil). Por el contrario, las demandas de nulidad de los actos administrativos no suspenden la ejecución de estos. Sin embargo, tales actos pueden ser suspendidos por el Juez de lo contencioso administrativo, si así lo permite la Ley, por ejemplo cuando esta prevé que con una fianza pueda suspenderse, o cuando la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva. Para ello, puede exigir el Tribunal caución para garantizar las resultas del juicio; todo ello por estar contemplado en el artículo 134 y 170 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

IV. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DE CASACION Y DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Tanto en *casación* como en *contencioso administrativo*, la anulación es total y no parcial. El fallo casado como el acto anulado lo son en su totalidad. La diferencia entre ambas sentencias estriba en que la de *casación* no juzga el mérito de la controversia, es decir, no da la razón al recurrente en el fondo, sino si la sentencia recurrida debe ser o no anulada. Por ello, la doctrina ha expresado "Si la *casación*, además de lo bien fundado del recurso, se ocupara de lo bien fundada de la acción, desvirtuaría su función"¹¹. Por el contrario, si el Juez contencioso administrativo declara la nulidad del acto demandado, es porque reconoció la razón al demandante y que tal acto lo lesionaba, y por ello puede también establecer la responsabilidad por daños y perjuicios de la Administración, o su obligación de pagar sumas de dinero a aquél, y restablecer situaciones jurídicas violadas. Por otro lado, la sentencia de Casación obliga en el proceso del cual se dictó a los jueces que deben fallar nuevamente en la causa o que deban reponer el procedimiento, con la consecuencia de que serán nulos la nueva sentencia y los autos que contradigan lo decidido por Casación, como lo advierte el artículo 439 del Código de Procedimiento Civil. Por ello, más que a las partes del juicio, obliga a los sentenciadores, y reviste el carácter de cosa juzgada sólo en orden a lo resuelto en el recurso mismo, es decir, únicamente respecto a la denuncia acogida o rechazada, pero no en lo atinente al objeto del juicio¹².

Pues bien, en materia contencioso administrativa, en los casos de pretensiones de condena contra la Administración como consecuencia de la nulidad de un acto administrativo, evidentemente que la decisión relativa a tal condena es ley entre las partes, y por tanto, cosa juzgada formal y material, únicamente entre ellas. Ahora

11. José Román Duque Sánchez, *op. cit.*, pág. 268.

12. Ver Sentencia de la Corte de Casación Civil de fecha 27-07-71.

bien, respecto a las decisiones acerca de la nulidad del acto demandado, se debe precisar si la sentencia tiene efectos constitutivos o mero declarativos. Así por ejemplo, si en la demanda se solicitó del Tribunal la declaratoria de nulidad y como consecuencia de ella el nacimiento, modificación o extinción de relaciones jurídicas, que antes no existían, en ese caso, el fallo tiene naturaleza constitutiva y por ello, sus efectos serán absolutos. Por el contrario, si la sentencia desestimó la pretensión de nulidad, y declaró la firmeza del acto demandado y de las relaciones jurídicas preexistentes, su naturaleza es declarativa y sus efectos, entonces, serán relativos o interpartes¹³.

Además, los autores han expresado que el evidente interés público involucrado en esas acciones contencioso administrativas de nulidad, la representación de la sociedad, a través de la presencia obligatoria del Ministerio Público y el hecho de que en esos procedimientos el emplazamiento de los interesados se hace públicamente por Carteles, permiten otorgar efectos frente a terceros a las sentencias constitutivas que anulen actos administrativos¹⁴.

Por último, dependiendo del objeto de la pretensión de nulidad, el Juez contencioso administrativo puede anular el acto y reenviar el asunto a la Administración para que sustituya el acto anulado, o sustituirse a la Administración reformando el acto o la decisión anulada conforme se desprende del artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Por el contrario, el Tribunal de Casación, al anular la sentencia debe devolver el asunto al Juez sentenciador para que vuelva a fallar según lo decidido por la Casación, o para que reponga el juicio, por cuanto así lo estipula el artículo 436 del Código de Procedimiento Civil.

V. ASPECTOS COINCIDENTES ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL JURISDICCIONAL

Existencialmente no es posible asimilar la *casación* y el *contencioso administrativo*, como pudo observarse al señalar sus diferencias conceptuales y procesales. Sin embargo, en ambos existen aspectos parecidos, que señalaré a continuación:

1. *La especial legitimación de los interesados*

Uno de los requisitos para recurrir en Casación, es el tener la condición de *recurrente legítimo*, y éste es quien haya sido parte en el juicio, y no quien tenga un mero interés. De allí que los terceros que no hubieran apelado, a pesar de tener interés inmediato en el objeto o materia del juicio, no pueden recurrir a *casación*.

En el *contencioso administrativo de anulación*, para demandar la nulidad de los actos de efectos generales, es necesario haber sido afectado en sus derechos o intereses, y cuando se trata de actos de efectos particulares, su nulidad sólo puede demandarla quien tenga un interés personal, legítimo y directo en que el acto sea

13. Ver Ezra Mizrahi, "Efectos y Ejecución de la Sentencia del Juez Contencioso Administrativo", en la obra Conjunta *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, U.C.V., 1979, págs. 262 a 267.

14. Leopoldo Márquez Añez, "Aspectos Procedimentales en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia", *Obra conjunta citada*, págs. 225 a 228.

anulado. Es decir, también se requiere un *demandante legítimo* (artículos 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

Sin embargo, en el *contencioso administrativo de anulación*, los terceros pueden concurrir al juicio para coadyuvar a la demanda o para oponerse a la misma, y por tanto, hacerse parte, para lo cual deberán también reunir las mismas condiciones que se exigen al accionante o demandante (artículos 116, 125, 126 y 137 *ejusdem*).

2. El objeto de ambos medios de control jurisdiccional

La *casación* es un medio de impugnación de actos emanados de un órgano del poder público como lo son los tribunales de última instancia. Igualmente, el objeto del *contencioso administrativo*, y específicamente del *contencioso administrativo de anulación*, son actos producidos por órganos del poder público: las autoridades u organismos de la administración.

Desde otro orden de ideas, los actos objetos de la *casación* son sentencias, mientras que los del *contencioso administrativo de anulación*, son actos administrativos. Las primeras tienen que ser sentencias definitivas, o interlocutorias con fuerza de definitivas que imposibiliten la continuación del juicio, o que fueren confirmatorias de alguna providencia que causare daño irreparable por la definitiva, conforme lo expresa el artículo 418 del Código de Procedimiento Civil. Igualmente, los segundos, o sea, los *actos administrativos* deben ser definitivos porque resolvieron en vía administrativa un asunto y pusieron fin al mismo. A estos actos se refiere la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en sus artículos 62 y 85.

Pero también, constituyen objeto del *contencioso administrativo de anulación* los actos de trámite o interlocutorios que impidan la continuación del procedimiento o la obstaculicen, o que se prejuzguen de definitivos, conforme lo aclarara el artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en el artículo 85 ya citado¹⁵. También se asimilan a actos definitivos los que causen indefensión¹⁶.

En materia de *casación* no son recurribles las sentencias definitivas o interlocutorias que se hubieren ejecutoriado, por no haberse interpuesto el recurso de apelación, o el de hecho en su caso, o que sean inapelables (artículo 423 del Código de Procedimiento Civil). Igualmente, en el *contencioso administrativo de anulación*, no pueden ser accionados en nulidad los actos en contra de los cuales no se interpusieron los recursos administrativos que ponen fin a la vía administrativa, es decir, que hubiera causado estado por ese motivo (artículo 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y artículo 124, ordinal 2º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

15. Actos de trámite con fuerza de definitivos serían: 1) Los que ponen fin al procedimiento, dentro de ellos, p. e., aquel que declare inadmisibile un recurso (art. 86). 2) Los que imposibiliten la continuación del procedimiento, p. e., el que niega el carácter de interesado a un solicitante o recurrente, o el que objeta las correcciones que el solicitante hizo a su solicitud después que se le advirtió de que la corrigiera (art. 50). Y aquellos que se prejuzgan de definitivos serían, p. e., el que declare desistida una solicitud (art. 63), o perimido un procedimiento administrativo (art. 64).

16. P. e., el que niega una prueba, o el que califique de confidencial un documento para evitar que sea leído, copiado o solicitado su certificación (artículos 58 y 59).

3. *La no firmeza de los actos controlados*

Para que el recurso de *casación* sea admitido es necesario que no hubiere precluido el término para ejercerlo, de modo que la sentencia de última instancia no se hubiera convertido en firme. Término que viene dado por el lapso del anuncio de diez audiencias a que se contrae el artículo 424 del Código de Procedimiento Civil.

También en el *contencioso administrativo de anulación* es necesario que el acto administrativo definitivo no hubiere adquirido firmeza, por haber caducado el lapso de seis meses o de treinta días, según se trate de un acto permanente o temporal, respectivamente, según lo determine el artículo 139 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

4. *Los motivos*

El recurso de *casación* se fundamenta en la denuncia de los vicios de fondo o de forma en que haya podido incurrir la sentencia recurrida. Es decir, la *casación* procede por infracción de Ley (artículos 420 del Código de Procedimiento Civil) y por quebrantamiento de forma (artículo 421 *ejusdem*).

El *contencioso administrativo de anulación*, se fundamenta en los vicios de ilegalidad del acto demandado, en los cuales se incluyen tanto los que afectan su fondo como su forma, en concreto por violaciones de la legalidad material y formal.

Ambos motivos o fundamentos, tanto de la *casación* como del *contencioso administrativo de anulación*, dan lugar a la nulidad del acto judicial recurrido o del acto administrativo demandado, solo que en cuanto ese efecto, en materia de *casación* la nulidad es una sola, con efectos hacia el futuro; mientras que en el *contencioso administrativo de anulación*, existen dos clases de nulidad: la absoluta y la relativa. La primera con efectos hacia el pasado y la segunda para el futuro (artículos 19 y 20 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

Ahora bien, dentro de los motivos de *casación* por infracción de Ley, existe la incompetencia en razón de la materia, que el ordinal 1º del artículo 420 del Código de Procedimiento Civil, denomina *abuso de poder*. Por lo que respecta al *contencioso administrativo de anulación*, uno de los motivos de la nulidad absoluta de los actos administrativos, es la manifiesta incompetencia del funcionario, la cual, sin lugar a dudas, una de ellas es la atinente a la materia (artículo 19, ordinal 4º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

Otro caso de *CASACION* por infracción de Ley, es la *usurpación de funciones*, que ocurre cuando el Juez invade la esfera de autoridad de otro funcionario (ordinal 2º del artículo 420 ya citado). En materia del *contencioso administrativo* también existe el vicio de ilegalidad de incompetencia por usurpación de funciones, la cual es de orden constitucional, y que se incluye en los casos de incompetencia manifiesta (artículo 19, ordinal 4º).

El quebrantamiento de la cosa juzgada es un motivo de *Casación* por infracción de Ley (artículo 420, ordinal 3º), y en el *Contencioso Administrativo de Anulación*,

la decisión que contradiga un acto precedente de carácter definitivo es nulo absolutamente por violación de la cosa juzgada administrativa (artículo 19, ordinal 2º).

La infracción de Ley expresa en *Casación* resume los motivos de nulidad de las sentencias que violen los diferentes textos legales (artículo 420, ordinal 4º). Y en *Contencioso Administrativo* la contrariedad del Derecho en general de que habla el artículo 206 de la Constitución, constituye fundamento de la anulación de los actos administrativos. En ambos casos, como aplicación del principio de la legalidad de que hablamos al comienzo.

Por otro lado, en cuanto a los motivos de *Casación*, por quebrantamiento de la forma, la sentencia que produzca indefensión o menoscabe el derecho de defensa resulta casada o anulada (artículo 421, ordinal 3º del Código de Procedimiento Civil). Y en lo que respecta al *Contencioso Administrativo de Anulación*, la indefensión que produce la nulidad absoluta, es la prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido (artículo 19, ordinal 4º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

En lo que se refiere al motivo de *Casación* de forma que atiende al incumplimiento de los requisitos de la sentencia señalados en el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, por el fallo recurrido, es necesario aclarar que tales requisitos no son exigibles estrictamente a las decisiones administrativas, por no tratarse de sentencias, y porque en el procedimiento administrativo no rige el principio dispositivo y de la congruencia, sino que el funcionario puede decidir cuestiones no alegadas por los interesados.

Sin embargo, al igual que procede la nulidad de las sentencias que no puedan ejecutarse, como motivo de *Casación* por quebrantamiento de la forma (artículos 162 y 421, ordinal 1º del señalado Código), también en el *Contencioso Administrativo* son nulos los actos administrativos cuyo contenido sea de imposible ejecución (artículo 19, ordinal 3º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

Finalmente, en la llamada *Casación* sobre los hechos, uno de los motivos de la nulidad de las sentencias es el falso supuesto en que los jueces basaron sus apreciaciones (artículo 435, ordinal 3º del Código de Procedimiento Civil). Pues bien, también en el *Contencioso Administrativo de Anulación*, constituye fundamento de la nulidad de los actos administrativos del falso supuesto, o error en los motivos, en que los funcionarios se basaron para dictar la decisión administrativa demandada (artículo 20 de la Ley Orgánica citada).

*Instrumentos constitucionales para mejorar la protección de los derechos humanos como conjunto**

Marcial Rubio Correa
Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú

SUMARIO

INTRODUCCION

I. ASPECTOS VINCULADOS A LA SUPREMACIA CONSTITUCIONAL

1. *Superación del problema de las normas programáticas.* 2. *La constitucionalización de un proyecto nacional.* 3. *Soluciones al problema de la legislación reglamentaria.* 4. *Reglas constitucionales de interpretación y aplicación.*

II. ASPECTOS VINCULADOS A LA LEGISLACION

1. *Reserva legal en materia de derechos humanos.* 2. *El derecho de iniciativa para la formulación de leyes vinculadas a los derechos humanos.* 3. *Instancias de participación organizada de la población en el proceso legislativo.*

III. CUMPLIMIENTO Y VIGILANCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. *Base institucional y vigilancia de los derechos humanos.* 2. *Protección de oficio de los derechos humanos.*

INTRODUCCION

La vigencia de los derechos humanos se garantiza usualmente mediante las acciones de *habeas corpus* y de amparo, ejercitadas ante tribunales competentes e independientes. Esta es la vía tradicional. El propósito de esta ponencia es desarrollar instrumentos alternativos de garantía de los derechos humanos, tanto inmanentes a la persona, cuanto económicos, sociales y culturales.

Al elaborar este trabajo nos hemos encontrado con la relativa imposibilidad de recurrir a fuentes bibliográficas y documentales sobre el tema, por cuanto el problema, hasta donde llega nuestra información, no parece haber sido tratado desde esta perspectiva en la literatura disponible. Por ello, este trabajo es una elaboración realizada a partir de los documentos ad hoc del IIDH, y de reflexiones propias.

A nuestro juicio, los aspectos a tener en consideración para diseñar mecanismos no tradicionales de garantía de los derechos humanos son los siguientes:

- Lo democrático.
- La forma como se legislan.

* Documento presentado a la II Reunión Regional de Expertos organizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos sobre "La protección constitucional de los derechos humanos en América Latina, a la luz de los instrumentos internacionales de derechos humanos", San José, Costa Rica, agosto 1983.

- La eficiencia y eficacia con que se ejecutan.
- La eficacia y eficiencia de la forma social como se controla su cumplimiento.

Aun cuando lo democrático excede cualitativa y cuantitativamente a los derechos humanos, los incluye plenamente desde el punto de vista teórico, en la medida que éstos nacen y se desarrollan al paso de la era democrática de la historia.

De otro lado, puede igualmente demostrarse que los gobiernos totalitarios agregan de manera sistemática a una amplia gama de derechos humanos y que si bien las democracias existentes, especialmente en varios países de América Latina, no son capaces de garantizarlos adecuadamente, son un medio político preferible para ellos.

Así, lo democrático no puede juzgarse sólo desde el ángulo de los derechos humanos, pero tiene mucho que hacer con ellos y es, en este sentido, requisito necesario aunque no suficiente.

Sabemos, y el documento *La protección constitucional de los derechos humanos en América Latina, a la luz de los instrumentos internacionales de derechos humanos* (primer informe), del Prof. Enrique P. Haba, lo dice expresamente: que las normas jurídicas en sí mismas son insuficientes para establecer garantías efectivas a los derechos humanos. En consonancia con ellas debe haber un sistema y una voluntad social que luchen consecuentemente por su amparo. Sin embargo, nuevamente, las leyes son requisito indispensable pero no suficiente en la vigencia de estos derechos. Mientras mejores y más amplias sean las leyes que regulan estas materias, y mientras reciban los aportes sociales más amplios, serán sin duda mejores para contribuir a la vigencia de los derechos humanos. En este sentido, a veces la elaboración de las leyes sobre derechos a través de los mecanismos de la democracia representativa, resultan insuficientes desde el punto de vista real, no formal, para recoger todas las opiniones y producir un verdadero debate nacional que incorpore todos los puntos de vista y los planteamientos. Es así importante establecer mecanismos democráticos de participación popular organizada, en el diseño y discusión de las normas jurídicas que detallan el tratamiento a los derechos humanos.

La ejecución en materia de derechos humanos resulta de tanta importancia como su adecuada legislación. Aquí, generalmente, es donde se encuentra buena parte de la problemática de su vigencia, pues conocemos innumerables casos en los que las constituciones y otras normas establecen importantes derechos, inexistentes en la vida concreta.

Si se trata de los derechos inmanentes a la persona, como la libertad, el buen nombre, la privacidad, etc., este incumplimiento puede deberse a la voluntad dictatorial de violentarlos. Pero muchas veces ocurre que en tanto estos derechos son respetados, los derechos económicos, sociales, culturales, etc., son los que no se aplican merced a argumentos como la carencia de recursos financieros o, simplemente, que dichas normas constitucionales son declarativas y que, en sentido estricto, no obligan al gobierno. Es la concepción doctrinal desarrollada bajo el nombre de *normas programáticas*.

Si las normas sobre derechos humanos existen en la Constitución, debe entenderse que son obligatorias para todos, en especial para el gobierno. Por lo demás, según la hermenéutica constitucional, es indispensable considerar que todas y cada

una de sus normas son imperativas. Surge así, en una recta lógica, evidente contradicción entre esta concepción de supremacía e imperio constitucional, y la concepción de las normas programáticas desarrollada por la doctrina.

Es posible, sin embargo, que esto no sea sino un problema de deficiente concepción en la manera de normar los derechos humanos y que, adoptando formas que resulten cuantificables, se pueda obtener una mayor vigencia efectiva de los derechos declarados.

Finalmente, es indispensable considerar formas alternativas de control del cumplimiento de los derechos humanos, que signifiquen un sistema de promoción efectivo de ellos, y no simplemente un control pasivo o a instancia de parte.

Es evidente que las acciones de *habeas corpus* y de amparo son esto último, desde que no existe organismo social o estatal que pueda actuar de oficio en defensa de los derechos humanos a través de ellas (y en este caso, obviamente, es distinto decir defensa de oficio que dar legitimación procesal activa a cualquiera para que conociendo el hecho, quede hábil para interponer la acción que corresponda).

Existen instituciones que nominalmente tienen esta atribución de actuar de oficio en defensa de los derechos humanos: en el Perú es el caso del Ministerio Público, tal como ha quedado diseñado luego de la Constitución de 1979 y de su norma orgánica, el Decreto Legislativo N° 52. Pero en la práctica, poco es lo que este organismo puede hacer por su recargo de tareas burocráticas, y por la escasez de recursos disponibles para su trabajo.

Dadas las particularidades de la organización estatal, de la historia constitucional y de los regímenes políticos reales que existen en América Latina, parece aconsejable pensar en la existencia de mecanismos de control de la vigencia de los derechos humanos que tengan como función primordial vigilar de oficio su cumplimiento.

En base a estos presupuestos, enumerados sólo con la finalidad de hacerlos explícitos, pasamos a exponer una serie de mecanismos constitucionales no tradicionales que permitirían, a nuestro juicio, una protección y vigencia más efectiva de los derechos constitucionales.

I. ASPECTOS VINCULADOS A LA SUPREMACIA CONSTITUCIONAL

1. *Superación del problema de las normas programáticas*

En general con todos los derechos humanos, pero sobre todo en materia de derechos sociales, económicos y culturales, ocurre que las normas declaran derechos que no existen ni se ponen en funcionamiento en la realidad cotidiana.

Esto se debe a varias razones. De un lado está la imposibilidad material, para muchos Estados, de dar vigencia a los derechos. Así, aun cuando todo un pueblo estuviera de acuerdo en que cada familia debe vivir en una vivienda decorosa, probablemente transcurriría un cuarto de siglo o más, de considerable esfuerzo y priorización, antes de que ello se hiciera realidad.

Por otro lado, está el problema de la decisión programática y política que requiere del gobierno cada uno de estos derechos para poder hacerse realidad. Los

planes que realizan los gobernantes optan por unos logros y desechan otros. Esto significa que no atienden por igual a todos los derechos declarados.

Finalmente, entre varias consideraciones adicionales que con seguridad correspondería hacer, está la de que muchos de estos derechos son tomados de los sistemas de seguridad y asistencia social de los países desarrollados, que tienen una historia, una evolución y posibilidades muy distintas que las de nuestros países. Por ello mal hacemos en transcribir, como muchas veces ocurre, normas posibles en otras realidades pero inaplicables en la nuestra.

Por estas razones, lo que ocurre en la vida real es que determinadas normas constitucionales no son aplicables, es decir, no rigen ni pueden regir. Ante esta imposibilidad, la teoría desarrolla el concepto de que la norma programática no es imperativa, ni puede ser garantizada mediante la jurisdicción constitucional, sino que constituye, básicamente, una guía de conducta que el gobierno deberá tomar en cuenta dentro de sus programas en la medida de lo posible.

Una mejor garantía para la vigencia de los derechos humanos implica necesariamente superar la concepción de la norma programática antes descrita, por cuanto mediatiza la aplicación de las disposiciones normativas. Evidentemente, tal como hemos dicho, para dicha superación deben confluír varios elementos políticos, sociales, etc., pero el derecho puede contribuir técnicamente a ello.

Opinamos que en vez de la declaración general del derecho, bajo forma de aspiración, hay que establecer una obligación específica para el Estado con dos características: imponer una meta de carácter cuantificable y generar las condiciones para debatir el empeño y la prioridad señalada a la vigencia o cumplimiento del derecho.

Si hablamos de los derechos inmanentes a la persona, podemos utilizar el caso de la libertad personal. Es distinto, por ejemplo, legislarla como lo hace el artículo 9º de la Declaración Universal de Derechos del Hombre de la ONU cuando dice: "Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado", que hacerlo con el texto de la Constitución peruana de 1979:

"... Nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en flagrante delito.

En todo caso el detenido debe ser puesto, dentro de las veinticuatro horas o en el término de la distancia, a disposición del juzgado que corresponde. Se exceptúan los casos de terrorismo, espionaje y tráfico ilícito de drogas en los que las autoridades policiales pueden efectuar la detención preventiva de los presuntos implicados por un término no mayor de quince días naturales, con cargo de dar cuenta al Ministerio Público y al Juez, quien puede asumir jurisdicción antes de vencido el término".

Si optamos por la primera redacción automáticamente estaremos delegando la forma concreta de defensa del derecho a la voluntad mayoritaria de un órgano legislativo, el que puede ser respetuoso o no de la vigencia del derecho humano según sus concepciones, situación coyuntural y otras variables. Si optamos por una redacción como la de la Constitución que hemos transcrito, podrá evidentemente violarse el derecho por acto de fuerza, pero será inconstitucional si transcurren más de veinticuatro horas de detención prejudicial (salvo las excepciones señaladas que,

aun cuando se discuten en el Perú desde el punto de vista político, otorgan garantía formal suficiente).

Aplicado esto a los derechos sociales, veremos que la Constitución peruana legisla de manera muy distinta a los derechos de este tipo. Por un lado está el artículo 109, que establece: "Es derecho de la familia contar con una vivienda decorosa". Por otro lado está el artículo 269, que respecto del analfabetismo establece: "La erradicación del analfabetismo es tarea primordial del Estado, el cual garantiza a los adultos el proceso de la educación permanente. Se cumple progresivamente con aplicación de recursos financieros y técnicos cuya cuantía fija el presupuesto del sector público. El mensaje anual del Presidente de la República contiene necesariamente información sobre los resultados de la campaña contra el analfabetismo".

De la comparación de estas normas destacan cuanto menos las siguientes circunstancias: de un lado, que el Estado se ha comprometido más seriamente con el objetivo de alfabetizar que de dar viviendas decorosas a las familias. De otro lado, que es posible que al Presidente de la República le interese desarrollar más la alfabetización que la vivienda, porque en materia de lo primero debe informar obligatoriamente sobre sus logros, en tanto que en lo segundo no.

Naturalmente, puede ocurrir que el gobierno prefiera invertir considerables recursos en vivienda. Pero, de todas formas, la disposición constitucional obligará a pensar y trabajar en el problema del analfabetismo.

Distinto sería que el constituyente hubiera adoptado una disposición genérica tal como "La instrucción elemental será obligatoria" (Declaración Universal de Derechos del Hombre de la ONU, art. 26). Es indiscutible que si esta fuera la norma que existe en sustitución del art. 269 de la Constitución peruana, el gobierno tendría menos motivos para sentirse presionado a tomar programas ambiciosos de alfabetización.

Si comparamos los dos ejemplos que hemos puesto, podremos concluir lo siguiente: por una parte, es evidente que los derechos están más protegidos cuando se establecen objetivos precisos a lograr (no más de veinticuatro horas de detención, erradicación del analfabetismo, etc.). También es cierto que una norma que impone la obligación al Estado de desarrollar determinados programas, es más susceptible de ser observada que una que declara genéricamente un derecho. Así, parece cierto decir que en el Perú el problema de la alfabetización será mejor atendido por el gobierno con la norma existente, que con otra de carácter declarativo y menos operacionalizable. Finalmente, es presumible que el gobierno se verá forzado a lograr éxitos especiales en el problema de la alfabetización, desde que tiene que informar obligatoriamente sobre ellos, y no puede exponerse a una discusión pública adversa en materia constitucional.

Si todo esto es cierto, entonces podemos concluir esta parte diciendo que una mejor garantía de los derechos humanos desde el derecho constitucional, estaría dada por una modificación de la técnica legislativa, consistente en superar el problema que presentan las normas programáticas mediante:

- La cuantificación (más o menos genérica, según los casos) de los objetivos o situaciones que deben obtenerse mediante la vigencia efectiva del derecho.
- La imposición de obligaciones determinables al Estado para avanzar en la aplicación de los derechos de que se trate.
- El diseño de mecanismos que fuercen la generación de una discusión pública de la problemática y los logros existentes en torno a cada derecho involucrado.

En rigor, esta proposición no es alternativa sino complementaria en relación a las actuales declaraciones de derechos y ambas podrían coexistir perfectamente.

Es posible que, desde el punto de vista legislativo, a los pueblos de nuestros países les resulten mucho más útiles una cuantas normas que establezcan que el Estado debe lograr tales metas en materia de alimentación, vestido, vivienda, transporte y trabajo, en ciertos plazos, que una extensísima lista de derechos declarados pero inaplicables por sí mismos, y dependientes de la voluntad gubernativa bajo la inspiración de la teoría de las normas programáticas.

2. *La constitucionalización de un proyecto nacional*

Una de las lógicas derivaciones del planteamiento hecho en el párrafo anterior, en verdad, es que sería necesario plasmar un proyecto nacional en la Constitución de cada Estado. La conclusión es algo radical, pero vale la pena estudiarla.

Para que un proyecto nacional pudiera ser establecido en una norma de larga duración como es la Constitución, tendría que existir una situación en la cual, más allá de opciones ideológicas y políticas, fuera posible lograr un acuerdo mayoritario sobre los problemas fundamentales en los que debe ejercitarse la actividad promotora del Estado. Esto no parece imposible. En el estado actual de cosas, y frente a la persistente crisis que afecta al mundo desde una década atrás, es muy probable que todos y cada uno de los países, en especial los de América Latina, tengan una idea bastante precisa de cuáles son los principales problemas a enfrentar. Evidentemente, asunto distinto es cómo enfrentarlos y desde qué punto de vista. Pero ello es un aspecto programático y político que, en sentido estricto, no atañe al proyecto nacional sino, más bien, al programa de cada grupo político. La particularidad del proyecto nacional es que, como norma constitucional debiera marcar, en términos generales, las prioridades de los programas políticos.

Evidentemente, hay un riesgo implícito de imposición en la propuesta: podría ocurrir que se estatuya un proyecto nacional sesgado por la composición particular de una mayoría, y que luego deviniere en norma obligatoria e inadmisibles desde el punto de vista de lo democrático para futuros gobiernos.

Sin embargo, es de destacar que el proyecto nacional existe en varias constituciones, aun cuando puede carecer de coherencia y prioridades.

En el caso peruano, por ejemplo, la Constitución del Estado declara una centena de derechos, la mayoría de los cuales no pueden ponerse en vigencia efectiva, pero que son aspiraciones de vida de la población. Por otro lado, contiene una idea confusa y a veces contradictoria de prioridades para el desarrollo. Así:

- “impulsa” el desarrollo amazónico (art. 120)

- “fomenta y estimula” la actividad minera (art. 122)
- “estimula y ampara” a las empresas autogestionarias, comunales y demás formas asociativas (art. 116)
- “promueve y protege” el desarrollo del cooperativismo (art. 116)
- “promueve” la gran minería, la pequeña empresa y la actividad artesanal (arts. 122 y 123)
- “otorga prioridad” al desarrollo integral del sector agrario (art. 156).

No es difícil percibir aquí los rudimentos de un proyecto nacional, desarticulado y pensado con superficialidad. Tampoco es difícil percibir la estrecha conexión que existe entre estos aspectos y la vigencia integral de diversos derechos humanos (porque siendo campos distintos, no son paralelos y menos excluyentes). Por el contrario, un rápido y sustantivo desarrollo parece conducir mejor a la vigencia de los derechos humanos.

Naturalmente, con una larga lista de derechos declarados y un panorama confuso de normas de estímulo al desarrollo, la posibilidad de concatenar una acción de gobierno coherente a través de diversos períodos gubernamentales se hace difícil y, diríamos, incluso imposible. Al revés, pensar en un proyecto nacional genérico pero suficientemente claro como para orientar el quehacer nacional de modo imperativo en un tiempo dado, con evaluación y discusión periódica en las que se establezcan las prioridades de desarrollo económico y social para cada realidad, es un mecanismo normativo sugerente para explorar nuevas formas de garantía de derechos humanos, especialmente en el campo económico, social y cultural.

Podría pensarse, adicionalmente, el aspecto formal que debiera asumir dicha norma y, dentro de ello, la posibilidad de imponer requisitos más rígidos que a las otras normas para efectos de su modificación. En general, las experiencias de las cláusulas pétreas o de las constituciones irrevisables durante ciertos plazos, no han sido exitosas en América Latina. Pero en un aspecto particular como el de proyecto nacional, podría ser interesante rediscutir con amplitud y sin prejuicios el problema.

3. Soluciones al problema de la legislación reglamentaria

En los sistemas jurídicos iberoamericanos, la Constitución es reglamentada mediante leyes que detallan y especifican la normatividad referida a las consideraciones más generales propias de la temática constitucional. Aun cuando se utilizara algunos de los planteamientos que hemos realizado en los dos párrafos anteriores, es evidente que muchos aspectos operativos de los derechos humanos quedan a la consideración de tales leyes.

Sin embargo, bajo el mismo criterio que se utiliza para concebir las normas programáticas, en este aspecto los poderes constituidos generalmente entienden que no están imperativamente obligados a promover y aprobar las tales leyes de reglamentación constitucional.

Durante la vigencia de la Constitución de 1933 en el Perú, a manera de ejemplo, nunca se dio una ley tan importante como la de regimentación de los poderes dictatoriales del Ejecutivo durante la suspensión de garantías constitucionales, dejando al

arbitrio de la autoridad el uso de las atribuciones que considerara conveniente. El salario mínimo se puso en vigencia real veintinueve años después que fuera exigido por el texto constitucional y otras normas como las que regulan la negociación colectiva, fueron aprobadas treinta y ocho años más tarde.

En la Constitución peruana de 1979, la parte referente a los derechos y deberes fundamentales de la persona requiere leyes reglamentarias de la Constitución en cuarenta y cinco oportunidades. Veinticuatro de esas leyes ya habían sido dadas antes de aprobarse la Constitución y dos de ellas han sido modificadas por este Gobierno constitucional en sus tres años de existencia. Sin embargo, veintiuna leyes continúan aún sin darse y, que se sepa, no existe proyecto en camino sobre casi ninguna de ellas.

Entre estas carencias están las normas que uniformizan los derechos de varones y mujeres, la regulación del derecho de la autoridad a ingresar al domicilio privado, las normas sobre incomunicación de detenidos, la Ley del Sistema Nacional de Salud, la ley de utilización del suelo urbano de acuerdo al bien común, la ley que regula la contribución de los medios de comunicación masiva a los fines de la educación y la cultura y la ley de asignación familiar en favor de trabajadores con familia numerosa.

Como podemos apreciar, hay carencias en una amplia gama de derechos humanos muy importantes que en verdad quedan en suspenso por la imposibilidad de ser debidamente reglamentados y, en consecuencia, aplicados.

Los poderes constituidos tienen que quedar constitucionalmente conminados a crear y aplicar las leyes que desarrollan los derechos humanos. La situación actual es, verdaderamente, un autoengaño social en virtud del cual la inacción de los poderes del Estado, producida por las más diversas razones, produce el efecto de hechos consumados, desamparando los derechos declarados en la Constitución.

Es verdad que producir legislación de ese tipo es trabajoso y toma largo tiempo. Pero también lo es que la falta de apremios lleva a la inacción, especialmente en realidades políticas de dominación como las que ocurren en nuestros países.

En consecuencia, parece necesario desarrollar técnicas legislativas que conlleven apremios a los poderes constituidos, para regimentar y poner en vigencia mediante leyes reglamentarias, a los derechos humanos que así lo requieran.

4. Reglas constitucionales de interpretación y aplicación

Muchas veces, el constitucionalismo latinoamericano encuentra que, luego de considerables esfuerzos legislativos, las normas no son sistemática y comprensivamente aplicadas por los tribunales los que, recurriendo a criterios restrictivos de amparo, desnaturalizan la esencia de la defensión por detalles procesales o mediante interpretaciones libres, cuando no arbitrarias.

El Perú tiene notables ejemplos en diversas épocas y circunstancias:

- Un expresidente no obtuvo sentencia favorable en un *habeas corpus*, porque la Corte Suprema interpretó que la norma de no aplicación de la ley en caso de incompatibilidad con la Constitución, se aplicaba sólo a las relaciones de derecho privado, desde que estaba ubicada en el título preliminar del Código Civil.

- Durante un largo período de cuarenta años, el lapso promedio que el Fiscal de la Corte Suprema se tomaba en dictaminar un proceso de *habeas corpus* con connotaciones políticas que estaba a ser resuelto, era de ciento veintidós días.
- Una cónyuge no pudo lograr que se admitiera su acción de *habeas corpus* en favor del marido deportado porque, aun cuando era público y notorio que estaban casados, el Tribunal exigió la presentación de copia certificada de la partida del matrimonio civil. Y así sucesivamente.

En ninguno de estos casos puede decirse que se haya violado flagrantemente la ley o las normas de interpretación, aun cuando el primer caso es clamoroso. Sin embargo, la suma de todos ellos deja un amargo sabor de indefensión y de incapacidad de los magistrados para comprender el problema de la vigencia de los derechos humanos y actuar agresivamente en su defensa.

Opinamos que las Constituciones deben tener cláusulas especiales de interpretación de los derechos humanos, que otorguen garantía a las personas de que los magistrados estarán obligados a hacer una aplicación extensiva de los derechos consagrados.

Normas que especifiquen el principio de que los derechos humanos se aplican e interpretan extensivamente y sus recortes restrictivamente, así como el de que en caso de duda se debe favorecer el derecho conculcado o amenazado, constituirían ayudas importantes desde el punto de vista jurídico para reforzar el trabajo de administración de justicia constitucional. No conocemos Constituciones latinoamericanas que hayan recogido estas normas.

Adicionalmente, es necesario que la Constitución recoja las particularidades culturales y materiales de cada región en cuanto a la vigencia y protección de los derechos constitucionales. Un procedimiento escrito, o que exija defensa cautiva, o que plantee requisitos formales y complicados para la tramitación de las acciones constitucionales, puede crear indefensión si es que el juez no está capacitado, o no está acostumbrado a actuar de oficio. Más de una vez, en el Perú se declaró inadmisibles acciones de *habeas corpus* por detalles secundarios, cuando el caso era una clara violación de derechos constitucionales desde el inicio.

Esta observación apunta, sobre todo, a los problemas de detalle procesal de las acciones pero, en todo caso, es necesario dar al juez la atribución (y en estas materias inclusive establecer la obligación) de subsanar o mandar subsanar los defectos formales, especialmente atribuibles a condiciones culturales o materiales de quienes recurren, sin perjudicar la protección. Un juez excesivamente formalista puede ser un serio obstáculo a la defensa constitucional en extensas zonas de nuestro Continente.

II. ASPECTOS VINCULADOS A LA LEGISLACION

1. *Reserva legal en materia de derechos humanos*

Hoy en día, el órgano ejecutivo de gobierno ha concentrado un importantísimo poder de dictar normas generales, bien sea a través de su atribución normativa propia de dar reglamentos y decretos, bien vía la expedición de legislación delegada por el órgano legislativo.

Las normas constitucionales, en cualquier caso la hermenéutica, señalan que la atribución normativa propia del órgano ejecutivo debe realizarse sin transgredir ni desnaturalizar las normas superiores, esto es, la Constitución y la Ley.

De otro lado, la delegación de la atribución legislativa generalmente requiere cumplir ciertas formalidades tales como un plazo, señalamiento de la materia autorizada a legislar por decreto, y la revisión potestativa del órgano legislativo.

Sin embargo, el órgano ejecutivo de nuestros países, en la realidad, suele exceder estos marcos jurídicos y, a veces, en contravención a ellos así como otras en situaciones límite, dicta variada legislación que tiene que ver con muchos aspectos vinculados a los derechos humanos.

Varios problemas aparecen de esta situación. De un lado, es evidente que el órgano ejecutivo dicta medidas fuertemente influenciado por las coyunturas políticas, desde que sobre ellas versa esencialmente su función gubernativa. Ello no es bueno para los derechos humanos, cuya protección trasciende las situaciones para irse a ubicar en el plano de las estructuras y los principios. Si la legislación es dada con criterio distinto, la vigencia de estos derechos corre peligro de precariedad.

Ejemplos vinculados a la política laboral y económica de nuestros gobiernos en la actualidad, o a la normatividad que se expide en emergencias políticas como las que atraviesan buena parte de nuestros países es suficientemente clara. Y no estamos hablando de las dictaduras de ciertos países sudamericanos, porque en ellas Ejecutivo y Legislativo, por la fuerza de los hechos, son una misma cosa.

Por otro lado, es también indiscutible que el órgano ejecutivo legisla expeditivamente y sin mayor debate pues, por lo general, ni es de conformación pluralista ni sus debates se hacen en público. De esta manera, se legisla a "puerta cerrada", expresión que no pretende connotar actitudes discutibles, sino más bien denotar ausencia de diálogo y discusión.

Si las normas sobre derechos humanos no son discutidas ampliamente ante la población, si no se reciben sus aportes y si no se conoce la evolución de sus concepciones, entonces creamos condiciones latentes de desprotección, por cuanto es más fácil recortar los derechos a puerta cerrada que en discusión pública.

Consideramos que, dentro de los márgenes democráticos hoy existentes en América Latina, lo más recomendable es, por tanto, establecer una cláusula de reserva legal por el órgano legislativo, para la aprobación de las leyes referentes a los derechos humanos. Constituciones trascendentales en el constitucionalismo contemporáneo tienen distintas versiones de esta cláusula, aun cuando permiten la legislación delegada. El órgano legislativo actual es el foro mejor para la discusión política de las leyes en nuestro sistema, y en materia de derechos humanos dicha ventaja debe ser intensamente utilizada.

2. El derecho de iniciativa para la formulación de leyes vinculadas a los derechos humanos

La producción de leyes tiene diversas etapas, que están reguladas en las disposiciones pertinentes, normalmente de rango constitucional. La fase inicial es la de la

iniciativa legislativa, entendiendo por tal la atribución que se otorga a determinadas personas o instituciones, para formular proyectos de ley que deben ser obligatoriamente tramitados por el órgano legislativo.

Normalmente, la iniciativa legislativa recae en los parlamentarios y en ciertos otros órganos del Estado. Muy pocas Constituciones reconocen al pueblo en sí mismo el derecho de iniciativa.

Esto responde al hecho de que en el sistema democrático contemporáneo se supone que los partidos copan la representación política y la canalizan a través de sus miembros y representantes. Sin embargo, es harto sabido que esa es una configuración política particular de algunos países europeos y de los Estados Unidos, pero no la de los países latinoamericanos, en los cuales la representación orgánica de los partidos ni abarca a considerables sectores de la población, ni canaliza democrática y eficazmente muchas de las iniciativas populares.

Es así que importantes sectores gremiales, universitarios, profesionales, etc., tienen planteamientos propios y distintos de los partidarios, y no se sienten plenamente representados ni canalizados por ellos.

En otras palabras, de lo que se trata es que la organización política de nuestras sociedades no es homogénea ni centralizada y que, en consecuencia, para recoger verdaderamente la expresión del pueblo, es necesario desarrollar canales complementarios (no excluyentes) a los de la democracia tradicional imperante.

Pensamos, en este sentido, que otorgar iniciativa legislativa a un sector de la población, por ejemplo, exigiendo la participación de organizaciones sociales o gremiales reconocidas, o la firma de un número significativo de ciudadanos (digamos, 1% del padrón nacional de votantes), en especial para la proposición de normas legislativas vinculadas a los derechos humanos, enriquecerían notablemente la participación popular en la democracia y el contenido de la normatividad.

Es verdad que existe el llamado derecho de petición al que puede recurrir cualquier persona u organización para plantear este tipo de asuntos a los poderes del Estado. Pero la petición y la iniciativa legislativa son sustantivamente distintas, tanto en su fuerza procesal como en su ascendente político sobre los órganos del Estado.

3. *Instancias de participación organizada en la población en el proceso legislativo*

Aquí se aplica mucho de lo que hemos dicho en el párrafo anterior sobre la no representación orgánica de la sociedad por los partidos políticos y sobre la conveniencia de incentivar la participación popular en las diversas etapas del proceso legislativo.

Una de ellas es el debate popular de los proyectos de Ley. Una manera de entender lo hecho es a través de la participación de las fuerzas con representación política en el órgano legislativo, pero ello es insuficiente por lo ya visto. Más bien, especialmente en materia de derechos humanos, es necesario estimular dos vías de participación que no tienen por qué ser alternativas, sino complementarias:

- Una es poner en público debate los proyectos de ley para recibir sugerencias y proposiciones alternativas. En el Perú fue el Gobierno militar del Gral. Juan Velasco Alvarado el que utilizó este procedimiento en un par de oportunidades, recibiendo cuantiosos aportes, algunos muy importantes, en la elaboración de determinadas leyes (por ejemplo, la del Sector de Empresas de Propiedad Social). Tal vez pueda argüirse que ello ocurrió en ese Gobierno porque no habían mecanismos de representación democrática, pero nuestra impresión cotidiana en los regímenes democráticos existentes es que los parlamentarios actúan con criterio particular o de grupo político, pero no en consulta permanente con sus partidarios y electores, como sí supone hacerlo la esencia de la democracia representativa. En esto, a veces, nuestras democracias tienen más que aprender y menos que mostrar.
- Otra es la creación de organismos de consulta y asesoría con representación de las organizaciones sociales (no de las políticas), que tuvieran entre otras atribuciones las de dictaminar y opinar sobre los proyectos de Ley en materia de derechos humanos.

Esto permitiría que varias voces algunas nunca escuchadas, puedan expresar sus inquietudes sobre determinados asuntos. Es más, un desarrollo mejor de la idea, y adaptado a cada realidad, podría crear matices institucionales particulares para un organismo dictaminador de este tipo. Algunas fórmulas como, por ejemplo, las cámaras funcionales, tienen parecido formal con esta propuesta, pero en sustancia son muy distintas: en el caso de la representación funcional, se le da a ésta el poder de decidir y allí está lo esencial de su concepción. En cambio, nuestra propuesta pretende crear un canal de expresión orgánico dentro del Estado para numerosos sectores e instituciones sociales que hoy no tienen dichos canales, o tienen algunos que funcionan muy deficientemente. No se trata de darles poder de decisión, sino de promover su derecho colectivo de expresión y opinión.

III. CUMPLIMIENTO Y VIGILANCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. *Base institucional para el cumplimiento de los derechos humanos*

Suele ocurrir que los derechos constitucionales declarados carecen de una base institucional reconocida jurídicamente para llevar a cabo su cumplimiento, tanto en la sociedad civil como en el aparato del Estado.

Es necesario que las Constituciones establezcan la obligatoriedad de que el Estado asigne las responsabilidades específicas que sean necesarias dentro de las instituciones públicas, para que cada derecho declarado tenga su contraparte institucional responsable. De esta manera los derechos, en especial los sociales, económicos y culturales, podrán tener un responsable efectivo que los haga cumplir, o responda por su inacción.

Naturalmente, una versión de esta propuesta es lo burocrático. Es un peligro que, en el plano en que se sitúa este trabajo, queda latente. Pero más peligroso es lo que ocurre sistemáticamente en multitud de campos: el derecho está declarado pero no es atribución de nadie hacerlo realidad.

De otra parte, las Constituciones debieran reconocer el derecho específico de asociarse (y obtener reconocimiento *ad hoc*) para la defensa de los derechos humanos. Es verdad que una de las libertades clásicas es la de asociarse y, desde ese punto de vista, lo que planteamos ya está recogido. Sin embargo, son distintos el derecho general de asociación, y el que toma en cuenta algunos puntos específicos en los que, para actuar, no basta el reconocimiento registral sino que es necesario también tener audiencia específica con la autoridad encargada. El mejor ejemplo, tal vez, es el reconocimiento especial del derecho de sindicalización ante las autoridades de trabajo y la parte patronal.

Somos convencidos de que la democracia, y los derechos humanos, se afirmarán en América Latina en la medida en que se fortalezca la organicidad de la sociedad, y esto será más rápidamente logrado en la medida que la organización social sea amparada y promovida. El campo de los derechos humanos es fértil para ello: existen numerosas organizaciones ya trabajando y muchas de ellas lo hacen en condiciones verdaderamente precarias. Un reconocimiento como el planteado les daría mayores alas y mejor capacidad de actuación.

2. *Protección de oficio de los derechos humanos*

Consideramos, finalmente, que uno de los problemas cruciales de la vigencia de los derechos humanos en América Latina es la ausencia de una protección de oficio por organismos *ad hoc*.

Es de resaltar que los países desarrollados, a lo largo de su evolución, han generado diversas instituciones encargadas de velar por los problemas más acuciantes de sus diversas etapas. El *ombudsman* es tal vez el ejemplo más moderno, pero desde la antigüedad pueden ya encontrarse interesantes ejemplos. Tal el caso de los Tribunales de la Plebe en las primeras épocas de la República romana.

En nuestros países existen diversos organismos con funciones semejantes. En el caso peruano está el Ministerio Público, con una organización paralela a la estructura de los tribunales, y en la que los fiscales y agentes fiscales se supone que supervigilan el cumplimiento de los derechos, actuando como defensores del pueblo ante la Justicia.

Sin embargo, la inmensa carga burocrática que tienen los miembros del Ministerio Público les impide, inclusive, cumplir con sus tareas de dictaminación de casos a resolver, y de asistencia a diligencias judiciales. Menos, desde luego, tendrán capacidad de vigilar la plena vigencia de los derechos humanos.

Cada realidad tiene sus particularidades y es preciso tomarlas en cuenta, sobre todo en planteamientos como los que aquí realizamos. No obstante, consideramos que la institucionalización de una supervisión de oficio sobre el cumplimiento de los derechos humanos, como tarea exclusiva de un ente del Estado, probablemente bajo la forma de una magistratura orgánica y autónoma que habría que diseñar en cada realidad, sería una poderosa ayuda para la observancia y promoción de estos derechos en nuestros países.

Comentarios monográficos

EL CONTROL ADMINISTRATIVO SOBRE P.D.V.S.A. Y EL CONVENIO CAMBIARIO

Eloísa Avellaneda Sisto
*Profesora de Fundamentos de Administración Pública,
adscrita al Instituto de Derecho Público*

I. INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo es estudiar y analizar el control que el Ejecutivo Nacional ejerce sobre Petróleos de Venezuela, S. A., y el Convenio Cambiario celebrado entre éste y el Banco Central de Venezuela, el 27 de septiembre de 1982, por medio del cual las divisas de la empresa petrolera se centralizaron en el ente emisor, con la finalidad de comprobar lo siguiente:

- 1) De acuerdo al fundamento legal del Convenio, ¿tenían el Banco Central de Venezuela y el Ejecutivo Nacional competencia para centralizar las divisas de PDVSA?
- 2) En base al control que el Ejecutivo Nacional ejerce sobre PDVSA, bien sea accionarial o administrativo, ¿qué mecanismos tenía el Ejecutivo para imponer a la empresa la centralización de las divisas, es decir, para lograr el mismo objetivo, pero sin recurrir a la vía del Convenio Cambiario?

Hay que poner de manifiesto que no pretendemos analizar la oportunidad o la conveniencia de la medida adoptada a través del Convenio Cambiario, ni estudiar los efectos que la misma puede producir sobre Petróleos de Venezuela y sus empresas filiales, sólo queremos examinar la vía jurídica utilizada para establecer la centralización de divisas en el Banco Central de Venezuela, y proponer otros posibles mecanismos en base al control que el Ejecutivo Nacional ejerce sobre esas empresas petroleras.

El trabajo se ha dividido en dos partes: en la primera, se trata lo relativo al control que ejerce el Ejecutivo Nacional sobre Petróleos de Venezuela, estudiando el control administrativo y el control accionario; para ver las posibilidades que tiene el Ejecutivo de imponer sus decisiones y políticas a la empresa.

La segunda parte se dedica al estudio del convenio cambiario: su contenido, su fundamento legal y un análisis del mismo, para dar respuesta a las interrogantes planteadas. Por último, proponemos otros mecanismos jurídicos a través de los cuales pudo adoptarse la medida.

En esta Introducción creemos útil hacer un breve recuento de los antecedentes del convenio cambiario, es decir, del marco económico que precedió a la centralización de las divisas, y de los objetivos que se persiguen con el mismo.

Antecedentes del convenio cambiario

En forma muy esquemática podemos señalar que el marco económico que precedió a la centralización de los fondos de PDVSA, es el siguiente:

- 1) A nivel mundial, la situación económica internacional se caracterizó por el estancamiento económico y la inestabilidad de los mercados cambiarios. La OPEP se vio obligada a bajar el precio del petróleo debido a la sobreproducción que se originó

por diferentes causas: la política conservacionista adoptada por los países desarrollados en materia energética; la sustitución de fuentes petroleras por el uso del carbón; la sobreoferta que se produjo en el mercado petrolero internacional como consecuencia de la acumulación creciente de inventarios y de los aspectos antes mencionados.

2) A nivel nacional, esto se tradujo en una reducción de los ingresos fiscales, representando una disminución de 8.500 millones de bolívares en 1982. Para hacer frente a esta situación se propuso una política de austeridad y, por tanto, se redujo el presupuesto nacional.

La merma de los ingresos fiscales produjo déficits internos, viéndose el Ejecutivo Nacional en la necesidad de recurrir a las reservas internacionales para hacer frente a los mismos, esto debilitó el nivel de las reservas y la capacidad de negociación de créditos externos. Este complejo cuadro de la economía venezolana se agravó por la pérdida de confianza en la política económica del Gobierno, lo cual llevó a una fuga desmesurada de divisas que atentaba cada vez más contra el sistema económico; y junto a esto, el déficit en nuestra Balanza de Pagos:

“La baja del ingreso petrolero, como consecuencia forzosa de la caída de los precios de los hidrocarburos en el mercado internacional y la disminución de las exportaciones de Venezuela, se tenía que traducir, no sólo en una disminución del ingreso de divisas, sino en un déficit de las transacciones corrientes de la Balanza de Pagos del país. El Banco Central de Venezuela estimó dicho déficit en una suma aproximada a los tres mil millones de dólares”¹.

Para hacer frente a esta situación en que se encuentra la economía del país, el Ejecutivo, además de implantar una política de austeridad fiscal, tomó la medida de reevaluar el oro y unificar las reservas internacionales en el Banco Central de Venezuela, a través del Convenio Cambiario del 27 de septiembre de 1982, objeto de nuestro estudio.

El convenio cambiario busca dar una imagen “real y cabal” de “la solidez monetaria del país y permitir la armonización y centralización de la política de administración y colocación de reservas por parte del agente financiero del Gobierno (Banco Central de Venezuela) en los mercados financieros internacionales”. “Las circunstancias por las que atraviesa la economía mundial, y más específicamente la banca y demás intermediarios financieros internacionales, agravadas, en las últimas semanas, por los acontecimientos monetarios ocurridos en algunos países en desarrollo y en ciertos institutos financieros de importantes centros monetarios internacionales, han llevado a las autoridades monetarias venezolanas a la conclusión de que, para una mejor defensa de los activos de reservas del país colocados en esos centros internacionales, así como para presentar externa e internamente al Banco Central de Venezuela en su verdadera situación de reserva y en toda su potencialidad de negociación y defensa, era necesario y aconsejable concentrar en manos del instituto emisor el mayor volumen posible de reservas internacionales de divisas. En tal virtud, se ha dispuesto que la totalidad de las divisas originadas por las actividades de las personas jurídicas constituidas de conformidad con el art. 6 de la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos y con el art. 10 del Decreto Nº 580, del 26 de noviembre de 1974, por el cual se reserva al Estado la industria de la explotación del mineral de hierro, así como las que, en sus casos obtengan las empresas del Estado cualquiera que sea el origen y la naturaleza de la actividad que los produzca, serán de venta obligatoria al Banco Central de Venezuela”².

Así, pues, la medida buscaba principalmente aumentar las divisas en poder del Banco Central de Venezuela para enfrentar sin problemas los compromisos financieros

1. *Revista Resumen*, Nº 486 del 10-10-82, pp. 34 y 35.

2. Comunicado Oficial del Banco Central de Venezuela y del Ministerio de Hacienda del 27-9-82.

del país, acabar con los déficits de la balanza de pagos, y pretendía dar a la banca internacional una imagen sólida para el refinanciamiento de la deuda externa.

II. CONTROL DEL EJECUTIVO NACIONAL SOBRE PETROLEOS DE VENEZUELA, S. A.

Para determinar las modalidades del control que el Ejecutivo Nacional ejerce sobre PDVSA, consideramos necesario hacer una breve referencia a la naturaleza jurídica de la misma, y al régimen jurídico que le es aplicable.

1. *Naturaleza jurídica y régimen jurídico*

La Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, otorga facultades al Ejecutivo Nacional para crear en las formas jurídicas que considere conveniente, las empresas que juzgue necesarias para desarrollar las actividades de exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos, explotación de yacimientos de los mismos, manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento, comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y refinadas, y las obras que su manejo requiera. Estas empresas serán de la propiedad del Estado y, si revisten la forma de sociedad anónima, pueden ser constituidas con un solo socio. Además, prevé la Ley que se atribuirá a una de las empresas las funciones de coordinación, supervisión y control de las actividades de las demás, pudiendo asignarle la propiedad de las acciones de cualquiera de esas empresas (art. 6º y art. 1º de la Ley).

En cumplimiento de lo dispuesto en el citado artículo 6º, el Ejecutivo Nacional, por Decreto Nº 1.123 del 30 de agosto de 1975³ creó una empresa estatal "bajo la forma de sociedad anónima, que cumplirá y ejecutará la política que dicte en materia de hidrocarburos el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, en las actividades que le sean encomendadas" (art. 1º del Decreto).

El Decreto 1.123 que contenía el acta constitutiva y los estatutos de PDVSA fue modificado por Decreto Nº 250, del 23 de agosto de 1979⁴.

Así pues, se crea Petróleos de Venezuela, S. A., como una sociedad anónima de capital público y con un solo accionista: La República de Venezuela. Esto nos lleva a afirmar, en cuanto a su naturaleza jurídica, que PDVSA es una persona jurídica de derecho privado (sociedad anónima) creada por el Estado, por tanto, está integrada a la estructura general del Estado.

Como persona jurídica de derecho privado creada por el Estado, es decir, como persona de derecho privado estatal, PDVSA está sometida a un régimen jurídico especial. En efecto, por ser una sociedad anónima está sometida a un régimen preponderantemente de derecho privado, pero, además, por el hecho de ser una persona estatal está regida por normas del derecho público.

El primer elemento del régimen jurídico de derecho privado de PDVSA es su personalidad jurídica de derecho privado, que surge del acto de registro de sus estatutos en el Registro Mercantil.

La Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, establece que las empresas del Estado que se constituyan conforme a ella, entre las cuales se encuentra PDVSA, "se regirán por la presente Ley y sus reglamentos, por sus propios estatutos, por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional y por las del derecho común que les fueren aplicables". Esta disposición está prevista,

3. Decreto Nº 1.123 del 30-8-75 en GO Nº 1.770, Extraordinario, del 30-8-75.

4. Decreto Nº 250 del 23-8-79 en GO Nº 31.810, del 30-8-79.

además, en la cláusula tercera de los estatutos de PDVSA, y ella permite la aplicación de normas de derecho público a la empresa.

Por otra parte, PDVSA está sometida, en cuanto le sean aplicables, a las normas respecto a las concesionarias de hidrocarburos que "contengan las leyes, reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas y circulares" dictadas por autoridades públicas competentes (art. 7º de la citada Ley).

Para finalizar, debemos mencionar que Petróleos de Venezuela, S. A., como persona jurídica estatal, está sometida a un régimen de control que comprende un control interno ejercido por el Ejecutivo Nacional y un control externo, llevado a cabo por el Congreso de la República (control parlamentario) y por la Contraloría General de la República (control fiscal); y goza de una serie de prerrogativas.

Para los fines de este estudio, nos interesa analizar el control interno que el Ejecutivo Nacional ejerce sobre la empresa petrolera, para determinar si por la vía de este control se podía obligar a PDVSA a vender sus divisas al Banco Central de Venezuela.

2. *Control del Ejecutivo Nacional*

El control que ejerce el Ejecutivo Nacional sobre Petróleos de Venezuela, es un control administrativo y un control accionario. Veamos cada uno por separado:

A. *Control administrativo*

Este control comprende diferentes mecanismos: un control directo sobre las políticas de la empresa por parte del Ministerio de Energía y Minas, un control sobre su régimen presupuestario y sobre las operaciones de crédito público que realice. Veamos cada uno de estos aspectos por separado:

a. *Control por el Ministerio de Energía y Minas*

La Ley Orgánica de Administración Central establece que le corresponde al Ministerio de Energía y Minas la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de minas, hidrocarburos y energía, que comprende lo relativo al desarrollo, aprovechamiento y control de los recursos naturales no renovables y de otros recursos energéticos, así como de las industrias mineras, petroleras y petroquímicas (art. 35 LOAC).

Por tanto, en virtud de esta disposición el Ministerio de Energía y Minas es el organismo encargado de definir las políticas y de controlar al sector petrolero, y en este sentido le corresponde la planificación y desarrollo de la industria petrolera, su control, inspección y fiscalización.

Asimismo, el artículo 1º del Decreto Nº 1.123 del 30 de agosto de 1975, establece que PDVSA debe cumplir y ejecutar "la política que dicte en materia de hidrocarburos el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, en las actividades que les sean encomendadas" (actualmente Ministerio de Energía y Minas).

Así pues, ésta es la primera manifestación del control administrativo que recae sobre la empresa: la posibilidad del Ejecutivo Nacional de definir, por decisiones unilaterales y no a través de la asamblea de accionistas, la política que está obligada a seguir en el campo petrolero.

Petróleos de Venezuela, S. A., se rige por la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, por sus reglamentos, por sus propios estatutos, por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional y por las del derecho

común que les fueren aplicables. (art. 7º de la LOREICH). Al estar PDVSA sujeta a las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional, se abre un campo muy amplio para el ejercicio del control administrativo por parte de éste, ya que por esta vía se pueden establecer lineamientos, modalidades o formas para que la empresa realice determinadas actividades.

Enrique Viloria señala que los lineamientos que el Ministerio de Energía y Minas da a PDVSA pueden ser de dos tipos: unos referidos a las funciones de la industria, que se refieren a aspectos como la exploración, explotación, mercado interno, recursos humanos, etc.; y otros de carácter más general, que se refieren a aspectos cualitativos que deben caracterizar la actuación de la industria petrolera, tales como la eficiencia en el consumo de la energía o la preservación y protección del ambiente⁵.

Al reformarse los estatutos de PDVSA, por Decreto Nº 250 del 23 de agosto de 1979, se previó expresamente un control directo sobre la empresa. En efecto, la cláusula segunda de los estatutos señala que "El cumplimiento del objeto social deberá llevarse a cabo por la sociedad bajo los lineamientos y las políticas que el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Energía y Minas establezca o acuerde en conformidad con las facultades que le confiere la Ley". Y continúa: "Las actividades que realice la empresa a tal fin, estarán sujetas a las normas de control que establezca dicho Ministerio en ejercicio de la competencia que le confiere el art. 7º de la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos".

Resumiendo, podemos decir que el control administrativo directo que el Ministerio de Energía y Minas ejerce sobre PDVSA comprende: el establecimiento de lineamientos y políticas que orienten y guíen la actuación de la empresa y la creación de diferentes normas de control respecto a las actividades que ella lleve a cabo.

José Ignacio Moreno León señala cuáles son las dependencias a través de las cuales el Ministerio de Energía y Minas ejerce este control:

a'. *Dirección General Sectorial de Hidrocarburos*

Por esta Dirección el Ministerio ejerce un control sobre el sector petrolero en tres áreas:

—"Control y supervisión técnica de la industria petrolera".

Está a cargo de la Dirección de Hidrocarburos, para lo cual posee cinco divisiones técnicas y cuatro inspecciones técnicas.

Estas últimas se encargan de ejercer un control directo y local sobre la industria petrolera, en las actividades de exploración, explotación, refinación y transporte que realizan las empresas operadoras.

—"Políticas de precios y análisis económico-financiero y de programas de desarrollo del sector": a cargo de la Dirección de Planificación y Economía de Hidrocarburos y que se encarga de coordinar, evaluar y controlar los planes del sector petrolero en concordancia con el Plan de la Nación.

—"Formulación de políticas, planificación y control del mercado interno de hidrocarburos": a cargo de la Dirección del Mercado Interno de Productos Derivados de Hidrocarburos.

Además existe una Comisión Coordinadora de la Conservación y el Comercio de los Hidrocarburos, creada por Resolución del Ministerio de Minas e Hidrocarburos Nº 557 del 9-4-59, y reorganizada por Resolución Nº 1.085 del 18-11-65, que se encarga de controlar los programas ejecutados en materia de exploración, producción, refinación, exportación e inversiones.

Esta comisión está integrada por funcionarios de la Dirección General Sectorial de Hidrocarburos.

5. Enrique Viloria, *Petróleos de Venezuela: La culminación del proceso de nacionalización*. Edit. Jurídica Venezolana. Caracas, 1983, p. 117.

b'. *Oficina de Control de Empresas e Inversiones Extranjeras*

Se encarga de supervisar las inversiones extranjeras en el ramo de hidrocarburos⁶.

b. *Control sobre el régimen presupuestario y sobre las operaciones de crédito público*

Petróleos de Venezuela está sometido a la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario⁷ y conforme a ella debería elaborar el presupuesto de su gestión. Este presupuesto, una vez aprobado por el Directorio, deberá ser remitido a través del Ministerio de Energía y Minas a la Oficina Central de Presupuesto y a Cordiplán (art. 61 LORP). Además el presupuesto de PDVSA debería ser aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, quien debe decidir la parte de utilidades netas que ingresarán al Tesoro Nacional y la oportunidad de su entrega (art. 62), a los efectos de que puedan figurar como ingresos nacionales en la Ley de Presupuesto. De esta forma, cuando los estatutos dan a la Asamblea (cláusula 46) la posibilidad de decidir sobre la distribución de utilidades, ésta debe estar en consonancia con la decisión del Ejecutivo Nacional; la aprobación del presupuesto de la empresa por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, no "significará limitaciones en cuanto a los volúmenes de ingresos y gastos presupuestarios y sólo establecerá la conformidad, entre los objetivos, metas y programas de la gestión empresarial y los contenidos en el Plan de la Nación y el Plan Operativo Anual" (art. 62).

Para la elaboración de su presupuesto, PDVSA debe sujetarse a la política sectorial que le imparta al Ministerio de Energía y Minas (art. 62), y los proyectos de presupuestos deben contener los estados financieros proyectados y toda la información económica, financiera y administrativa requerida para fines de programación, evaluación y control de su gestión (art. 54 que, según el art. 62, se aplica a las sociedades).

Igualmente prevé LORP que, cuando las circunstancias lo aconsejen, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, puede limitar o fijar los montos de determinados programas o proyectos, indicando los gastos de operación e inversión que quedarán afectados, esta disposición prevista para el régimen presupuestario de las sociedades se aplica a PDVSA.

Por último, la LORP contempla que PDVSA debe remitir al Ministerio de Energía y Minas, a la Oficina Central de Presupuesto, a Cordiplán y a la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa, información periódica de su gestión presupuestaria, de acuerdo con las normas que dicte la Oficina Central de Presupuesto (art. 64).

A pesar de toda esta normativa, el control presupuestario sobre PDVSA no se ha aplicado, y hasta 1979 fue el Directorio quien aprobó el presupuesto de la empresa y de sus filiales. Así, en agosto de 1979 se anunció que el Ejecutivo Nacional empezaría a aprobar el presupuesto de las empresas petroleras nacionalizadas⁸, y esto se hizo reformando los estatutos de PDVSA. En efecto, en la reforma se dio a la Asamblea la facultad de examinar, aprobar o improbar los presupuestos consolidados de inversiones y de operaciones de la sociedad y de sus afiliados (cláusula decimotercera, numeral 2 de los estatutos). Por esta vía el Ministerio de Energía y Minas controla el presupuesto de PDVSA y sus filiales.

En cuanto a las operaciones de Crédito Público, la Ley Orgánica de Crédito Público⁹, se aplica a toda persona jurídica estatal y, por tanto, entre ellas a las socieda-

6. José Ignacio Moreno León, *Profundización de la nacionalización petrolera venezolana. Aspectos económicos, administrativos y fiscales*. Segunda edición, Edit. Centauro. Caracas 1981, pp. 45 y 46.

7. Ver Artículo 1, Ordinal 4, LORP en GO Nº 1.893, Extraordinario, del 30-7-76, reformada por la Ley de Reforma Parcial de la LORP en GO Nº 2.712, Extraordinario, del 30-12-80.

8. *El Nacional* del 9-8-79, p. A-1.

9. Ley Orgánica de Crédito Público en GO Nº 1.893, Extraordinario, de 30-7-76, reformada por la Ley de Reforma Parcial de la LOCP, GO Nº 2.714, Extraordinario, del 30-12-80.

des (como PDVSA), en las cuales la República tenga una participación igual o superior al 51% del capital social (art. 2, ord. 2).

Así, todas las operaciones de crédito público que realice PDVSA como emisión y colocación de bonos u obligaciones de largo y mediano plazo; operaciones de tesorería o crédito a corto plazo; apertura de créditos con instituciones financieras, comerciales o industriales nacionales, extranjeras o internacionales; contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de uno o más ejercicios fiscales posteriores al vigente; otorgamiento de garantías; consolidación, conversión o unificación de otras deudas; están sometidas a las previsiones y excepciones (requisitos) de la LOCP (art. 4).

La LOCP exige la aprobación del Presidente de la República y la autorización del Congreso mediante Ley, para las operaciones de crédito público de las sociedades del Estado; sin embargo, expresamente exceptúa de este régimen de autorizaciones previsto en el artículo 51 a las empresas creadas o que se crearen de conformidad con la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, por lo que PDVSA no necesita del consentimiento formal del Presidente de la República en Consejo de Ministros, ni del Congreso a través de ley para realizar operaciones de Crédito Público. Pero esta excepción se refiere sólo al régimen de autorizaciones que regula el artículo 51, pero no al régimen general de la ley, pues si ésta hubiese sido la intención, la excepción se hubiera incluido en el artículo 2 de la ley. Por tanto, salvo régimen de autorizaciones, PDVSA está sometida a las condiciones que deben revestir las operaciones de crédito público y a los controles por parte del Ministerio de Hacienda, que se integran dentro de los controles administrativos que se pueden ejercer sobre PDVSA.

B. *Control accionario*

Petróleos de Venezuela, S. A., como sociedad anónima está sujeta al control accionario que ejerce el Ejecutivo Nacional como titular de las acciones de la República. En efecto, el Estado ejerce sobre PDVSA un control accionario a través de la asamblea de accionistas; y este control corresponde ejercerlo fundamentalmente, al Ministro de Energía y Minas, que representa las acciones de la República en la Asamblea. Pueden, además, participar en la asamblea los otros ministros que designe el Presidente de la República.

En los estatutos de la empresa se establece que la asamblea de accionistas es el órgano supremo de dirección y administración y, por tanto, sus decisiones, dentro de los límites de sus facultades, son de cumplimiento obligatorio para PDVSA.

Como el control accionario lo ejerce el Ejecutivo Nacional a través de la asamblea de accionistas, considero conveniente analizar las atribuciones de la misma, para determinar el contenido de ese control.

Atribuciones de la asamblea de accionistas

1) Conocer, aprobar o improbar el informe anual del Directorio, el balance y estado de ganancias y pérdidas.

2) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos consolidados de inversiones y de operaciones de la sociedad y de las sociedades o entes afiliados.

3) Conocer el informe del Comisario.

Para que el Ministro de Energía y Minas asista a la asamblea con conocimiento de los principales aspectos de la gestión de PDVSA, el Decreto de creación establece la obligación de que se le envíen, con 30 días de anticipación a la fecha de la reunión de la asamblea, los proyectos de presupuestos consolidados, informe anual del Directorio, balance, estado de ganancias y pérdidas y el informe del Comisario.

- 4) Designar un Comisario y su suplente.
- 5) Dar responsabilidades de dirección a los vicepresidentes en las áreas que crea conveniente y señalar las atribuciones y deberes de los demás directores.
- 6) Fijar el sueldo del Presidente, vicepresidentes, demás directores y del Comisario.
- 7) Disponer la distribución de utilidades, el pago de bonificaciones especiales a los miembros del Directorio, cuando lo crea conveniente.
- 8) Designar el representante judicial de la sociedad.
- 9) Deliberar sobre cualquier otro asunto incluido en la convocatoria o que se considere oportuno tratar (cláusula decimotercera).

Cuando en 1979 se modificaron los estatutos de PDVSA se aumentaron los mecanismos del control accionario, al darse nuevas atribuciones a la asamblea de accionistas.

En efecto, se dio facultad a la asamblea para examinar y aprobar o improbar los presupuestos consolidados de inversiones y de operación de la sociedad y de las sociedades o entes afiliados; así, por esta vía es el Ministro de Energía y Minas quien en última instancia puede aprobar o improbar tales presupuestos. De esta forma, el Ministro puede lograr y mantener una coherencia entre las políticas que dicte el Ministerio y la realización de las mismas, a través de los presupuestos de inversión y de operación, si hay coherencia entre estos presupuestos y las políticas, el Ministro de Energía y Minas actuando como asamblea los aprobará.

Por otra parte, el Ministro ejerce un control sobre la actuación del Directorio y sobre la forma en que se han administrado y manejado los recursos financieros, al conocer del informe del mismo y del estado de ganancias y pérdidas, para aprobarlos o improbarlos.

A través del mecanismo societario es que el Ejecutivo Nacional ejerce indirectamente el control más amplio sobre la empresa petrolera.

Para terminar, no queremos dejar de mencionar que el control accionario que lleva a cabo el Ejecutivo Nacional sobre PDVSA, no contempla la posibilidad de designación de los directores de la empresa por parte de la asamblea de accionistas. Según Nelson Socorro y Juan Garrido¹⁰, dentro del control administrativo accionario opera el control de nombramiento, esto es, la posibilidad que tiene la asamblea de accionistas de nombrar a los directivos de la empresa. Sin embargo, en el caso de PDVSA esta facultad no está asignada a la asamblea, sino que corresponde, según los estatutos, su designación al Presidente de la República mediante decreto. Igualmente, el Presidente, en el mismo decreto de nombramiento, indicará los miembros designados que hayan de ocupar la Presidencia y los cargos de vicepresidentes (cláusula decimoséptima y decimoctava).

III. CENTRALIZACION DE DIVISAS DE PDVSA EN EL BANCO CENTRAL DE VENEZUELA

1. *Contenido del convenio cambiario celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela el 27 de septiembre de 1982*

El Convenio Cambiario entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela consiste, fundamentalmente, en la centralización de las divisas que diversos organismos mantenían en el exterior en manos del Banco Central, quien de esta forma se convierte en el administrador y depositario de estas divisas.

Veamos las cláusulas que contiene este Convenio Cambiario:

10. Nelson Socorro y Juan Garrido, *Las Empresas del Estado en Venezuela*. Estudio Jurídico, Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública. Enero, 1977, p. 94.

Cláusula primera:

“La totalidad de divisas originadas por las actividades de las personas jurídicas constituidas de conformidad con el artículo 6 de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos y con el artículo 10 del Decreto Nº 580, del 26 de noviembre de 1974, por el cual se reserva al Estado la Industria de la explotación de mineral de hierro, así como las que, en sus casos, obtengan las demás empresas del Estado, cualquiera que sea el origen y la naturaleza de la actividad que las produzca, serán de venta obligatoria al Banco Central de Venezuela, quien las adquirirá al tipo de cambio de Bs. 4,2925 por dólar de los Estados Unidos de América. La venta obligatoria a que se refiere el encabezamiento de esta cláusula comprende también las cantidades que las empresas operadoras del sector petrolero deben transferir a Petróleos de Venezuela, S. A. (PDVSA) de conformidad con lo previsto en la base quinta, artículo 6 de la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos”.

De acuerdo con esta cláusula las divisas originadas por las actividades de las empresas petroleras: PDVSA y sus filiales; de las empresas mineras y las que obtengan las demás empresas del Estado, cualquiera que sea la actividad que las produzca, deben venderse al Banco Central de Venezuela, quien las adquirirá al tipo de cambio de Bs. 4,2925 por dólar de los Estados Unidos de América.

Además, se prevé que PDVSA está obligada a vender al Banco Central de Venezuela las cantidades que las empresas operadoras del sector petrolero le transfieren, eso es, el 10% de los ingresos netos provenientes del petróleo exportado por ellas durante el mes inmediatamente anterior (base quinta del artículo 6 de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos).

De esta forma se produce una centralización de divisas en poder del Banco Central de Venezuela.

Cláusula segunda:

“El Banco Central de Venezuela abonará en las cuentas que a ese efecto abrirá en su contabilidad, el contravalor, en bolívares, de las divisas adquiridas de conformidad con la cláusula primera.

Los fondos depositados en estas cuentas no podrán ser transferidos a otras instituciones bancarias o financieras del país y serán movilizados por sus titulares para el financiamiento de sus actividades ordinarias en Venezuela y en el exterior por medio de órdenes o cheques contra el Banco Central de Venezuela”.

Por la venta obligatoria de sus divisas, estas empresas mencionadas recibirán una cuenta en bolívares en el Banco Central de Venezuela; con la característica de que los fondos depositados en esas cuentas no pueden ser transferidos a otros bancos del país, y serán movilizadas por sus titulares para financiar sus actividades ordinarias en Venezuela y en el exterior mediante órdenes o cheques contra el Banco Central de Venezuela.

La segunda parte de esta cláusula fue modificada por el Acuerdo que se derivó de las conclusiones de la Comisión de Alto Nivel, designada por el Presidente de la República, para estudiar el *modus operandi* en materia de divisas, que se deriva del Convenio entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, dado a conocer el 2 de noviembre de 1982 por el General (r) Rafael Alfonso Ravard, que estableció lo siguiente:

“La industria petrolera nacional y petroquímica mantienen la libre disposición de los bolívares que generan sus actividades en el mercado interno. En lo que respecta al contravalor en bolívares de las divisas generadas por la industria de sus ventas al exterior, Petróleos de Venezuela y sus filiales podrán movilizar libremente sus cuentas

corrientes en instituciones bancarias del país para atender sus necesidades en el territorio nacional como lo han venido haciendo hasta el presente”.

Cláusula tercera:

“Todos los saldos en monedas extranjeras que para la fecha del presente convenio se encuentren en poder de las personas jurídicas a que se refiere la cláusula primera serán transferidos al Banco Central de Venezuela y quedarán sujetos a las provisiones de la cláusula segunda. En ningún caso podrán las empresas del Estado a que se refiere la cláusula primera de este convenio mantener depósitos en moneda extranjera en el exterior y los documentos de crédito a su favor en moneda extranjera sobre plazas del exterior deberán ser endosados, para su cobro, al Banco Central de Venezuela, el cual deberá ejecutar los abonos previstos en la cláusula anterior”.

Con respecto a esta cláusula, el citado acuerdo dispuso lo siguiente:

“...Petróleos de Venezuela, S. A. y sus filiales, deberán remitir al Banco Central de Venezuela dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la suscripción, copias de los contratos de los cuales se deriven créditos a su favor, denominadas en moneda extranjera y sobre plazas del exterior. Igualmente, Petróleos de Venezuela, S. A. y sus filiales, deberán informar mensualmente y por escrito al Banco Central de Venezuela, acerca de la evolución de los contratos en referencia”.

Cláusula cuarta:

Cuando las circunstancias así lo justifiquen, a juicio del Directorio del Banco Central de Venezuela, este organismo podrá autorizar que se mantengan, en poder de Petróleos de Venezuela, S. A. o de las operadoras del sector petrolero nacionalizado, fondos denominados en divisas, en cuyo caso estas últimas tendrán a su cargo su administración de conformidad con los objetivos o fines invocados en la correspondiente solicitud de autorización”.

Sobre la posibilidad de que PDVSA o sus filiales mantengan fondos denominados en divisas, el Acuerdo sostiene que, de “...acuerdo con lo previsto en la cláusula cuarta del Convenio Cambiario, Petróleos de Venezuela, S. A. y sus filiales podrán mantener un fondo denominado en divisas hasta por el equivalente de 300.000.000,00 de dólares el cual administrarán libremente, por lo que podrán realizar las colocaciones que estimen convenientes a sus intereses. En caso de que Petróleos de Venezuela, S. A. o sus filiales, utilizaren recursos provenientes del fondo antes referido para el pago de obligaciones, podrán solicitar del Banco Central de Venezuela la venta de divisas para completar el monto máximo del referido fondo, es decir, la cantidad de 300.000.000,00 de dólares”.

“Petróleos de Venezuela, S. A., y sus filiales, deberán vender al Banco Central de Venezuela, de conformidad con lo establecido en el Convenio Cambiario, las divisas que obtengan por el manejo del fondo en cuestión, y que excedan del monto máximo del mismo. En ningún caso el monto del fondo de divisas manejado por Petróleos de Venezuela, S. A., y sus filiales, podrá exceder de 300.000.000,00 de dólares”.

Cláusula quinta:

“Las divisas que sean ofrecidas en venta al Banco Central de Venezuela por el Gobierno Nacional, Estados, Municipalidades, Institutos Autónomos, y otros entes públicos, así como por los organismos internacionales en los cuales la República tenga participación o interés, serán adquiridas por aquél al tipo de cambio de Bs. 4,2925 por dólar de los Estados Unidos de América”.

Cláusula sexta:

“El Banco Central de Venezuela podrá adquirir las divisas que le sean ofrecidas en venta por personas distintas a las señaladas en los artículos precedentes, en cuyo caso el tipo de cambio aplicable será de Bs. 4,28 por dólar de los Estados Unidos de América”.

Cláusula séptima:

“La venta de divisas por parte del Banco Central de Venezuela se efectuará al tipo de cambio de Bs. 4,2925 por dólar de los Estados Unidos de América”.

Cláusula octava:

“La venta de divisas por parte de los bancos e institutos de crédito se hará a razón de Bs. 4,30 por dólar de los Estados Unidos de América”.

Cláusula novena:

“Cuando se trate de divisas distintas al dólar de los Estados Unidos de América, los tipos de cambio serán los que resulten de aplicar al precio de dichas divisas expresado en dólares de los Estados Unidos de América, los tipos de cambio establecidos en el presente Convenio”.

Cláusula décima:

“Los tipos previstos en las cláusulas séptima, octava y novena de este Convenio se refieren a operaciones realizadas mediante giros a la vista sobre plazas del exterior, sin que pueda cobrarse recargo alguno por concepto de gastos ni de comisiones. En caso de transferencias postales y cablegráficas sólo podrá cobrarse el costo de dicha transferencia y los gastos y comisiones que cargue el banco corresponsal extranjero al banco local”.

Cláusula décima primera:

“El Banco Central de Venezuela queda facultado para establecer las normas de procedimiento que regirán sus operaciones de compraventa de divisas”.

Cláusula décima segunda:

“No obstante lo establecido en el presente Convenio, el Banco Central de Venezuela podrá, cuando a su juicio las circunstancias así lo exijan, intervenir en la compraventa directa de divisas, al tipo y en las condiciones que al efecto establezca”.

Desde la cláusula quinta hasta la décima segunda se regula todo lo relativo a la compra y venta de divisas, quedando el Banco Central de Venezuela facultado para fijar las normas de procedimiento que regirán estas operaciones.

Cláusula décima tercera:

“El Banco Central de Venezuela deberá suministrar las divisas que requieran las personas jurídicas a que se contrae este Convenio y que ellas le sean necesarias para atender sus operaciones, a cuyos efectos aquéllas formularán sus solicitudes ante el Banco Central de Venezuela”.

De acuerdo a esta cláusula, PDVSA puede recurrir al Banco Central de Venezuela, en cualquier momento y por cualquier cantidad, en procura de las divisas que re-

quiera para hacer frente a sus compromisos, pago de sus importaciones y obligaciones en el exterior.

La cláusula décima cuarta establece que el Convenio entrará en vigencia el 27 de septiembre de 1982 y deroga los convenios cambiarios anteriores.

Por último, la cláusula transitoria señala que "las divisas que deban ser utilizadas por las ex-concesionarias y ex-participantes de la industria de hidrocarburos, para dar cumplimiento en el país a las obligaciones derivadas de sus actividades hasta el 31 de diciembre de 1975, y las que para iguales fines deban ser utilizadas por las ex-concesionarias de mineral de hierro por sus actividades hasta el 31 de diciembre de 1974, serán adquiridas exclusivamente por el Banco Central de Venezuela al tipo de cambio de Bs. 4,20 por dólar de los Estados Unidos de América".

Así pues, el contenido del Convenio Cambiario, con respecto a PDVSA, podemos resumirlo en los siguientes puntos:

- 1) Los depósitos que PDVSA tenía en el extranjero pasan al Banco Central de Venezuela, en los mismos bancos y en las mismas condiciones y lapsos en que la empresa los tenía. En contrapartida, PDVSA recibirá en una cuenta del Banco Central de Venezuela el valor correspondiente en bolívares de las divisas que tiene depositadas en el exterior.
- 2) Se le garantiza a PDVSA la plena disponibilidad de su dinero dentro de la libre convertibilidad de bolívares a dólares para los gastos y compromisos que deberá realizar.
- 3) PDVSA tendrá un fondo denominado en divisas, que administrará libremente, para hacer frente a sus obligaciones en el exterior.
- 4) Se regula todo lo relativo a la compra y venta de divisas.

2. *Fundamento legal del Convenio Cambiario*

El Convenio Cambiario celebrado por el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, el 27 de septiembre de 1982, tiene el siguiente fundamento legal:

Artículos 2, ordinal 3; 31, ordinal 11; 91, literal b), y 92 de la Ley del Banco Central de Venezuela¹¹.

Artículo 2. "El Banco Central de Venezuela tendrá como finalidades esenciales crear y mantener condiciones monetarias, crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad de la moneda, al equilibrio económico y al desarrollo ordenado de la economía, así como asegurar la continuidad de los pagos internacionales del país, y a tal efecto le corresponde:

Ordinal 3. Centralizar las reservas monetarias internacionales del país y vigilar y regular el comercio de oro y de divisas".

Artículo 31. "El Directorio (del Banco Central de Venezuela) ejercerá la suprema dirección de los negocios del Banco, y en particular, sus atribuciones serán las siguientes:

Ordinal 11. Fijar por acuerdo con el Ejecutivo Nacional, los precios en bolívares que han de regir para la compra venta de cambio extranjero".

Artículo 91. "El Banco Central de Venezuela regulará, dentro de los términos de la autorización que para el efecto le otorgue el Ejecutivo Nacional, lo siguiente:

Literal b. La negociación de divisas en el país".

Artículo 92. "En el Convenio que celebre el Banco Central de Venezuela con el Ejecutivo Nacional para fijar el o los tipos de cambio del bolívar, se establecerán los márgenes de utilidad que podrán obtener tanto el Banco Central de Venezuela como los bancos comerciales que intervengan en la compraventa de divisas".

11. Ley del Banco Central de Venezuela. Decreto Nº 507 del 30-10-74 en GO Nº 1.711, Extraordinario, del 30-12-74.

La motivación central de las medidas está en lo dispuesto en el artículo 2, ordinal 3 de la Ley del Banco Central de Venezuela, que otorga facultad a este ente para centralizar las reservas internacionales del país. El problema está en determinar si los fondos que mantenía PDVSA en el exterior formaban parte de las reservas monetarias internacionales o no; la respuesta trataremos de darla en el tercer capítulo, que sigue a continuación.

En cuanto a los artículos 31, ordinal 11 y 92, regulan las bases del Convenio que, tradicionalmente, se celebra entre el Ejecutivo Nacional y el Instituto Emisor para fijar los tipos de cambio del bolívar en la compraventa de divisas. Por último, el artículo 91 literal b) atribuye al Banco Central de Venezuela la facultad de regular la negociación de divisas en el país, dentro de los términos de la autorización que reciba del Ejecutivo Nacional.

3. *Análisis del Convenio Cambiario*

Tal como lo señaláramos en la Introducción, el objetivo del presente trabajo no es analizar la oportunidad o la conveniencia de la medida adoptada a través del Convenio Cambiario, ni estudiar los efectos que la misma puede producir sobre Petróleos de Venezuela y sus empresas filiales (por ejemplo, si afecta la autosuficiencia financiera de la industria petrolera o no); nuestro propósito es determinar: (a) si legalmente podían el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela adoptar las medidas tomadas el 27 de septiembre de 1982, mediante el convenio suscrito con base a lo establecido en los artículos 2, ordinal 3; 31 ordinal 11; 92 literal b); y 92 de la Ley del Banco Central de Venezuela.

(b) Si la respuesta a la interrogante anterior es negativa, es decir, esas normas citadas no autorizan al Ejecutivo Nacional ni al Banco Central para centralizar las divisas de PDVSA y sus filiales, buscar qué otras vías tenía el Ejecutivo para lograr la venta de las divisas de PDVSA al Banco Central de Venezuela, en base a los controles administrativos que ejerce sobre la empresa; es decir, ¿por qué otro mecanismo podía obtenerse el mismo objetivo deseado?

En cuanto a la primera interrogante, se han dado las más variadas opiniones, hay quienes consideran que la medida es completamente legal, mientras que otros creen que el Ejecutivo Nacional y el Banco Central no tenían fundamento legal para adoptarla. Veamos algunos de estos comentarios.

Entre los que piensan que la medida es legal encontramos al doctor Herman L. Soriano, quien señaló para el diario *El Universal* que "la medida es jurídicamente impecable" porque se apoya en el ordinal 3, del artículo 2, de la Ley del Banco Central del 30-12-1974¹².

Por su parte, Jóvito Villalba sostuvo lo siguiente: "la medida es legal, pero es un golpe mortal para la confianza de los venezolanos"¹³.

Haydée Castillo de López afirmó que en la medida se está cumpliendo un aspecto de la Ley del Banco Central de Venezuela, de acuerdo a la cual las reservas internacionales deben ser administradas por el organismo bancario centralizador¹⁴.

Por último, para Maza Zabala, "... la medida de centralizar las reservas petroleras de PDVSA y las divisas petroleras en total en el Banco Central, tiene fundamentos legales y técnicos"¹⁵.

Posteriormente, el 4 de octubre de 1982, en una entrevista con Alfredo Peña (*El Nacional*, cuerpo C), Maza Zabala señaló que desde el decreto del Presidente Medina en 1944 se estableció la obligatoriedad para las compañías petroleras y mi-

12. Declaraciones al Diario *El Universal*, del 30-9-82. Cuerpo 1, p. 12.

13. Diario *El Universal*, del 30-9-82. Cuerpo 2, p. 1

14. Diario *El Universal*, del 30-9-82. Cuerpo 2.

15. Diario *El Nacional*, del 30-9-82. Cuerpo D, p. 18.

neras transnacionales de vender la totalidad de sus divisas al Banco Central. Las petroleras nunca cumplieron ese Decreto. Sólo traían al país para venderle al Banco Central las divisas necesarias para pagar impuestos, sueldos y salarios y compras locales de bienes y servicios. El resto de las divisas permanecía en el exterior. Las empresas nacionalizadas del petróleo siguieron esa práctica hasta el presente. Esto daba la idea de que la industria estatizada se limitaba a seguir la huella de las concesionarias.

Si nosotros entendemos la nacionalización como un proceso integral... no solamente de la operación física sino también de la operación económica y financiera, es técnicamente correcto que la totalidad de las divisas petroleras ingresen al mercado cambiario venezolano; y es técnicamente correcto también que haya una centralización de fondos nacionales de carácter internacional. En el caso que nos ocupa, lo que ha ocurrido es una transformación de una reserva financiera en una reserva monetaria. En manos de PDVSA fue una reserva financiera; en manos del Banco Central es una reserva monetaria¹⁶.

Con respecto a los que consideran que la medida no es legal sobresale el doctor Allan R. Brewer-Carías, quien llega a esta conclusión luego de hacer un análisis¹⁷ por el cual demuestra que las divisas que PDVSA mantenía en el exterior no son reservas internacionales, y, por tanto, el Banco Central, si bien tiene facultad para centralizar las reservas internacionales, no puede hacerlo con las de la empresa petrolera, porque a éstas no se las puede considerar reservas internacionales.

Las reservas monetarias internacionales son todos los recursos y facilidades financieras de que disponen los países para afrontar sus pagos externos y saldar sus déficits de Balanza de Pagos¹⁸, o son "instrumentos de pago que se usan en el intercambio internacional"¹⁹.

Un instrumento de pago internacional es considerado parte de las reservas internacionales de un país, y en este caso de Venezuela, cuando están en poder de las autoridades monetarias, es decir, del Banco Central de Venezuela; salvo que exista una ley que expresamente prevea otra cosa, como la ley que crea el Fondo de Inversiones de Venezuela, que establece que los activos que el fondo mantiene en el exterior son reservas internacionales del país, aunque no estén bajo el control directo del ente emisor.

Por tanto, los instrumentos de pago en oro o en divisas de las empresas públicas o privadas o de particulares, no son parte de las reservas internacionales del país en los términos de la Ley del Banco Central de Venezuela.

Así, pues, los fondos de PDVSA no son reservas monetarias internacionales ya que no son instrumentos de pago en poder del Banco Central, ni tiene este ente emisor acceso a esos fondos depositados en el exterior. Por supuesto, con las medidas del 27 de septiembre de 1982 las divisas de PDVSA estarán bajo el control del Banco Central y formarán parte de las reservas internacionales del país.

En este mismo sentido se pronuncia Jorge Olavarría, quien declaró a *El Nacional*, el 30 de septiembre de 1982²⁰, que "las reservas de PDVSA no son reservas". Igualmente, Alan Lugo escribió, en *El Universal*, el 29 de septiembre de 1982²¹ que "... el dinero de que dispone PDVSA colocado en el exterior no puede ser consi-

16. Diario *El Nacional*, del 4-10-82. Cuerpo C, p. 1.

17. Allan R. Brewer-Carías: "El régimen jurídico de los fondos en divisas de PDVSA y la centralización de las reservas monetarias internacionales por el Banco Central de Venezuela" en *Estudios de Derecho Público I*, Ediciones del Congreso de la República. Caracas 1983.

18. *Ob. cit.*, p. 168.

19. Ernesto Peltzer, *Las reservas monetarias venezolanas en el ciclo económico*. Ensayos sobre Economía. Caracas, 1965, pp. 279 y ss., citado por Allan Brewer-Carías, en *ob. cit.*

20. *El Nacional*, 30-9-82. Cuerpo D, p. 18.

21. *El Universal*, 29-9-82. Cuerpo 2, p. 1.

derado como reserva internacional en el estricto sentido de la palabra, sino que es apenas un patrimonio de PDVSA".

Si las divisas que PDVSA mantenía en el exterior no son reservas monetarias internacionales, no podían el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela celebrar un Convenio Cambiario para centralizarlas, fundamentándose en el artículo 2, ordinal 3 de la Ley del Banco Central. En efecto, esta disposición atribuye al instituto emisor facultad para centralizar las reservas internacionales del país, pero no las reservas en poder de las empresas públicas; por tanto, los fondos de PDVSA, al no formar parte de esas reservas internacionales, no podían ser centralizadas en virtud de un convenio celebrado en base al artículo 2, ordinal 3 de la Ley.

Además, el Convenio se fundamenta en los artículos 31 ordinal 11, 91 literal b), y 92 de la Ley del Banco Central de Venezuela, cuyo contenido ya hemos comentado. Lo importante es que ellos no autorizan al Ejecutivo Nacional ni al Banco Central de Venezuela, a obligar a PDVSA y a sus empresas filiales, a vender al ente emisor las divisas que poseía en el exterior. En efecto, estos artículos facultan al Banco Central de Venezuela para regular la negociación de divisas en el país (art. 91 literal b) de acuerdo a la autorización que le dé el Ejecutivo Nacional; y regulan las bases del Convenio que debe celebrarse para determinar los tipos de cambio del bolívar, en relación a la compraventa de divisas (art. 31 ord. 11 y art. 92).

Por tanto, sólo cuando las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que tengan fondos en divisas en el exterior, decidan, por decisiones personales o estatutarias, traer esos fondos al país y venderlas al Banco Central de Venezuela, deben someterse a los tipos de cambio regulados por éste y por el Ejecutivo Nacional, en virtud de lo dispuesto en los citados artículos.

De aquí se desprende que el Ejecutivo Nacional y el ente emisor se extralimitaron en sus funciones al establecer esas obligaciones a PDVSA y sus filiales por la vía del Convenio Cambiario, pues no tenían fundamento legal para hacerlo, toda vez que los fondos de la empresa petrolera no eran reservas monetarias internacionales.

El Ejecutivo Nacional para lograr el objetivo que buscaba, es decir, el traspaso de los fondos de PDVSA al Banco Central de Venezuela, podía utilizar otros mecanismos que se derivan del control que ejerce sobre la industria petrolera. Estos controles estudiados en la primera parte, nos sirven para indicarnos los otros mecanismos jurídicos con que contaba el Ejecutivo para obtener el mismo fin.

4. *Vías jurídicas alternas*

Petróleos de Venezuela, S. A., está sometida a la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, a sus reglamentos, a sus propios estatutos, a las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional y a las normas del derecho común que les fueren aplicables (art. 7 de la citada Ley). De aquí se deduce que el Ejecutivo Nacional puede imponer sus decisiones a la empresa, pero las mismas deben estar enmarcadas dentro del ordenamiento jurídico vigente. Por tanto, el Ejecutivo Nacional, para adoptar la decisión del traspaso de los fondos de PDVSA al Banco Central, debía tener un fundamento legal: una norma jurídica que lo autorizara en tal sentido. Sin embargo, como se estableció en el capítulo anterior, la Ley del Banco Central de Venezuela no facultaba ni al Ejecutivo ni al Banco Central a centralizar las divisas de las empresas públicas; por tanto, se extralimitaron en sus atribuciones.

La misma medida pudo haberse adoptado de otra forma, de acuerdo al control que el Ejecutivo ejerce sobre PDVSA.

En efecto, a través del control accionario, el Ejecutivo Nacional tenía mecanismos para imponer a la empresa la centralización de sus divisas en el Banco Central.

La cláusula segunda de los Estatutos de PDVSA prevé que la sociedad debe cumplir su objeto social, bajo los lineamientos y las políticas que el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Energía y Minas establezca o acuerde, en conformidad con las facultades que le confiere la Ley.

Por otra parte, la Asamblea de Accionistas tiene la suprema dirección y administración de la sociedad; siendo la República la única accionista, representada por el Ministro de Energía y Minas y los demás Ministros que oportunamente pueda designar el Presidente de la República (cláusula undécima), puede el Ejecutivo imponer determinadas obligaciones a la empresa a través de la Asamblea de Accionistas.

Por tanto, si el Ejecutivo decidió que lo más aconsejable para solucionar la situación económica que vivía el país era traspasar todas las divisas de PDVSA y sus filiales al Banco Central, esta medida debió acordarse mediante una reunión de la Asamblea de Accionistas, es decir, por la vía del control accionario que se realiza sobre la empresa. Una vez tomada la decisión en la Asamblea de Accionistas de PDVSA, el Ejecutivo podía celebrar con el Banco Central un convenio para regular el tipo de cambio para la compraventa de divisas, de la empresa petrolera al instituto emisor, en virtud de lo dispuesto en los artículos 31, ordinal 11, y 92 de la Ley del Banco Central de Venezuela.

IV. CONCLUSIONES

Del presente trabajo pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1. Petróleos de Venezuela, S. A., es una persona jurídica de derecho privado: una Sociedad Anónima creada por el Estado e integrada a la estructura estatal. En cuanto al régimen jurídico que le es aplicable está sometida a un régimen preponderante de derecho privado, pero además está regida por un conjunto de normas de derecho público.

2. El control que el Ejecutivo Nacional ejerce sobre PDVSA es de dos tipos: Administrativo y Accionario.

A través del control administrativo el Ministerio de Energía y Minas puede establecer lineamientos y políticas que orienten y guíen la actuación de la empresa; y puede crear normas de control respecto a las actividades que ella desarrolla. El control accionario lo ejerce el Ejecutivo Nacional a través de la Asamblea de Accionistas, como titular de las acciones de la República (único accionista). Por los mecanismos societarios el Ejecutivo Nacional puede imponer determinadas políticas a la empresa.

3. El Convenio Cambiario celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, el 27 de septiembre de 1982, consiste fundamentalmente en la centralización de las divisas que diversos organismos públicos mantenían en el exterior en el Banco Central, quien será el depositario de tales fondos. En compensación, estas empresas recibirán en una cuenta, en el ente emisor, el contravalor, en bolívares, de las divisas que han vendido. Además, el Convenio regula todo lo relativo a la compraventa de divisas, y el Banco Central queda facultado para establecer normas de procedimiento que rijan sus operaciones de compraventa de divisas.

4. El Convenio se fundamenta en los artículos 2, ordinal 3; 31, ordinal 11; 91, literal b), y 92 de la Ley del Banco Central de Venezuela.

El artículo 2, ordinal 3, faculta al Banco Central para centralizar las reservas monetarias internacionales del país, y para vigilar y regular el comercio de oro y de divisas.

Los artículos 31, ordinal 11, y 92 regulan las bases del Convenio que tradicionalmente se celebra entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central para fijar los tipos de cambio del bolívar en la compraventa de divisas. Por último, el artículo 91,

literal b), atribuye al instituto emisor facultad para regular la negociación de divisas en el país, dentro de los términos de la autorización que reciba del Ejecutivo.

5. Fundamentándose en estos artículos el Ejecutivo y el Banco Central, a través del Convenio Cambiario, establecen la centralización de las divisas de PDVSA en el ente emisor. El problema está en que los fondos que PDVSA mantenía en el exterior no son reservas monetarias internacionales.

En efecto, son reservas monetarias internacionales de un país los instrumentos de pago que se usan en el intercambio internacional y que están en poder de las autoridades monetarias; por tanto, las divisas que PDVSA tenía depositadas en bancos del exterior no podían considerarse reservas internacionales, al no estar en manos del Banco Central de Venezuela (autoridad monetaria del país). Los citados artículos de la Ley del Banco Central no autorizan al Ejecutivo Nacional ni al Banco Central de Venezuela a obligar a la empresa petrolera a vender sus divisas a este último, de lo cual se deduce que ambos se extralimitaron en sus atribuciones.

6. El Ejecutivo Nacional podía adoptar esta misma política por la vía de control que ejerce sobre PDVSA: en la Asamblea de Accionistas tomar la decisión de traspasar los fondos de la empresa petrolera al Banco Central; y posteriormente, dictar un convenio para establecer los tipos de cambio para la compraventa de divisas, y para regular tal traspaso.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BREWER-CARIAS, Allan: *Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - Caracas 1980.

"Aspectos Organizativos de la Industria Petrolera Nacionalizada en Venezuela", en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*. Vol. III, Tomo 1. 1972-1979. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1981, pp. 407 a la 490.

"El régimen jurídico de los fondos con divisas de PDVSA y la centralización de las reservas monetarias internacionales por el Banco Central de Venezuela", en *Estudios de Derecho Público I*, Ediciones del Congreso de la República. Caracas 1983.

CABALLERO ORTIZ, Jesús: *Las Empresas Públicas en el Derecho Venezolano*. Colección Estudios Jurídicos Nº 13. Edit. Jurídica Venezolana. Caracas, 1982.

MORENO LEON, Ignacio: *Profundización de la Nacionalización Petrolera Venezolana. Aspectos Económicos, Administrativos y Fiscales*. 2da. Edición. Edit. Centauro. Caracas, 1981.

SOCORRO, Nelson y GARRIDO, Juan: *Las Empresas del Estado en Venezuela*. Estudio Jurídico. Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública. Ministerio de Hacienda. Enero, 1977.

VILORIA V., Enrique: *Petróleos de Venezuela. La Culminación del Proceso de Nacionalización*. Edit. Jurídica Venezolana. Caracas, 1983.

LEGISLACION

Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos. G.O. Nº 1.769 Extraordinario del 29 de agosto de 1975.

Ley del Banco Central de Venezuela dictada por Decreto Nº 507, del 30 de octubre de 1974. G.O. Nº 1.711 Extraordinario del 30 de diciembre de 1974.

Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. G.O. Nº 1.983 Extraordinario del 30 de julio de 1976. Reformada por la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica

- de Régimen Presupuestario, en *G.O.* Nº 2.712 Extraordinario del 30 de diciembre de 1980.
- Ley Orgánica de Crédito Público. *G.O.* Nº 1.893 Extraordinario del 30 de julio de 1976. Reformada por la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Crédito Público. *G.O.* Nº 2.714 Extraordinario del 30 de diciembre de 1980.
- Ley Orgánica de la Administración Central. *G.O.* Nº 1.932 Extraordinario, del 28 de diciembre de 1976.
- Decreto Nº 1.123 del 30 de agosto de 1975, en *G.O.* Nº 1.770 Extraordinario, del 30 de agosto de 1975; contenido del Acta Constitutiva y Estatutos de Petróleos de Venezuela, S. A.
- Decreto Nº 250 del 23 de agosto de 1979, en *G.O.* Nº 31.810, del 30 de agosto de 1979 por el cual se modifica el Decreto 1.123.
- Convenio entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela en *G.O.* Nº 3.023 Extraordinario del 27 de septiembre de 1982.

REVISTAS Y PERIODICOS

- "El problema económico subyace como corriente en aguas profundas", de Iván Pulido Mora, en la *Revista Resumen* Nº 467 del 17 de octubre de 1982.
- "Radiografía de una decisión". Por Alberto Quirós Corradi. *Revista Resumen* Nº 467 del 17 de octubre de 1982.
- "Convenio Cambiario. Un Caso de Necesidad" en *Revista Número* (122), del 17 de octubre de 1982.
- "Por qué se centralizan las reservas", en *Revista Número* (121), del 10 de octubre de 1982.
- Conclusiones del acta de la comisión de alto nivel designada por el Ejecutivo sobre el *modus operandi* en materia de divisas entre PDVSA y el Banco Central de Venezuela, en *Revista Resumen* Nº 471, del 14 de noviembre de 1982.
- Revista Resumen* Nº 486, del 10 de octubre de 1982, pp. 34 y 35.
- Texto completo del Comunicado Oficial del Banco Central de Venezuela - Ministerio de Hacienda, del 27 de septiembre de 1982.
- El Nacional*: Cuerpo A, página 1, del 9 de agosto de 1979.
- El Universal*: Cuerpo 1, página 12, del 30 de septiembre de 1982. Declaraciones del Dr. Herman L. Soriano.
- El Universal*: Cuerpo 2, página 1, del 30 de septiembre de 1982. Declaraciones del Dr. Jovito Villalba.
- El Universal*: 30 de septiembre de 1982. Declaraciones de la Dra. Haydée Castillo de López.
- El Nacional*: Cuerpo D, página 18, del 30 de septiembre de 1982. Declaraciones del Dr. Maza Zabala.
- El Nacional*: Cuerpo C, del 4 de octubre de 1982. Entrevista con Alfredo Peña al Dr. Maza Zabala.
- El Nacional*: Cuerpo D, página 18, del 30 de septiembre de 1982. Declaraciones del Dr. Jorge Olavarría.
- El Universal*: Cuerpo 2, página 1, del 29 de septiembre de 1982. Artículo de Alan Lugo.
- En general, se consultaron todos los periódicos desde el 27 de septiembre de 1982 hasta el 15 de marzo de 1983.

LA PROTECCION DE INTERESES DIFUSOS, FRAGMENTARIOS Y COLECTIVOS EN EL DERECHO VENEZOLANO

Rogelio Pérez Perdomo y Ana María Ruggeri
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Universidad Central de Venezuela

El problema que ahora abordamos es característico del desarrollo presente de las sociedades de capitalismo avanzado. Está determinado por la conjunción de dos aspectos: el primero es la existencia de grandes unidades económicas con capacidad de afectar un número muy grande de personas. Así, por ejemplo, las grandes empresas productoras o distribuidoras de bienes pueden afectar numerosísimas personas con sus decisiones sobre la calidad y precio de los productos que ponen en el mercado, o una empresa urbanizadora puede afectar significativamente el paisaje urbano. El segundo aspecto es la existencia de un Estado poderoso que se ocupa, o dice preocuparse, del bienestar de los ciudadanos y que entiende canalizar sus actividades a través del derecho. Por esto se habla de *welfare-state* o de un Estado social de derecho. Lo que constituye el problema es la conjunción de los dos elementos. El número muy alto de afectados, que implica que están envueltas transferencias enormes de riqueza o disminución colectiva de la calidad de la vida, hace sentir que el Estado y el derecho tengan algo que decir. A la vez, que frente a una unidad de decisión, con poder económico y político, aparezca una multitud de ciudadanos, cada uno afectado en pequeña medida por las acciones específicas de cada empresa, hace difícil o compleja la tarea de representar sus intereses o reparar el daño que hayan sufrido. Este es pues, el núcleo del problema.

El punto ahora es saber si para un país como Venezuela el problema se plantea en términos similares. Venezuela, como el resto de los países latinoamericanos, no es considerado un país capitalista avanzado. Sin embargo, forma parte del sistema mundial cuyo centro son esos países. En el sistema económico social venezolano aparece así un sector moderno, muy integrado al centro del sistema, y un sector tradicional o, más exactamente, no alcanzado enteramente por los procesos de modernización o transnacionalización. Dicho de manera ejemplificativa: en el sector moderno actúan muy intensamente grandes empresas, que son las mismas de los grandes países desarrollados o empresas venezolanas que imitan sus formas de organización y de gestión. En el sector "tradicional" la influencia de estas empresas es menos perceptible, a pesar de que en las zonas más apartadas se tome Coca-Cola o se oigan radios Sony. Este es uno de los elementos. El otro lo constituye el Estado venezolano. La definición que éste hace de sí mismo, en sus textos constitucionales y políticos, es de un

* Ponencia preparada para el tema respectivo del Segundo Congreso Internacional de Procedimiento Civil. Wurzburg, septiembre de 1983. Los puntos abordados siguen, de manera general, la lista elaborada por los ponentes generales M. Cappelletti y B. Garth. Supone conocida la bibliografía mencionada en ella a los efectos de la definición de términos.

Estado social de derecho (Combellas, Brewer). Pero así como en sus textos no tiene mucho que envidiar a los países escandinavos, la eficiencia de su aparato es considerablemente menor. Por esto se ha hablado (Myrdal) y la expresión es aplicable a Venezuela, de *soft state*.

• En resumen, es de esperar que los problemas de protección de intereses difusos, fragmentarios y colectivos sean hasta cierto punto parecidos a los que presentan los países de capitalismo avanzado. La diferencia a esperar es que las grandes empresas, tanto extranjeras como nacionales, actúen más predatoriamente en el país, y que el Estado y las organizaciones políticas o sociales de la comunidad tengan menos eficacia en sus respuestas.

No consideramos que sea útil entrar en detalle sobre la estructura del derecho venezolano. Mencionemos sólo que el derecho civil y el derecho procesal civil tienen un desarrollo importante en el siglo XIX y que los textos legislativos básicos se corresponden con los europeos, especialmente italianos, de la época. La ciencia del derecho en esas ramas, en su tendencia dominante, corresponde al modelo conceptual desarrollado en Europa continental. El derecho público, en cambio, ha sufrido grandes transformaciones con la modernización del país en los últimos cincuenta años. Se han reconocido derechos sociales y económicos a la población y el Estado se ha transformado para garantizarlos. Educación, salud, seguridad social, son necesidades que, entre otras, el Estado pretende satisfacer con servicios directos. También interviene directamente y como actor principal en la industria básica. Pero además, y esto es lo que nos interesa especialmente, el Estado se ha dotado de los organismos que vigilan que los derechos se cumplan: Superintendencia de Protección al Consumidor, de Bancos, de Seguros, Comisión de Valores, Ministerio Público, Ministerio del Ambiente... Es de esperar que, dado el desarrollo del Estado y la burocracia en Venezuela mucho de la protección de los intereses haya sido asumida por la burocracia estatal y que sea campo de estudio del derecho administrativo. Esto explica que uno de los redactores de esta ponencia sea una administrativista.

Terminemos nuestra introducción señalando que en la protección de los intereses difusos vemos básicamente dos problemas; el primero es la representación de esos intereses, es decir, quién o quiénes los asumen o pueden hacerlo y buscar su logro a través del sistema jurídico. El segundo es el de la compensación: qué posibilidades hay que las reparaciones alcancen a la comunidad y no sólo al individuo que asume la defensa de sus derechos. El cuerpo de nuestra ponencia analizará el primer problema. La primera parte enumerará los actores que representan o pueden representar los intereses difusos. En la segunda parte plantaremos dos estudios preliminares de casos de intereses difusos como una manera de profundizar algo más en los problemas de su protección. En la breve parte conclusiva analizaremos la posibilidad de que los intereses difusos encuentren una arena de realización en el sistema jurídico.

I. LOS ACTORES

Quién asume la representación y protección de los intereses difusos es un problema central para nosotros. Una de las características de los intereses difusos es

ciertamente no tener un titular específico en la medida en que es difuso. Dicho de otra manera y con un ejemplo, en la medida en que estoy afectado como un usuario de los teléfonos, mi interés individual es específico y nadie más apropiado que yo mismo para representarlo. Pero mi interés individual es muy pequeño y sería imposible que yo intentara una acción en justicia o iniciara una campaña de prensa por mi disatisfacción individual con ese servicio. Sin embargo, la disatisfacción puede ser compartida por centenares de miles de usuarios. ¿Quién los representa? ¿Quién se ocupa de sus intereses?

La respuesta tradicional a este problema es que el Estado asume esa representación como protector del interés colectivo. No obstante, el Estado puede tener limitaciones para esas actuaciones, algunas de las cuales puede ser que sea él mismo quien esté del lado que nos está afectando como ciudadanos (la compañía telefónica puede ser estatal, o podemos tener quejas contra la policía, como ejemplos). Es también posible que los funcionarios a cargo de la representación de determinado interés difuso no se sientan concernidos. Por esto conviene analizar las alternativas de representación "privada" de esos intereses. La palabra "privada" debe ser tomada en todo cuidado pues el interés difuso es por su naturaleza colectivo. A lo que hacemos referencia es a la representación de los intereses difusos por organismos "no estatales".

1. *La representación estatal*

Llamamos representación estatal aquella que es asegurada por los distintos organismos de la estructura estatal, principalmente de la administración pública, creados especialmente para la defensa de intereses colectivos. Lo característico de esta representación es su ejercicio por funcionarios públicos que están vinculados a los intereses que representan por su carácter de funcionarios y en virtud de la atribución de la ley.

Como hemos observado, podemos considerar que todo el aparato estatal está vinculado a la protección de los intereses colectivos y difusos, pero hay razones para dudar que históricamente esa defensa haya sido eficaz. Por esto el mismo Estado ha creado organismos especializados para que asuman la representación de determinados intereses. En esta parte del trabajo vamos a estudiar estos organismos y en especial, *primo*, el Ministerio Público y *secundo*, los organismos especializados, tales como la Superintendencia de Protección del Consumidor, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, las juntas de conservación del patrimonio histórico y artístico de la nación.

A. *El Ministerio Público*

El Ministerio Público es un organismo de nuestro especial interés pues su función es la de garantizar el estado de derecho. En consecuencia, tiene potestad para intervenir en cualquier supuesto violatorio del orden jurídico y puede así representar intereses individuales, sectoriales y colectivos.

El Ministerio Público es una institución tradicional en el sistema jurídico que hemos adoptado. Su competencia, en ese aspecto, es la de intervención como parte de buena fe en los juicios de acción pública. La Constitución de 1961 amplió considerablemente sus funciones y le atribuyó la vigilancia de la totalidad de la legalidad estatal pues le corresponde velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales. Los ordinales 4º y 5º del artículo 220 de la Constitución no son sino especificaciones de esa competencia el ámbito de hacer efectivos los derechos humanos en las cárceles y la responsabilidad civil, penal o administrativa de los funcionarios públicos. La exposición de motivos de la Constitución hace explícita referencia al *ombudsman* escandinavo como modelo para esta parte de las atribuciones del Ministerio Público.

Debe notarse que el Fiscal General de la República, es quien tiene la responsabilidad del Ministerio Público, es un funcionario electo por el Congreso Nacional por cinco años, enteramente independiente de los distintos poderes del Estado y que tiene a su disposición un importante tren de funcionarios y recursos.

El Ministerio Público, en la práctica, dispone de dos tipos de funcionarios, los fiscales del Ministerio Público, cuya funciones más frecuentes son en materia penal como partes de buena fe o como vigilantes de derechos humanos en cárceles y centros de detención; y los procuradores de menores. Estos últimos tienen funciones similares en la jurisdicción correccional de menores y funciones de asistencia jurídica en esa misma materia.

En general puede decirse que el Ministerio Público no ejerce funciones de protección y representación de intereses difusos. Al menos, conforme a los informes de 1979 y 1980, que hemos consultado, no aparece que haya ejercido acciones a este respecto y cuando más ha recibido denuncias que ha procesado remitiéndolas a los organismos públicos encargados de regular la materia. Es claro que el Ministerio Público no asume como propios los intereses difusos de la colectividad ni inicia acciones legales en su defensa. Sin embargo, en 1971 se creó la Dirección de Protección Social, para las funciones genéricas no tradicionales. En la circular DPS-12-80 del 8-3-80 la correspondiente directora define las áreas a las cuales se contrae fundamentalmente su tarea: protección del consumidor, cumplimiento de disposiciones legales en materia de alquileres, urbanismo, ambiente, adulteración de alimentos y medicinas, drogas, trata de personas, pornografía, protección de indígenas y ancianos, licores. (Cf. Informe del Fiscal General de la República 1980, págs. 506-507). Algunas de estas materias son típicamente de áreas de intereses difusos. Del análisis de los informes de 1979 y 1980 no aparece, sin embargo, que el Ministerio Público haya sido muy activo en esta área y que más bien se ha limitado a procesar y canalizar denuncias hacia otros organismos del Estado ¹.

1. Como ejemplo de las acciones del Ministerio Público en casos de protección de intereses difusos tomamos tres casos del Informe de 1979. José González Arenas, Caracas, Asunto expuesto: En escrito del 1-10-79, solicitó la intervención del Ministerio Público para que se investigara la destrucción de los manglares ocurrida en Tacarigua de La Laguna, ocasionada por las obras de una compañía urbanizadora. Tramitación: En oficio Nº 13.885 del 12-11-79, y para darle curso a la denuncia se le solicitó al ciudadano González identificación de la compañía y otros datos (pág. 402). MOVIMIENTO CIVICO COMUNIDAD EN MARCHA firmada por Efrén Hernández). Caracas. Asunto expuesto: En escrito recibido el 29 de enero de 1979 el ciudadano Efrén Hernández y otros, en nombre de esa comunidad, solicitaron la intervención del

En todo caso, no aparece que haya originado *motu proprio* acciones en defensa de intereses difusos ni que se haya mostrado particularmente activo en caso de denuncias.

B. Los funcionarios especializados

La cantidad de organismos públicos que están a cargo de la protección de intereses colectivos es enorme. Todos los organismos reguladores del Estado pueden considerarse con esas funciones. Como ejemplo, la Dirección de Metrología Legal del Ministerio de Fomento se ocupa de todo lo relativo a vigilancia de pesas y medidas. No hay duda que hay un interés en que los distintos mecanismos de medición funcionen adecuadamente en el país. La Dirección de Prevención del Delito del Ministerio de Justicia se ocupa teóricamente de hacer disminuir el delito a través de distintas actividades y, sin duda, hay un interés genérico en evitar que seamos víctimas de las muy variadas formas de delincuencia. El Consejo Nacional de la Cultura se ocupa de promover las actividades artísticas y culturales, y existe también un interés genérico de que vivamos en un ambiente cultural y artísticamente rico. La Dirección de Tránsito Terrestre del Ministerio de Transporte y Comunicaciones se ocupa del buen estado, señalización y vigilancia de las vías de comunicación automotor y estamos bien conscientes del interés que dicho tránsito se realice con el mínimo de peligros y accidentes.

Podríamos intentar acá la distinción entre el interés general y el difuso, pues puede señalarse que mucho de la actividad regulatoria del Estado promueve el interés general. La distinción tiene, sin embargo, enormes dificultades pues no hay

Ministerio Público para que se hiciera cesar la difusión y exhibición venta pública de revistas pornográficas y particularmente se procediera al decomiso de la revista "Super Girl" de la cual acompañó un ejemplar. Tramitación: Con oficio N° 1.719 del 1-3-79 se envió dicho ejemplar a la Dirección de Prevención del Delito (Ministerio de Justicia) y se solicitó un análisis científico del contenido de la revista que sirviera de pauta para determinar si se trataba de una publicación pornográfica. Con oficio N° 1.86 del 10-3-79 se notificó al ciudadano Efrén Hernández la tramitación dada a su escrito (págs. 416-417). Velásquez Miguel. Caracas. Asunto expuesto En escrito de fecha 28-5-79, el ciudadano Miguel Velásquez denunció presuntas irregularidades en el sistema de facturación empleado por la C. A. Luz Eléctrica de Venezuela. Tramitación: En oficio N° 7.994 del 17-8-79, esta Dirección se dirigió al Jefe del Servicio Nacional de Metrología Legal del Ministerio de Fomento para enviarle la representación del citado ciudadano y solicitarle una información al respecto. En oficio N° 1.352, el Servicio Nacional de Metrología Legal comunicó que la facturación, en este caso, estaba ajustada al Reglamento de la Ley de Medidas y su aplicación. En oficio N° 7.993 del 17-8-79, se comunicó al interesado la información recibida, notificándole además, que con ella el Ministerio Público había concluido sus actuaciones pues, de los elementos aportados no se evidenciaba la comisión de un hecho punible (pág. 428). Otro caso, aparentemente con más éxito aparece en el informe de 1980. Eufrazio García y otros. Estado Portuguesa. Denunciaron que el ciudadano Luciano Leopardi ha deforestado grandes extensiones de terreno dentro del Refugio de Fauna de Chiriguare (Municipio La Trinidad de Río Viejo, Distrito Guanarito, Estado Portuguesa). En oficio N° DPS-1.913 del 5-2-80, se comisionó al Fiscal 1º del Ministerio Público del Estado Portuguesa para que solicitara una investigación de los hechos denunciados. En oficio N° 197 del 14-2-80, el Fiscal informó que el Juez 1º de Instrucción había iniciado una averiguación de los hechos; en fecha 20-6-80, y mediante oficio N° 524, comunicó que se había dictado auto de detención contra Luciano Leopardi, ante el Juzgado 1º de Primera Instancia en lo Penal y en fecha 4-7-80, el mencionado Fiscal 1º formuló cargos por el hecho previsto en el artículo 110 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas en relación con el artículo 83, único aparte, del Código Penal. Por telegrama N° DPS-1.531 del 13-11-80, se le solicitó información sobre la decisión que hubiere dictado en el proceso (pág. 548).

una diferencia cualitativa en sí entre mi interés como consumidor de productos lácteos y como usuario de carreteras. Lo que distingue al interés difuso del que tradicionalmente se ha llamado general es la existencia de una unidad con poder económico fuerte en la contraparte. Como usuario de productos lácteos mi interés se contrapone al muy específico de los fabricantes y distribuidores de esos productos, en cambio no parece haber nadie con un interés específico en que no se mantengan bien las carreteras.

Restringida así el área de intereses difusos encontramos de todas maneras una importante cantidad de organismos del Estado encargados de la protección de esos intereses. Por ejemplo, la Superintendencia de Bancos se ocupa de la vigilancia de las actividades bancarias y los usuarios de los servicios bancarios tenemos interés en que los bancos no vayan a la bancarrota ni abusen de nosotros. La Superintendencia de Seguros tiene funciones similares en su área. Los Concejos Municipales están encargados de la ordenación, ejecución y control de las actividades urbanísticas. Frente al interés de un ambiente urbano ordenado y hermoso está el de empresas urbanizadoras y constructoras de obtener provecho económico con el uso del espacio urbano. Las Juntas de Conservación del Patrimonio Histórico, Artístico y Arqueológico, están encargados de la protección de nuestro interés en conservar nuestra tradición histórica y artística. Ese interés tiene frente a sí enemigos similares.

Lo característico de la defensa y protección de intereses difusos por funcionarios del Estado es que quien se ocupa de esos intereses, no puede considerarse orgánicamente vinculado a la comunidad sino a través de la mediación del Estado. Para defender esos intereses recibe una remuneración, generalmente un salario, por parte del Estado. Frecuentemente, como realiza operaciones regulatorias constante de determinadas empresas va creando vínculos orgánicos con ellas. Así, como ejemplo, las grandes empresas urbanizadoras y constructoras se convierten en "clientes" de los Concejos Municipales y, especialmente, de la Ingeniería Municipal. Los funcionarios se hacen cada vez más sensibles a esos intereses, que constantemente le están siendo presentados, mientras el público que se supone debe proteger es un sector cuasi invisible. Si a ello se agrega la diversidad de formas de corrupción, fenómeno frecuente en Venezuela, el organismo regulador termina actuando en interés de las empresas cuyas actividades debería controlar.

Lamentablemente no podemos pasar más allá en esta observación general, pero estamos seguros que cualquier observador de la escena venezolana podría conceder nuestro punto. Más adelante examinaremos dos casos de intereses difusos, protección del consumidor y protección del ambiente, respecto a los cuales nuestro análisis podrá ser algo más detallado. Antes veremos las limitaciones de la defensa privada de los intereses difusos.

2. *La representación "privada"*

Llamamos "representación privada" a aquella que no es asegurada por funcionarios públicos actuando en cuanto tales, pero es ciertamente una manera impropia pues la distinción entre público y privado, como bien lo ha observado Cappelletti, pierde su sentido cuando se habla de intereses difusos, fragmentarios y colectivos.

Vamos a analizar dos aspectos: *primo*, lo que podríamos llamar los representantes mismos, es decir, en qué medida la profesión jurídica, puede asumir o hacerse activa en la representación de los intereses difusos. *Secundo*, los representados, o sea en qué medida las personas afectadas, tales como los vecinos, los consumidores, los usuarios de los teléfonos, etc. pueden organizarse para asumir su propia defensa.

A. *La profesión jurídica*

Vamos a analizar en esta parte en qué medida la profesión jurídica es un vehículo apropiado para organizar y representar intereses difusos en la colectividad. Debe notarse que en Venezuela la profesión tiene el monopolio de las actuaciones ante los órganos jurisdiccionales y que la asistencia de abogado o representación por abogado es necesaria para prácticamente cualquier reclamación ante los tribunales. Los demás organismos del Estado no exigen tal requisito, pero naturalmente no hay duda de que el conocimiento del derecho es importante para una adecuada representación de los intereses difusos. Por esto consideramos necesario examinar la profesión de abogado como una intermediaria en el proceso de organización y representación de dichos intereses.

Distingamos en la profesión jurídica aquellos abogados vinculados con la defensa de las personas de bajos ingresos de aquellos que se presentan a sí mismos como dispuestos a defender cualquier causa honorable por honorarios. En líneas generales esta distinción corresponde a la estratificación de la profesión jurídica en Venezuela (Cf. Pérez Perdomo 1981).

Comencemos por el segundo grupo. Los abogados con mayores ingresos y prestigio social, son los abogados de empresas. Aunque éstos no son muchos porcentualmente en la profesión jurídica venezolana, constituyen un grupo de referencia. En este grupo, que reúne a muchos de los abogados más capacitados, no se encuentra interés en la defensa de intereses difusos. Al contrario esto los haría oponerse a las empresas que asesoran o desean asesorar. Adicionalmente, dado el sistema político venezolano, quien se proponga la organización y representación de intereses difusos ganaría rápidamente el prestigio de izquierdista franco-tirador, lo cual es especialmente inconveniente para una carrera en la empresa privada, en la administración pública y aun generaría desconfianza en los mismos partidos políticos de izquierda.

Entre los abogados que dirigen sus servicios a las personas de bajos ingresos encontramos los que ofrecen servicios masivos de casos corrientes. Son abogados que trabajan con un alto número de empleados secretariales y que redactan documentos conforme a formatos standarizados. El abogado atiende superficialmente al público y firma los documentos. Son generalmente abogados de baja preparación académica, movidos crematísticamente y no es de esperar de ellos ni la actitud ni la capacidad e imaginación que requiere la representación de intereses difusos.

Los abogados que hacen asistencia jurídica son en su mayoría funcionarios públicos o de organizaciones caritativas. En términos generales son abogados con baja motivación, entregados a actividades rutinarias. En muchos casos su propio estatuto les prohibiría cualquier actividad distinta a la atención de casos sobre bases indivi-

duales. Entre estos abogados la identificación con los clientes y la motivación son bajas, la actividad es rutinaria y no es de esperar de ellos que se conviertan en organizadores de la comunidad o se asocien a organizaciones que les permita defender intereses difusos. Sólo en las organizaciones de las universidades o de la iglesia católica podría potencialmente haber cierta respuesta. (Cf. Pérez Perdomo *et. al.* 1982).

Por último cabe notar que el reciente proyecto de defensa jurídica considerará beneficiarios de tal defensa a "las personas jurídicas sin fines de lucro que tengan por objeto la protección social de personas naturales de bajos ingresos o que agrupen intereses de la colectividad" (art. 3). Esta condición de beneficiarios de defensa jurídica facilitaría la conexión entre las agrupaciones de intereses y los centros de asistencia jurídica. La idea tras el proyecto es que grupos intermedios como universidades, sindicatos, asociaciones de consumidores, municipalidades, puedan promover centros de asistencia jurídica con vocación para agrupar intereses y que esta actividad cuente con la asistencia del Estado. Por su naturaleza el proyecto no entra a regular varios aspectos importantes, entre ellos la modificación de las reglas de procedimiento civil tradicional que dificultan seriamente cualquier programa de acción.

B. *Las organizaciones civiles representativas de sectores de la comunidad*

Puesto que en los casos de intereses difusos, los intereses individuales que lo componen son relativamente pequeños no es de esperar que los individuos, en cuanto tales, están inclinados a defender esos intereses. Lo normal es que no haya relación entre la molestia que ocasiona una reparación individual y la gratificación derivada de esa reparación. Esto hace que los individuos afectados deben agruparse como una manera de repartir las cargas que implica la defensa de intereses difusos. Por otra parte la agrupación minimiza el problema del "free rider" (pasajero gratis) o persona que se beneficia de una acción sin haber soportado ninguna carga ni riesgo. Así, por ejemplo, si hago detener una construcción ilegal en mi barrio o urbanización, todos mis vecinos se beneficiarían sin haber hecho nada ni corrido ningún riesgo. En los casos de agrupación de intereses los free riders seguirán existiendo pero serán los menos respecto a la agrupación. Un triunfo de ésta eventualmente animaría al resto de la clase a integrarse a la agrupación.

Nosotros vamos a llamar organizaciones civiles representativas de la comunidad a grupos de ciudadanos organizados de manera permanente con el propósito de promover fines colectivos. Estas organizaciones son muy numerosas pero a nosotros nos interesan aquí aquellas que agrupan intereses difusos.

En este trabajo vamos a concentrar nuestra atención en una agrupación de intereses que nos interesa especialmente: la de los vecinos por conservar su espacio urbano sin graves modificaciones negativas. Como es conocido Caracas es un centro de crecimiento urbano muy rápido en una área geográfica que no permite una gran expansión. Como el espacio urbano se convirtió desde la década de 1940 en un sector de especulación y capitalización, los peores abusos se cometieron, con la complicidad de los Concejos Municipales, cuya corrupción es conocida comúnmente. El resultado ha sido una degradación rápida de los distintos ambientes urbanos.

La respuesta a esta situación vino en la década de 1960 con asociaciones de vecinos de comunidades urbanas de clase media y alta. Luego esa forma organizativa se expande lentamente hacia comunidades de barrios. Estas asociaciones usaron varias vías de acceso para ser oídas en los Concejos Municipales. Todo se hizo *preter legem* pues no había ninguna regulación específica en la materia. Después de más de una década de movilización que en términos generales se puede considerar moderadamente exitosa, el Congreso de la República acogió parcialmente las proposiciones que le formuló la Federación de Asociaciones de Comunidades Urbanas (FACUR) al legitimar, mediante el reconocimiento legal, a la asociación de vecinos como figura organizativa con facultades de participación en diversos asuntos de la vida local. En efecto, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 se establecen los requisitos para la constitución de las asociaciones y se reconocen a éstas como personas jurídicas con derecho a incidir en algunas decisiones públicas. Paradójicamente, sin embargo, esta ley, al otorgar amplias facultades reglamentarias al Ejecutivo Nacional, en vez de consolidar y estimular el movimiento vecinal ha entrabado su funcionamiento. Hoy por hoy, son tantos los requisitos y controles reglamentarios a que se encuentran sometidas las asociaciones en lo que toca a su funcionamiento que no hay lugar a dudas de que el movimiento vecinal ha sido "intervenido" y posiblemente controlado por el aparato estatal.

Ahora bien, tan importante como el control estatal de las asociaciones de vecinos es, en el caso venezolano, el fenómeno de "partidización" de las mismas. Sin ánimo de profundizar en este aspecto, no puede dejar de mencionarse el hecho de que en el sistema venezolano toda participación política tiende a ser absorbida por los partidos políticos mayoritarios que logran así capitalizar los beneficios del trabajo de las organizaciones intermedias (sindicatos, colegios profesionales, asociaciones culturales). Esto parece ser también la tendencia en el movimiento vecinal en el cual observamos, a modo ejemplificativo, que algunos directivos de las asociaciones y de la federación se encuentran en manos de líderes de los partidos mayoritarios.

En cuanto al ámbito de actuación reconocido expresamente a las asociaciones de vecinos, la legislación menciona las siguientes posibilidades: tienen iniciativa legislativa en el ámbito local, tienen el derecho de oponerse a las rezonificaciones urbanísticas en algunos supuestos bastante restringidos y por último, pueden ejercitar en nombre de sus miembros o asociados, los recursos judiciales, administrativos y de cualquier otra índole que fueren menester para el cabal cumplimiento de la normativa general o especial concerniente a los aspectos urbanísticos y de materias afines.

Las asociaciones de vecinos y la federación han ejercido algunas de estas facultades según hemos tenido conocimiento a través de la prensa y de la televisión. Parece, sin embargo, que han sido poco exitosas en el reconocimiento jurisdiccional de sus objetivos. A pesar de ello, sus luchas desde el punto de vista fáctico, no han sido infructuosas. En especial han obstaculizado la ejecución de desarrollos urbanísticos de alta densidad de población en determinadas áreas de la ciudad de Caracas (La Pastora, San José, La Floresta).

En el ámbito local, además de las asociaciones de vecinos, hay otras agrupaciones a las que la legislación les reconoce derechos para intervenir en asuntos de

la comunidad. El más importante de estos derechos es la *iniciativa legislativa*, es decir, la facultad atribuida a las asociaciones de vecinos, organizaciones sindicales, gremiales u otras agrupaciones representativas de sectores de la comunidad para que presenten proyectos de regulaciones locales y excitar su estudio por los Concejos Municipales. La consagración de esta forma de participación ciudadana conocida comúnmente con el nombre de iniciativa popular, no es novedosa en el ordenamiento jurídico venezolano, lo que sí se presenta como novedoso e incluso peculiar es que la iniciativa legislativa sea conferida a grupos de ciudadanos organizados de manera permanente, es decir, a asociaciones de vecinos, sindicatos, gremios e incluso a cualquier otra pluralidad de sujetos organizados en forma voluntaria y estable para la defensa de fines comunes².

Es particularmente llamativo el caso de los sindicatos a los que la legislación sólo les reconoce personalidad jurídica en lo que se refiere a relaciones jurídico-laborales, con lo cual para poder actuar en otros campos tendrían que constituirse como asociaciones conforme a lo pautado en el Código Civil.

Debe notarse que esa "generosidad" para reconocer la iniciativa legislativa no ha sido seguida por la Corte Suprema de Justicia para reconocer la vía jurisdiccional. En efecto en sentencia de la Sala Político-Administrativa del 21-11-74 declara inadmisibles las demandas de nulidad intentadas por el Colegio de Ingenieros contra un acto municipal acordando una re zonificación a una parcela de 20.000 m². La decisión, se fundamenta en la falta de legitimación procesal del Colegio de Ingenieros para demandar la nulidad de un acto administrativo particular. El caso es extremadamente interesante para nosotros pues muestra cómo la Corte niega todo reconocimiento a quien asuma la defensa de intereses difusos. No hay duda que el Colegio de Ingenieros, que agrupa a arquitectos y urbanistas, además de los ingenieros, puede sentirse concernido por cambios en el ambiente urbano. El razonamiento de la Corte indica que sólo los intereses individuales pueden ser representados en juicio.

II. DOS ESTUDIOS PRELIMINARES DE CASOS

En esta parte de nuestra ponencia proponemos el estudio de dos casos de intereses difusos. El tiempo limitado que los ponentes han podido dedicar a su tarea sólo ha permitido formular ideas generales que podrían servir de base luego a una investigación más detenida. Los casos escogidos han sido la protección del consumidor y la protección del ambiente. No entraremos a discutir si son casos representativos, pero esperamos que permitan entender mejor la situación venezolana en nuestra materia.

2. Conforme a la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal (1978) pueden presentar proyectos de ordenanza para su discusión por los Concejos Municipales, además de los concejales y el síndico, las asociaciones de vecinos, las organizaciones sindicales y gremiales y otras organizaciones representativas de sectores de la comunidad, legalmente constituidos, con respaldo de 1.000 vecinos electores.

1. *La protección del consumidor*

A. *La orientación de la legislación*

La Ley de Protección del Consumidor (1974) regula la materia que nos ocupa. Encontramos tres tipos de normas en ella: las que establecen reglas de conducta al público en materia de artículos de primera necesidad, publicidad comercial e industrial y garantías; las que establecen y regulan el organismo administrativo que se encarga de la aplicación de la ley (Superintendencia de Protección al Consumidor); y las que establecen sanciones.

El eje de la aplicación de la ley es la superintendencia mencionada. El superintendente es un funcionario dependiente del Ministerio de Fomento. Está asesorado por una comisión en que consumidores y empresarios tienen un representante cada uno, entre varios otros grupos. Los consumidores, como tales, tienen un rol pasivo: son los protegidos. Esto implica que se los percibe como objeto de campañas educativas promovidas por la superintendencia, que pueden colaborar como denunciante o fiscalizador en la tarea de éste, y que, en definitiva, son los beneficiarios de una actividad oficial en la que poco participan.

El reglamento de las juntas de consumidores hace aún más obvia la orientación estatista de la ley. Si bien entre los objetivos de la ley está "el promover y estimular la organización de la población consumidora" (artículo 1), las juntas sólo pueden constituirse en pequeñas unidades geográfico-políticas por vecinos (reglamento, artículo 2). Las organizaciones de consumidores grandes y poderosas, o por sectores de producción, quedan así descartadas. Los objetivos legales de las juntas son también muy limitados: la denuncia ante la Superintendencia, la colaboración con ésta y la educación y organización de los consumidores. Nótese que no se menciona como objetivos legales de las juntas la acción civil ante los tribunales, y al no ser éstas personas jurídicas sino organismos ad-hoc, carecen de la legitimación procesal requerida para actuar en juicio.

En materia de sanciones el énfasis ejecutivista e individual de la legislación es también claro: por una parte se trata de sanciones como multas y cierres de negocios dirigidos a castigar a los comerciantes e industriales infractores, por la otra, las compensaciones se pagan individualmente a cualquier persona que *demuestre* ante el juez competente haber sufrido daño como consecuencia de transgresiones a la ley. El monto de la reparación se fija en tres veces el valor del daño sufrido, como máximo (artículo 33). No está previsto que las empresas reparen los daños causados o que las reparaciones alcancen a clases o grupos de consumidores.

B. *La eficacia de la legislación*

No conocemos estudios de evaluación de la protección del consumidor en Venezuela, pero hemos dispuesto de algún material recogido, y de reflexiones producidas por L. Castro y P. Heredia para la obra colectiva que hemos mencionado (Pérez Perdomo *et. al.* 1982).

Cabe mencionar que el reclamo ante la superintendencia es fácil e informal. Aún puede hacerse por teléfono. La superintendencia puede también actuar de oficio. El procedimiento iniciado puede concluir en sanciones para el infractor, entre las cuales las usuales son multa y cierre del negocio.

Las observaciones en la superintendencia mostraron que ésta actúa como policía de precios o más raramente, de control de higiene en los productos. Las operaciones de control se hacen frente a empresas que expenden al público, que generalmente son pequeñas. Las sanciones que se aplican revelan mucho de la magnitud de las operaciones. Así, en 1980, se acordaron 1.768 cierres de establecimientos (usualmente de uno o pocos días) y 2.111 multas, con un promedio de Bs. 1.922,5 (US \$ 200 aproximadamente) por multa. Como puede verse la actividad sancionadora es escasa. A juzgar por otros trabajos, en especial por el excelente estudio de M. Linares sobre los fraudes en alimentos (1982), hay áreas muy importantes en la protección del consumidor, como la mencionada, en la cual están envueltos grandes intereses y donde no se percibe acción de la superintendencia. Tampoco actúa el Ministerio Público aunque son actividades que muchas veces caen dentro del marco penal, marco tradicional de acción de ese organismo.

Aun cuando la Ley de Protección al Consumidor tiene como objetivo la protección legal al consumidor (artículo 1), la superintendencia no tiene funciones para agregar demandas de consumidores y tomar acciones de reparación ante la justicia. Su concepción es enteramente la de un órgano administrativo, con los poderes tradicionales de éstos. A la vez, los consumidores no usan generalmente la acción judicial, por las razones suficientemente consideradas en los trabajos que sirven de marco a esta ponencia y que sólo enumeramos: carácter difuso de los intereses, imposibilidad de agregar acciones, imposibilidad de obtener reparaciones que excedan el perjuicio causado individualmente, lentitud y costo económico de la justicia. En resumen, fuera de la superintendencia, los consumidores carecen de hecho de otros foros donde puedan hacer valer sus derechos.

Mencionemos dos observaciones que están vinculadas a nuestro tema. La primera es que nuestro trabajo arrojó que en bienes de consumo semi-durables (refrigeradores, televisores...) los consumidores de ingresos más bajos reclaman menos. Los vendedores entrevistados señalaron que los graduados universitarios, en cambio, eran los compradores más exigentes y más renuentes a pagar hasta no alcanzar entera satisfacción con sus productos. El comprador de bajos ingresos es más fácilmente atemorizable ante la posibilidad de cobro judicial. La segunda observación es que los fiscales de protección al consumidor (el escalón más bajo en la superintendencia y que va a la calle) realizan labores de conciliación y mediación de conflictos. Tal mediación es informal y *extralegem* porque estos funcionarios carecen de competencia para ello. Los observadores, sin embargo, la consideraron una vía relativamente eficaz, aunque individual, de protección.

En resumen, la afirmación que podemos adelantar, sujeta a estudio posterior, es que en la protección al consumidor en Venezuela no hay agregación de intereses difusos o fragmentarios y que carece enteramente de eficacia frente a las grandes unidades económicas.

2. *La protección ambiental*

A. *La orientación de la legislación*

La ley orgánica del ambiente se dicta en Venezuela (1976) con el propósito de establecer los lineamientos y principios básicos que deben regir y orientar la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente a fin de compatibilizar el crecimiento económico del país con la protección ambiental y de esta forma asegurar a la sociedad un desarrollo que garantice una calidad de vida más adecuada (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Anuario de Derecho Ambiental, 1977). Dos características de la ley merecen ser examinadas: una, se trata de una ley cuadro o marco, esto es, sólo contiene principios muy generales y abstractos que necesitan de otras normas —legales y reglamentarias— para su efectiva aplicación; otra, se trata de una ley orgánica, es decir, es de aplicación prevalente frente a otras normas legales o reglamentarias en el ámbito de su regulación.

La ley contiene tres tipos de normas: las orientadas a precisar su objeto (principios de defensa, conservación y mejoramiento del ambiente), las dirigidas a fijar los lineamientos generales que deben ser considerados al instrumentarlas mediante los diversos mecanismos que ella misma prevé (planificación, normación, policía administrativa, prohibiciones, autorizaciones, sanciones) y las que establecen los diversos organismos públicos y figuras organizativas encargadas de hacerla cumplir.

Respecto a la estructura es de señalar que a seis meses de dictada la Ley Orgánica del Ambiente se produce en Venezuela la última reforma a la organización de la Administración Pública Nacional a través de la Ley Orgánica de Administración Central (1976), la cual, entre otros, procedió a la creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, órgano directo del Presidente de la República, encargado de instrumentar la política de prevención y lucha contra la contaminación y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables.

Además del Ministerio, hay otros organismos en la legislación, algunos constituidos, otros por constituirse, a los que se le asignan funciones específicas, entre ellos, la Procuraduría del Ambiente y aquellos organismos públicos y juntas que ejercen funciones de guardería ambiental.

La Procuraduría del Ambiente es un organismo ante el cual, en el futuro, cualquier ciudadano podrá acudir para exigir que se cumplan las normas relativas a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente. Aparece como órgano de representación del interés público en los procesos civiles y administrativos y como órgano auxiliar del Ministerio Público en los procesos penales. Su creación está supeditada a que se dicte una ley especial en lo que se defina cuales han de ser sus atribuciones, modalidades de funcionamiento y de organización.

Están llamados a ejercer las funciones de guardería ambiental, la Guardia Nacional dependiente del Ministerio de la Defensa, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables a través de los funcionarios que a tal efecto se designen y las juntas para la conservación, defensa y mejoramiento ambiental.

Merecen especial atención las juntas para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente definidas por el reglamento como organizaciones al servicio

de la colectividad constituidas por el Ministerio del Ambiente a nivel de cada municipio. Puede decirse que sus labores se concretan a prestar colaboración y auxilio a los organismos públicos en las tareas de fiscalización, conservación y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales. Los objetivos estrictamente legales de las juntas ambientales, al igual que los de las juntas de consumidores, son realmente limitados: están facultadas para requerir las autorizaciones a aquellos sujetos que realicen actividades que incidan en materia ambiental o que usen o exploten recursos naturales renovables, debiendo denunciar ante la Guardia Nacional o el Ministerio del Ambiente, los casos que constituyan violaciones a las disposiciones legales correspondientes.

La constitución e integración de las juntas depende en forma exclusiva de la decisión del Ministerio del Ambiente, pudiendo la comunidad intervenir a los solos efectos de postulación de candidatos.

En materia de sanciones el haz de posibilidades es bastante amplio. La legislación contempla la posibilidad de la imposición de multas, medidas de seguridad y penas privativas de libertad. Las multas pueden alcanzar la suma de Bs. 1.000.000 (U. S. \$ 100.000 aprox.) y las penas privativas de libertad, hasta 10 años de prisión, de acuerdo a la gravedad de la infracción, a las condiciones del autor y a las circunstancias de la comisión. Además pueden concurrir a la protección del ambiente, cualquier otra acción de derecho común, así las acciones de daños y perjuicios, ante la jurisdicción civil. El problema está en quién puede ejercer las acciones.

No hay límite en relación al monto de reparación de daños y perjuicios, la determinación de la cuantía corresponde a un dictamen de expertos quienes tomarán como elementos de la reparación, el deterioro que se haya causado al ambiente, la situación económica del obligado y cualesquiera otros elementos que según el caso aquellos consideren indispensables. La legislación es muda sobre quién va a ser el beneficiario de la reparación, lo que hace suponer que son aplicables los principios generales de reparación sólo a daños individuales.

B. *La eficacia de la legislación*

No se conocen estudios sobre la eficacia de la legislación ambiental en Venezuela. Pueden a pesar de ello, hacerse consideraciones valorativas en tal sentido sin asumir mayores problemas científicos.

La primera observación responde a lo poco operativo del ordenamiento ambiental en Venezuela, ya hemos anotado el carácter de ley "cuadro" o ley tipo de la Ley Orgánica del Ambiente que, para su efectiva aplicación, requiere de una legislación complementaria. Pues bien, al no haberse dictado dicha legislación de desarrollo muchos de los mecanismos de la ley orgánica o no son aplicables o no son lo suficientemente efectivos.

Otra observación se vincula a la forma de selección de los miembros de las juntas de conservación y a la orientación estatalista de la ley. Siendo los miembros integrantes de las juntas designados por el Ministerio del Ambiente y no directamente por la comunidad a través de un procedimiento de selección más espontáneo no

se logra que sean ciudadanos con mayor preocupación real por la calidad del ambiente quienes integren esas juntas y actúen en consecuencia. Organizaciones de personas preocupadas, unidas a nivel nacional, dispuestas a iniciar acciones sociales y judiciales y para quienes el Ministerio del Ambiente sea un organismo de apoyo, no un patrón, podrían ser mucho más eficaces. La protección del ambiente puede hacerse así tarea de la colectividad y no sólo de funcionarios. La ineficacia de las juntas puede verse en su inexistencia en muchos municipios, su falta de arraigo popular y, por último, en la atribución de sus funciones a órganos políticos, como las juntas comunales.

El conocimiento judicial de casos en materia ambiental es relativamente escaso (tenemos conocimiento de cinco o seis en un período de casi diez años). Esta escasez no se debe a que no tengamos problemas ambientales en Venezuela sino a la dificultad de agregar los intereses de las personas a quienes concierne el ambiente. La existencia misma de juntas para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, ya de por sí expropia una iniciativa posible de la colectividad. La orientación estatalista de estas juntas y sus mínimas competencias limitan su posibilidad de acción. No creemos que la creación de la Procuraduría del Ambiente vaya a modificar sustancialmente el panorama. Por último, la interpretación totalmente restrictiva de legitimación para acciones judiciales en representación de intereses difusos que ha impuesto la Corte Suprema de Justicia hace muy difícil que se produzcan acciones judiciales de protección del ambiente, a menos que éstas fueren iniciadas por el Ministerio Público, o en el futuro, por el Procurador del Ambiente.

III. CONCLUSIONES

En esta conclusión de nuestro trabajo nos plantearemos el problema general de si los intereses difusos de la colectividad pueden encontrar una arena de realización en el ordenamiento jurídico.

Hemos visto que el problema existe y ha sido percibido en Venezuela. La repuesta fundamental que se ha ensayado hasta ahora es la de crear organismos del Estado a cargo de proteger los intereses de la comunidad. En este trabajo sugerimos que esa solución no ha sido exitosa y que probablemente las razones para su falta de éxito son estructurales. Dicho de otra manera, una inversión mayor no va a producir resultados sustancialmente distintos.

En varios de los casos analizados hemos visto que en materia de protección de consumidores, conservación ambiental y promoción vecinal, la legislación ha previsto y regulado la participación de la población concernida. Esta participación es, sin embargo, muy limitada y generalmente en funciones auxiliares de los organismos del Estado. Su eficacia ha sido mínima.

Puede pensarse que la tendencia del sector oficial de asumir la protección de los intereses difusos se debe al desinterés para organizarse eficazmente de los miembros de la misma colectividad. Conforme a un lugar común de la sociología contemporánea las sociedades atrasadas se caracterizan por un "familismo amoroso" y por la falta de vocación para crear organizaciones grandes que promuevan fines colectivos

(Cf. Banfield: *The moral basis of a backward society*. Free Press 1967). En los casos analizados encontramos uno que mostraba una capacidad organizativa y de acción en el movimiento vecinal. La regulación estatal al reconocerlo y regularlo limitó más bien su posibilidades.

Por último deseamos destacar que mucho de la construcción doctrinaria y jurisprudencial del derecho se ha hecho tradicionalmente con el postulado implícito de que las relaciones sociales son relaciones entre individuos entre sí o con el Estado. Sólo en la medida en que los juristas se hagan sensibles al nuevo enfoque, que ve la sociedad compuesta por grupos y clases, el sistema jurídico puede ser sensibilizado para la protección de los intereses difusos. Una decisión como la de la Corte Suprema de fecha 21-11-74, que hemos comentado, es típica de la mentalidad liberal tradicional que habría que sacudir.

Notemos en particular que un nuevo enfoque requerirá de una considerable creatividad de académicos, jueces y abogados. En cuanto a los intereses difusos el problema principal no estará sólo en su reconocimiento sino también en el hecho que se acuerden compensaciones que correspondan a los daños causados a la comunidad y no sólo a los sufridos por determinados miembros de ella. El problema más complejo a resolver será quién debe recibir esa compensación. Dada la situación venezolana este punto es puramente prospectivo pero de su adecuada resolución podría depender un financiamiento sustancial para servicios de asistencia jurídica y para abogados imaginativos que deseen iniciar procesos que pueden marcar un hito en la historia jurídica de Venezuela.

LA POLITICA AMBIENTAL Y LA ORDENACION TERRITORIAL AGRICOLA

Cecilia Sosa G.
*Universidad Católica Andrés Bello**

I. INTRODUCCION

La normativa en materia ambiental tiene algunas características fundamentales que son:

1. El objeto del derecho ambiental, no consiste en ninguno de los aspectos parciales del ambiente, sino que se trata de un criterio totalizador que considera a todos los elementos necesarios para la vida humana, como integrantes de un sistema.
2. Es fundamentalmente un derecho preventivo, y sólo en menor grado indemnizatorio o represivo. Esto es consecuencia de que la eliminación del daño causado al ambiente, no siempre es posible, ni el daño es siempre reparable.
3. Se orienta hacia la conservación del medio, pero también hacia su modificación favorable.
4. Está estrechamente vinculado con el derecho económico.
5. Contiene condicionantes no normativos que se refieren al medio natural y a el cultural, dado que se aplica en un medio social.
6. Los condicionantes normativos se refieren a su inserción en el orden económico venezolano y a la organización territorial del Estado venezolano.

Ante estas características del derecho ambiental venezolano que condiciona la política ambiental, la agricultura presenta frente a ella una serie de premisas que se pueden sistematizar de la siguiente manera:

1. La actividad agrícola no puede soportar que se consideren como prioritarios los aspectos industriales o urbanos (residenciales), para considerar después a la agricultura.
2. La ordenación rural ciertamente forma parte, de la ordenación global del territorio, y no puede tratarse aisladamente. Pero también, esta última debe realizarse en concordancia con la agricultura, y respetarla.
3. La agricultura debe lograr, como actividad, que se le trate en un plano de igualdad con los demás sectores económicos, y para ello, la organización de los profesionales productores agrícolas tienen un papel fundamental.
4. La política ambiental debe insistir en el rol decisivo, positivo y benéfico de la agricultura, y debe reconocer sobre el conjunto del territorio venezolano el lugar del espacio rural donde los agricultores ejercerán, de manera continua, su acción. Deberá así mismo darse a la actividad agrícola, los medios de su ejercicio y modernización, dado que ella aparece como una de las condiciones para el mantenimiento de la vida humana.

* Ponencia presentada al III Congreso Venezolano de Conservación. Guanare. 1983.

5. Así, en el cálculo económico de la gestión de los recursos naturales, es justo que sea tomada en cuenta, dado el papel que juega la agricultura en asegurar la preservación del espacio.

6. Es de evidente necesidad, que los agricultores se alíen en la función de protección de la naturaleza para hacer frente a problemas comunes, tales como, la ineficiencia en la utilización de los suelos, el abuso de pesticidas, el acaparamiento de las mejores tierras para la urbanización, entre otros aspectos. Como también considerar las actividades que pueden resultar complementarias, como la recreación y el turismo desarrollados en el medio rural.

Los dos aspectos señalados, el derecho ambiental y la agricultura, nos enseñan que en la actualidad no existe un vínculo real entre el ordenamiento urbano y el rural, aun con las premisas aparentes contenidas en la Ley Orgánica del Ambiente, situación que puede mejorar ahora con el contenido de la novísima Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio; pero que aún se adolece de asidero legal específico en la materia urbana, es decir una Ley de Desarrollo Urbano que contemplara el vínculo obligatorio entre los documentos de planificación urbana y los de ordenación rural, dado que el plan de ocupación del suelo relativo al urbanismo, no conlleva el estudio de un plan de ordenación rural.

Ahora bien, lo anterior demuestra que se hace necesario emprender un conjunto de acciones prioritarias en materia agrícola y rural:

1. Hacer efectiva la ordenación del territorio, para asegurar la distribución racional en el espacio y en el tiempo de asentamientos humanos y de actividades económicas, a fin de que la agricultura y el medio rural sean desarrollados y protegidos de los ataques incontrolados que les impone la expansión de la urbanización.

2. Un programa de desarrollo de la agricultura, requiere previamente de la reorganización total de la estructura institucional del sector.

3. Apoyarse en las instituciones establecidas en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

4. Una política que busque garantizar a los agricultores una justa remuneración y condiciones de vida satisfactorias para que la actividad, aun en zonas y regiones menos favorecidas, puedan continuar o realizar su rol.

5. Contar con el apoyo y colaborar en la lucha contra la polución de las aguas, cuyos efectos nefastos son particularmente importantes para la agricultura y la cría.

6. Una clara política en cuanto al control de los diferentes productos utilizados en la agricultura (pesticidas, abonos, alimentos para animales...), así como de los productos agrícolas.

II. PLANTEAMIENTO

1. *La Política Ambiental y la Política de Ordenación del Territorio*

La política ambiental, de la Ordenación del Territorio, y la política agrícola dependen de la función de planificación de dichas actividades y para ser coherentes se deben incorporar a la planificación económica y social. En el mismo orden la fijación de esas políticas corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables las dos primeras, y al Ministerio de Agricultura y Cría y a la Oficina Central de Coordinación y Planificación respectivamente. La aparente complejidad institucional de un conjunto de órganos de la administración, parece superable por el hecho de que todos ellos forman parte de los órganos directos del Presidente de la República, unos en función activa, otro en función auxiliar y asesora.

De allí que la *suprema dirección* de la política ambiental la ejerce el Presidente de la República en Consejo de Ministros, dada la amplitud de la materia y la pre-

sencia de actividades realizadas por los diversos organismos públicos y privados (Artículo 4 de la Ley Orgánica del Ambiente). También es el caso de la política de la ordenación del territorio, deberá entenderse que forman parte del proceso de planificación del desarrollo integral del país y por tanto sometidas a las normas que rijan el Sistema Nacional de Planificación, previsto en la Enmienda Constitucional Nº 2 de marzo de 1983.

Ahora bien, en cuanto a los instrumentos de planificación, es decir los planes que permiten ejecutar una política, debe resaltarse el hecho de que la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio contiene la clarificación de la relación entre la planificación de la conservación, protección y mejoramiento del ambiente, la planificación de la Ordenación del Territorio y la planificación del desarrollo del país, lo cual no estaba preciso hasta el momento, y hasta cierto punto, ha invertido la relación que había establecido la Ley Orgánica del Ambiente entre la planificación de la conservación, protección y mejoramiento del ambiente y la planificación de la ordenación del territorio, en el sentido de que la primera englobaba a la segunda.

La relación actual de esas relaciones es ahora la siguiente¹:

1. Se establece que la función planificadora del Estado debe configurarse como un sistema nacional, conducido por un órgano central (CORDIPLAN) el cual será objeto de regulación por una Ley Orgánica (Artículo 7 de la Enmienda Constitucional Nº 2) y conformado ese sistema por planes de largo, mediano y corto plazo.

2. La planificación de la ordenación del territorio estará sujeta a las normas que rijan para el Sistema Nacional de Planificación (Artículo 8 LOOT), pero la misma ley atribuye al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables un papel fundamental en la planificación territorial.

3. El Plan Nacional de Ordenación del Territorio al igual que los de ámbito regional son planes de largo plazo (Artículo 9 y 11 LOOT), y por las especificaciones de las materias sustituye al Plan Nacional de conservación, aprovechamiento y mejoramiento del ambiente que regulaba la Ley Orgánica del Ambiente (Artículo 7 LOA en sus ordinales 1º y 3º) cuyo contenido ahora se reduce a las materias del ordinal 2º, 4º, 5º y 6º del artículo 7 de la Ley Orgánica del Ambiente. De la misma forma el artículo 3, cuando dice que la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente comprenderá a la ordenación territorial y la planificación de los procesos de urbanización, industrialización, poblamiento y desconcentración económica, en función de los valores del ambiente, (Ordinal 1º), deberá entenderse que esta materia es ahora objeto de la ordenación del territorio (Artículo 3 LOOT) y del Plan Nacional de Ordenación del Territorio (Artículo 9 LOOT) y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio (Artículo 11 LOOT).

4. Las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (Artículo 47, ordinal 1º de la Ley Orgánica de la Administración Central), que deberá formularse dentro del marco de referencia espacial del Plan Nacional de Ordenación del Territorio, serán aprobadas por las Cámaras Legislativas, en sesión conjunta, a propuesta del Presidente de la República al inicio de cada período constitucional, como lo establece la Enmienda Constitucional Nº 2 de marzo de 1983. Por supuesto que la aprobación de estas líneas generales puede conducir a la revisión del Plan Nacional de Ordenación del Territorio, en caso de haberse puesto en vigencia (Artículo 7 LOOT) y publicado el decreto correspondiente (Artículo 33 LOOT), lo cual es lógico, a pesar de que éste sea de largo plazo y aquella sea para el mediano plazo, por tratarse de un plazo que corresponde al período constitucional.

El análisis anterior permite concluir que existe una relación de continente a contenido entre la Estrategia de Desarrollo Económico y Social de la Nación y el Plan

1. Véase Presentación de Allan R. Brewer-Carías al libro *Derecho Ambiental Venezolano*, publicado por la Fundación Polar y la U.C.A.B., 1983.

Nacional de Ordenación del Territorio donde imperativamente el segundo debe seguir los lineamientos indicados por la primera, así mismo, se establece igual relación entre el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y el Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, donde el segundo guardaría la misma relación que guarda el primero respecto a la Estrategia. La conclusión de estricto rigor lógico será el sometimiento del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente con respecto a los lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, en el supuesto de que el primero llegue a elaborarse. La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio redimensiona la preeminencia de la Ordenación del Territorio como un todo y la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente como elementos integrantes del territorio.

2. *La Política Agrícola y las previsiones de esta materia en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio*

Si estamos de acuerdo en que no se puede concebir el desarrollo integral de Venezuela sin que la agricultura se encuentre incluida, debemos aceptar igualmente que es uno de los sectores donde el progreso en la asunción de una política coherente hacia el sector, que comprenda la especialización de la producción y el aumento de los mercados nacionales e internacionales, puede traer efectos importantes en el nivel de vida tanto de los productores, como en los consumidores. En otras palabras, la inclusión de la agricultura en el desarrollo Nacional es una condición de equilibrio en la marcha futura de la economía.

La falta de una política agrícola y la exigencia de la misma son evidentes, cuando se observa el volumen de las importaciones agropecuarias del país y al mismo tiempo se constatan las grandes inversiones que se han realizado en la construcción de obras de riego y que sin embargo se encuentran sub-utilizadas, con el agravante de que prolongar esta situación en un plazo relativamente corto serán inservibles por su deterioro.

Habiendo reconocido a este sector como uno fuertemente vinculado a la economía como un todo y dada su *naturaleza particular*, el régimen agrario venezolano ha de basarse en su propia filosofía: a) que habida conciencia de las dificultades para el desarrollo de la agricultura hay una decisión política apoyada en un consenso nacional de integrar el sector a la economía del país; y b) que esto se hará por etapas que tendrán en cuenta la realidad nacional, la necesidad de desarrollar un aparato burocrático sencillo, flexible y eficiente que asegure el logro de esta voluntad.

La adopción de una política agraria debe plantear desde un comienzo objetivos precisos, que en este caso deben estar encaminados a:

a) Aumentar la productividad agrícola a través de la promoción del progreso técnico y asegurando el desarrollo nacional de la producción agrícola y la utilización óptima de todos los factores de la producción, en particular el laboral.

b) Asegurar niveles de vida justos para la comunidad agrícola, a través de la aceleración y profundización del proceso de reforma agraria, y del incremento salarial para aquellas personas que se dedican a labores agrícolas.

c) Estabilizar los mercados internos, en términos de ser autosuficientes en todos aquellos productos agrícolas, factibles de producir a escala nacional, exportando los excedentes.

d) Asegurar en forma permanente el abastecimiento y evitar la dependencia de los mercados internacionales.

e) Asegurar a los consumidores el abastecimiento a precios razonables.

f) A través de un desarrollo racional y planificado de la agricultura, llegar a colocar este sector en forma integral en el proceso global de la economía.

De aquí hemos de colegir que no puede haber política agraria sin una política nacional y sin una autoridad única que tenga poderes tales que le permitan hacer cumplir en forma obligatoria y compulsiva la política agraria que fije. De aquí sigue que no se hace cuestión de coordinación a este nivel ya que no deben existir varias autoridades, sino la autoridad. La forma en que se estructura, esta autoridad, como ejerce sus obligaciones y facultades, a los distintos niveles, es el objeto fundamental de la reestructuración del sector.

Finalmente debemos recordar que en el orden de ideas que venimos expresando el desarrollo del sector agrícola implica obligatoriamente desarrollo rural y esté concebido como integrado: Industria-Agricultura-Comercio. Esto debe llevarnos en cualquier análisis a incluir factores, tales como: creación de una autoridad flexible que permita adaptarse a cualquier tipo de situación, sin necesidad de reformas legales. Creación de organismos de desarrollo rural, centros de investigaciones agrícolas, redes de extensión y capacitación, establecimientos de cooperativas y empresas agrícolas donde las necesidades lo señalan, instalaciones para almacenamiento de alimentos, creación y expansión de redes de distribución de productos alimenticios, industrias complementarias del sector para abastecer de equipos e insumos agrícolas como fertilizantes y plaguicidas, ordenación de cuencas hidrográficas y los sistemas de riego, construcción de caminos rurales y servicios escolares, sanitarios, médicos, asistenciales, entre otros².

En cuanto al régimen de la actividad agrícola, en relación a la Ordenación del Territorio, podemos señalar los siguientes aspectos:

1. La Ordenación del Territorio comprende al desarrollo agrícola y el ordenamiento rural integrado, para mejorar las condiciones de habitabilidad del medio rural y para la creación de la infraestructura necesaria para el fomento de la actividad del sector agropecuario. (Artículo 3, Ordinal 5º de la LOOT).

2. El Plan Nacional de Ordenación del Territorio, deberá contener las grandes directrices en la materia de localización de las principales actividades agropecuarias. (Artículo 9, Ordinal 2º de la LOOT).

3. Los planes regionales de ordenación del territorio desarrollarán las directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio, en cada región; y se señala como una de las materias, la localización de las principales actividades agropecuarias. (Artículo 11, Ordinal 2º de la LOOT).

4. Así mismo, cuando en la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio se regulan los planes sectoriales, se particularizan a los planes de desarrollo agrícola, y reforma agraria, consagrando que estos deberán sujetarse a los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio, y a los desarrollos contenidos en los otros planes de Ordenación del Territorio; reenviando a Reglamento las modalidades de su elaboración y los planes que son sectoriales. (Artículo 14 de la LOOT).

5. Se consideran áreas bajo régimen de administración especial, a las zonas de aprovechamiento agrícola, que por sus condiciones edafo-climáticas deben ser resguardadas para la explotación agrícola, dentro de un régimen de mayor o menor preservación. Estas áreas corresponden según la ley a las áreas de Manejo Integral de Recursos Naturales, de la cual las zonas de aprovechamiento agrícola constituyen una de sus categorías. (Artículo 16, ordinal 1º, literal b) de la LOOT). También corresponde a las áreas bajo régimen de administración especial, las áreas rurales de desarrollo integrado, compuestas por aquellas zonas que deben ser sometidas a una estrategia de desarrollo fundamentada en la participación coordinada de las

2. Véase *Base Jurídica y Organizativa de las Áreas y Autoridad de Desarrollo Rural Integrado*, Tomo I, Universidad Católica Andrés Bello, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Jurídicas, para el Fondo de Crédito Agropecuario, septiembre de 1979.

entidades públicas y la población rural organizada, con el objeto de concentrar y concertar esfuerzos hacia el logro de una auténtica prosperidad agropecuaria. (Artículo 16, ordinal 2º de la LOOT).

6. El órgano principal que crea la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, es la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, presidida por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, y en la cual está representado el Ministerio de Agricultura y Cría (Artículo 20 de la LOOT); de la misma forma tendrá representación el Ministerio de Agricultura y Cría en cada región en las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio. (Artículo 21 de la LOOT).

7. En lo correspondiente al control de la ejecución de los planes de las áreas bajo régimen de administración especial referidos a la materia agrícola, como son las de las zonas de aprovechamiento agrícola y las de las áreas rurales de desarrollo integrado, se les atribuye expresamente la competencia al Ministerio de Agricultura y Cría. (Artículo 46, ordinal 2, literal e) y g)).

8. En lo relativo a las aprobaciones administrativas; es decir, las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional, Central o Descentralizada, que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio, de importancia nacional (que se determine reglamentariamente); deberá obtenerse la aprobación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de conformidad con lo previsto en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio. La mención a esta exigencia tiene relevancia en cuanto es requerida la aprobación entre otros, para la afectación de zonas para la Reforma Agraria. (Artículo 49, Unico, de la LOOT).

9. Las autorizaciones administrativas por el contrario, se refieren a la ejecución de actividades por particulares y entidades privadas que impliquen ocupación del territorio y serán otorgadas por las autoridades encargadas del control de la ejecución de los planes, es decir el Ministerio de Agricultura y Cría, cuando se realicen en zonas de aprovechamiento agrícola y áreas rurales de desarrollo integrado. Las actividades que requieren de autorización nacional o regional, del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables o de los Gobernadores respectivamente, los establecerán los Reglamentos de la Ley. (Artículo 53 y 57 de la LOOT).

Los puntos anteriores se refieren al contenido de la actividad agrícola que regula la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Sin embargo estas consideraciones no quedarían completas, si se dejara de mencionar lo relativo a las autoridades únicas de áreas³, otra institución que desarrolla la referida Ley, y la cual tiene una estrecha vinculación con el desarrollo de áreas agrícolas.

Las características de las autoridades únicas de áreas, son las siguientes:

1. Se crean por Decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros.
2. Sometidas como servicios autónomos sin personalidad jurídica (con autonomía de gestión financiera y presupuestaria cuyo grado de autonomía lo determina el Decreto que ordena su creación) al control jerárquico del Ministro que determine el Presidente de la República.
3. Justificación de su creación: Desarrollo de planes y programas específicos de ordenación del territorio, cuya complejidad funcional, por la intervención de varios organismos del sector público o por la cantidad de recursos financieros comprometidos en su desarrollo, así lo requieran.
4. Objeto de las autoridades únicas: la planificación, programación, coordinación, ejecución y control de los planes y programas de ordenación del territorio.

3. Véase Artículo 4 de la Ley Orgánica de la Administración Central.

5. Las dependencias de los Ministerios, Institutos Autónomos, Gobernaciones y los demás organismos con atribuciones en el área o programa asignado, estarán sometidos a las directrices impartidas por las autoridades únicas, para el logro de su objeto.

6. La participación adecuada de los organismos involucrados se asegurará a través de órganos interministeriales e intersectoriales que se establezcan en el Decreto de creación de la autoridad única de área.

La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio crea una interrelación efectiva entre las disposiciones referidas a las autoridades únicas de áreas, y las áreas rurales de Desarrollo Integrado, pues en ambos casos el elemento común está determinado por ser un área que requiere la participación coordinada de las entidades públicas con una estrategia de desarrollo concreta para esa área. (Artículo 16, ordinal 2º y artículo 58 de la LOOT).

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para concluir, conviene insistir en algunas consideraciones jurídico-institucionales.

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, dispone de una amplísima gama de competencias formales atribuidas a dicho órgano, por la Ley Orgánica de la Administración Central, y así mismo cuenta para el desarrollo material de las mismas con dos leyes orgánicas: La Ley Orgánica del Ambiente (1976) y la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983), en las cuales se concretan sus atribuciones y le facultan no sólo para fijar la política ambiental y de ordenación del territorio, sino también para su desarrollo, implementación, control y ejecución.

Por su parte, al Ministerio de Agricultura y Cría le corresponde "la formulación de una política dirigida a lograr la superación del hombre del campo, así como el desarrollo del medio rural" (Artículo 31, ordinal 2º de la LOAC), y en particular cabe destacar la planificación del desarrollo agrícola y la zonificación de la producción en el marco del sistema nacional de planificación (Artículo 31, ordinal 12º LOAC). Estas competencias específicas se concretan más aún con la facultad de elaborar los programas integrales de desarrollo agrícola de áreas. (Artículo 31, ordinal 13º).

Del desarrollo de las ideas a lo largo de este trabajo podemos concluir que las acciones en materia agrícola deben utilizar como instrumento de ejecución a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, la cual aporta clarificación en cuanto a las relaciones institucionales con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, hasta este momento confusas, y permite además por medio de la institución de las autoridades de área el inicio de una política agrícola coherente e inmediata.

Sin embargo esta conclusión fundamental, exige algunas proposiciones en el ámbito institucional, es decir, sólo reestructurando el sector agrario podrá garantizarse la elaboración y ejecución de una política nacional y regional en este sentido.

La Propuesta Institucional para lograr el desarrollo agrario se resume así:

1. El primer principio que hemos de tener en consideración es que la política del sector y su administración deben ser tarea única y exclusiva del Ministerio de Agricultura y Cría, con los organismos de ejecución, el Instituto Agrario Nacional y las autoridades únicas de área, y tres organismos de apoyo, uno de investigación, otro de capacitación, y otro de financiamiento.

2. El Ministerio de Agricultura y Cría debe ser el único organismo encargado de la formulación de esta política debiendo pasar por consiguiente a él, cualquier atribución que en tal sentido tengan otros organismos del Estado. Para la conse-

cución de este fin el Ministerio deberá formular esta política a través de los programas de desarrollo agrícola, ganadero, pesquero, de riego y de cualquiera otra actividad complementaria de éstas, y debe elaborar, evaluar y controlar la ejecución de estos programas de acuerdo a sus propios dictados y en forma coherente con la política nacional por él formulada.

3. El organismo de ejecución, el Instituto Agrario Nacional, como organismo autónomo que es, debe seguir las indicaciones del Ministerio de Agricultura y Cría para ejecutar las políticas nacionales agrarias de desarrollo. Entre sus finalidades debe estar además la transformación económica y social de las regiones y áreas que le señale el Ministerio de Agricultura y Cría en beneficio del medio rural en orden a: a) Elevar las condiciones de vida de la población campesina; b) El mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales de agua y tierra dentro de la esfera de su competencia con el objeto de aumentar y diversificar la producción y la productividad de los suelos; c) La creación, mejora y conservación de explotaciones agrarias de características socio-económicas adecuadas, y toda otra tarea que el Ministerio de Agricultura y Cría le ordene en relación con el desarrollo rural y la Reforma Agraria.

Los demás órganos de ejecución serán las autoridades únicas de áreas para programas específicos.

4. En cuanto a los sistemas de apoyo, el organismo de investigación sería asumido por el Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias que con su carácter de organismo autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura y Cría deberá, de acuerdo a las instrucciones de éste, preparar y ejecutar los planes y programas de investigación del Ministerio asumiendo todas las funciones de investigación que sobre el sector agrario son competencia de este Ministerio. Su labor debe estar especialmente dirigida a la investigación aplicada para la identificación de áreas agrícolas homogéneas y fomentar en ellas, tanto el desarrollo agrícola como el tecnológico de los agricultores y de las empresas agrarias. Para el cumplimiento de sus funciones debe estructurarse en unidades operacionales a nivel regional con el objeto de abordar los problemas de acuerdo con las condiciones ecológicas y socio-económicas de las distintas regiones y los intereses de los agricultores de las mismas, teniendo siempre presente que su dedicación fundamental es la investigación de carácter nacional. Debe establecer igualmente servicios de apoyo y coordinación de la investigación para que el nivel nacional y regional se complementen en forma armónica.

El organismo de Capacitación estaría constituido por la actual Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria, pero limitando su función a la capacitación, mientras lo que se refiere a la Investigación Aplicada debe pasar al Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias descrito anteriormente. Igualmente deben pasar a este Fondo las funciones del Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas. La Fundación debe tener por objeto la formación y capacitación de los funcionarios del sector agrario transformándose en una verdadera escuela de especialización ofreciendo cursos de iniciación para todos aquellos funcionarios que se incorporan a algunos de los servicios que componen el sector y que necesiten de este adiestramiento para cumplir sus funciones. En forma especial deberá formar el personal que constituirá los equipos de las autoridades de área.

Igualmente deberá dar aquellos cursos que el Ministerio de Agricultura y Cría estime conveniente para la formación de los profesionales, técnicos y empleados que laboran en el sector agrario.

El organismo de financiamiento del sector, otro de los entes de apoyo, lo constituye el Fondo de Desarrollo Agropecuario el cual como instituto autónomo del Ministerio de Agricultura y Cría, será el ente financiero de todo el sector. El Fondo deberá asignar los recursos financieros de acuerdo a las políticas y los planes de

desarrollo establecidas por el Ministerio de Agricultura y Cría y con fines agrícolas, pecuarios, forestales y pesqueros.

El Fondo debe ser el ente autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura y Cría, responsable de la administración de los recursos financieros puestos a disposición del sector agrario para la ejecución de las políticas dictadas por dicho Ministerio.

Estos recursos financieros deben estar encaminados fundamentalmente a las siguientes áreas:

a) Financiamiento de proyectos encaminados a desarrollar aquellas áreas designadas por el Ministerio de Agricultura y Cría.

b) Financiamiento de proyectos de modernización o desarrollo de nuevas actividades en la agricultura, que el Ministerio de Agricultura y Cría fije.

c) Financiamiento de proyectos de desarrollo agrícola de común interés para varias regiones, y que se les haya dado tal carácter por el Ministerio de Agricultura y Cría.

d) Implementar las políticas dictadas por el Ministerio de Agricultura y Cría, a través del otorgamiento de créditos dirigidos a agricultores, cooperativas y empresas agrícolas que reúnan los requisitos que el Ministerio de Agricultura y Cría fije y que dirijan estos créditos a los fines que se les señale.

e) Financiamiento de los proyectos de investigación y capacitación que no encontrándose entre las actividades ordinarias del Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y la Fundación para la Capacitación de la Reforma Agraria; el Ministerio de Agricultura y Cría considere necesarios para un mejor desarrollo del sector.

IV. RESUMEN

Esta ponencia complementaria al Tema I del Programa del III Congreso Venezolano de Conservación, relativo a la Política Ambiental, y en particular al subtema relativo a los Principios Orientadores, trata de interrelacionar tres aspectos: el ambiente, la ordenación del territorio y la agricultura. La sola mención de estas tres partes hace evidente que la actividad en este caso, es la agricultura, el ambiente un elemento a tener en consideración y la ordenación del territorio un instrumento para lograr racionalizar el uso del espacio.

Durante el desarrollo del trabajo se analizan los tres aspectos y se asocian en lo relativo a la función de planificación, con la idea de proponer de manera general, la necesidad de reestructurar el sector agrario, y de mostrar, que la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio le clarifica al Ministerio de Agricultura y Cría sus relaciones con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, dado que la Ley Orgánica del Ambiente, por ser anterior a la organización ministerial contenida en la Ley Orgánica de la Administración Central, hacía aparecer al Ministerio de Agricultura y Cría como vacío de atribuciones en la ejecución de su política.

El mandato de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, aclara la distinción entre la materia de ambiente y la de ordenación del territorio vaciando al primero del contenido del segundo, y en este sentido da un tratamiento equilibrado a todas las actividades que se realicen en el territorio, entre ellas a la agricultura.

EL CONCEPTO DE EMPRESA PÚBLICA: Los cuatro elementos de una definición

Enrique Vilorio V.

Profesor en la Universidad Nacional Abierta

Existe un consenso generalizado en señalar la variedad de definiciones y de términos que se han propuesto para aprehender el fenómeno de la producción de bienes y servicios por parte de organismos pertenecientes al Estado o a entidades públicas.

Las locuciones empresa pública, empresa estatal, empresa del Estado, empresa de participación estatal son utilizadas, a veces indistintamente, y en otras ocasiones se busca obtener elementos para diferenciar una de otra.

Igual ocurre con la amplia gama de definiciones propuestas. Cada autor subraya los aspectos de su interés. Algunos ponen el acento en la calidad del control ejercido por el Estado sobre la empresa; otros realizan —en el caso de las sociedades anónimas— consideraciones numéricas con el fin de determinar el porcentaje de acciones en manos del Estado requerido para que la empresa pueda ser considerada pública; unos cuantos subrayan el objetivo del organismo (de servicio tradicional o de producción industrial, comercial, etc.) y, en otros casos, algunos provistos de un enfoque jurista enfatizan la presencia o ausencia de personalidad jurídica del ente productivo.

Nosotros, por nuestra parte, preferimos acoger la sugerencia contenida en una investigación patrocinada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, según el cual: “esta tentativa de discutir los problemas en torno a la definición del concepto de empresa pública o estatal puede ser simplificada por la discusión separada de ambos términos”¹, es decir, el de empresa, por un lado, y el de pública o estatal, por el otro.

En este orden de ideas, el CLAD afirma que “el término que presenta menos problemas es el relativo al carácter público o estatal”. Aun cuando en ciertas ocasiones se utiliza el término de “empresas de servicio público” para referirse a las unidades productivas que proveen ciertos insumos básicos como electricidad o agua, no es ese el sentido usual del término. Por otra parte, la simple referencia a la propiedad del capital ha ido quedando superada al acumularse instancias de empresas intervenidas o situaciones similares en las que el gobierno ejerce, de hecho, la dirección de la empresa. En general, *la tendencia actual es la de definir una empresa como pública en la medida en que el gobierno central u otras empresas públicas ejercen el control efectivo de la empresa por la vía de la designación de sus directivos*².

Nosotros coincidimos, en lo fundamental, con el enfoque del CLAD. En efecto, el carácter público de una empresa viene dado, en un primer momento, por la propiedad pública de la empresa, independientemente de cuál persona pública sea la propietaria de la empresa (la República de Venezuela, un instituto autónomo, una sociedad anónima pública, o bien, un estado o un municipio). Y por supuesto, este carácter público, además del hecho formal de la propiedad debe repercutir en la dinámica de actuación de la empresa, mediante el ejercicio de determinadas atribuciones de dirección y de control por parte del ente público propietario sobre la empresa.

1. Cfr.: *Las Empresas Estatales en América Latina*. Publicación del CLAD. Editorial Arte. Caracas, 1979, pp. 21.

2. CLAD, *idem*, pp. 21 y 22 (el subrayado es nuestro).

Ahora bien, desde otro punto de vista y con el fin de dilucidar el contenido de la noción de empresa, y teniendo en cuenta la ambigüedad de las diferentes aproximaciones, podríamos establecer lo que denominaríamos "una aproximación por contraste o por exclusiones". En otras palabras, intentaremos³ señalar algunos elementos que parecen ser propios o específicos de la empresa, en contraposición con otras instituciones como sería un organismo de corte gubernamental. De esta forma podemos indicar que estos caracteres o parámetros propios de la noción de empresa son los siguientes:

- 1) Alta predictibilidad de estados futuros de la empresa. Lo que significa que ésta debe poseer un alto grado de control de las propias variables que afectan su funcionamiento interno.
- 2) Objetivos claros y únicos, aun cuando se trate de la producción de varios bienes y/o servicios.
- 3) Producción de carácter divisible, lo que facilita medir sus efectos.
- 4) Los efectos que la producción de los bienes y/o servicios generan en la sociedad pueden ser medidos con gran precisión y no se pierden en diferentes direcciones.
- 5) Se realizan transacciones fundamentalmente de carácter económico (compra-venta) con el medio externo, del cual se trata de obtener el pago correspondiente al costo y los esfuerzos realizados para la producción de los bienes y/o servicios.
- 6) Los costos, las ampliaciones de la capacidad instalada, la extensión de la cobertura del mercado y la producción de beneficios debe ser normalmente cubierta y sostenida con el producto o resultado de la explotación de su actividad, o lo que es lo mismo, de la gestión de sus operaciones y funciones básicas.

Tal y como se observa, esta caracterización preliminar permite diferenciar a la empresa de otras organizaciones o instituciones que cumplen un cometido de carácter gubernamental. Un ejemplo nos permitirá comprender mejor estas diferencias. Tomemos por caso una empresa (no estamos calificándola de pública o de privada), que tiene por cometido producir determinado bien (aluminio, electrodomésticos, alimentos, etc.) y contraponámosla a la actividad específica de un ministerio, el cual tiene por objetivo, por ejemplo, la fijación de una política económica determinada (como la de regionalización). Aplicando los parámetros descritos, vemos que éstos corresponden, efectivamente, más al quehacer empresarial que al ministerial. En efecto, una empresa maneja con mayor autonomía sus variables internas que un ministerio, más sujeto a disposiciones legales que lo limitan; los objetivos de las empresas son claros y únicos a diferencia de los ministeriales que pueden ser más ambiguos y diversos. Lo mismo podemos decir en lo referente a la divisibilidad e impacto de los productos de ambas instituciones, unos, los de la empresa, son mucho más identificables y medibles que los del ministerio. Igual ocurre con el carácter de las transacciones (económicas para la empresa y político/sociales para el ministerio) y con la capacidad de autofinanciamiento de las actividades de ambas instituciones, la cual en el caso del ministerio es, por definición, prácticamente imposible.

De esta forma, es posible concluir señalando la validez de los parámetros expuestos para definir, por contraste, lo que debe entenderse por empresa. Por supuesto que las especificidades de la empresa pública, en tanto que organismos con finalidades y

3. Este análisis se apoya en las consideraciones de Boneo Horacio y Jiménez Nieto, contenidas en la Antología *Gobierno y Empresas Públicas en América Latina* patrocinada por el CLAD y publicada por Ediciones SIAP en Buenos Aires, 1978, y en la tesis de grado de Rumbos Magdalena: *Las Empresas Públicas Municipales*, ENAHP, Caracas, 1980.

modalidades de actuación diferentes a la empresa privada deben ser objeto de consideración diferente.

Realizadas estas primeras consideraciones conceptuales, podemos definir a la empresa pública como:

“Aquellas entidades descentralizadas funcionalmente del Estado, con personalidad jurídica de derecho público o privado, en las cuales el Estado ejerce el control de su dirección, directamente o a través de otras entidades públicas, mediante la posesión de la mayoría del capital o a través de otros instrumentos que aseguren dicho control, y cuyo objeto sea la producción de bienes y/o servicios de naturaleza industrial, comercial o financiera o la coordinación y control de la actividad de otras empresas públicas”.

Descomponiendo la definición propuesta tendríamos que la empresa pública es:

1. Una entidad descentralizada.
2. Posee personalidad jurídica propia de derecho público o privado.
3. Es controlada por el Estado.
4. Produce bienes o servicios de naturaleza industrial, comercial o financiera o controla otras empresas públicas.

Analicemos estas características de la empresa pública.

1. *La empresa pública es una entidad descentralizada*

La empresa pública se inscribe dentro del fenómeno de la descentralización funcional del Estado. Según la doctrina:

“En la descentralización funcional el Estado separa, opera una segregación o desprende un servicio para afectarlo al cumplimiento de una finalidad concreta y, para ello, lo dota de un patrimonio a través de la asignación legal de recursos, al mismo tiempo que le confiere o le reconoce una personalidad jurídica autónoma, distinta de la del Estado mismo”⁴.

De esta forma podemos decir que toda empresa pública es una entidad descentralizada, aunque la afirmación en contrario no sea valedera, es decir, que toda entidad descentralizada sea una empresa pública. En otras palabras, la entidad descentralizada es el género y la empresa pública la especie. Esta diferenciación se basa, sobre todo, en los objetivos de carácter industrial, comercial y financiero que persigue la empresa pública, los cuales la distinguen de otras entidades descentralizadas que persiguen objetivos científicos, culturales, sociales. Un ejemplo nos ayudará a comprender mejor esta situación. Tomemos por caso la Corporación Venezolana de Fomento y el Instituto Nacional de Parques, ambas instituciones son entidades descentralizadas de derecho público (institutos autónomos). sin embargo, de acuerdo con nuestra definición, sólo la C.V.F. será empresa pública, puesto que cumple un cometido de carácter financiero, a diferencia de INPARQUES que persigue un objetivo social de carácter recreativo y ecológico. Repetimos, ambos organismos son entidades descentralizadas, pero sólo uno es empresa pública. Así podemos acuñar la siguiente proposición:

“Toda empresa pública es una entidad descentralizada; pero no toda entidad descentralizada es una empresa pública”.

Este carácter de entidad descentralizada, le otorga, además, un rasgo peculiar a la empresa pública. En efecto, en tanto que entidad descentralizada, la empresa pública goza de un amplio margen de autonomía en su actuación. Las relaciones que se

4. Garrido Juan y Socorro Nelson (*Estudio Jurídico*) *Las Empresas del Estado en Venezuela*. Publicaciones de la ENAHP. Caracas, p. 1.

establecen con el Estado no son jerárquicas o de sujeción, estando la empresa únicamente limitada por las disposiciones legales que con carácter expreso impongan una limitación a su autonomía operacional.

2. *La empresa pública posee una personalidad jurídica propia de derecho público o privado*

En segundo lugar, una empresa pública debe poseer una personalidad jurídica propia de derecho público o de derecho privado, es decir, que la empresa debe tener la calidad de sujeto de derecho, traducida en la capacidad de ser titular de derechos y de obligaciones. Esta personalidad jurídica puede ser otorgada a la empresa, de acuerdo con los procedimientos del derecho público, en cuyo caso nos encontraremos frente al llamado instituto autónomo empresarial. La personalidad jurídica puede ser también otorgada de acuerdo con las reglas del derecho privado. En Venezuela, usualmente, se han creado empresas públicas bajo la forma de sociedades mercantiles.

Este disfrute de una personalidad jurídica propia constituye una derivación inmediata y consustancial del carácter de entidad descentralizada de la empresa pública, ya que la descentralización, a diferencia de la desconcentración, presupone el otorgamiento de una personalidad jurídica propia al ente descentralizado.

Debido a la indefinición existente en la legislación venezolana acerca de la forma jurídica de las empresas públicas este problema de la personalidad jurídica ha traído una variada y rica discusión en la doctrina nacional. En todo caso, por el momento sólo nos interesa subrayar que la empresa pública debe poseer una personalidad jurídica de derecho público o de derecho privado, sin importarnos cuál forma jurídica adopte.

3. *La empresa pública es controlada por el Estado*

En tercer lugar, una empresa pública supone un control público. Este elemento constituye una derivación inmediata de la propiedad pública de la empresa. Es de hacer notar que, en los términos de la definición, este control puede ser ejercido por el propio Estado o por otra entidad pública, lo cual nos lleva a aceptar el criterio según el cual existen empresas públicas de primero y de segundo grado. En efecto, tomemos por caso la relación existente entre el Estado, o mejor dicho, entre la República de Venezuela, Petróleos de Venezuela y sus filiales. En este sentido, podríamos afirmar que PDVSA constituye una empresa pública de primer grado, puesto que, en tanto que sociedad anónima pública, el 100% de las acciones que constituyen su capital social está en manos de la República de Venezuela. En cambio, Maraven, Pequiven, Lagoven, Corpoven, etc., serían, en el ejemplo, empresas públicas de segundo grado, puesto que su capital pertenece a Petróleos de Venezuela, el cual es una empresa de primer grado. Incluso una filial en la cual Corpoven tuviese el control, podría dar origen como de hecho existen, a una empresa pública de tercer grado, tal y como acontece con CEVEGAS o con las empresas mixtas mayoritarias de Pequiven.

En el caso de las empresas públicas creadas de acuerdo con el derecho público —institutos autónomos empresariales— es evidente que, por su mismo carácter público, el control que el Estado ejerce sobre ellas es indiscutible. Sin embargo, mayores problemas presentan las empresas públicas constituidas bajo las formas del derecho privado mercantil. En estos casos el control puede provenir, bien sea porque el Estado ejerce el control mayoritario de la empresa, al poseer más del 50% de las acciones que componen el capital social, o bien porque sin ser el Estado socio mayoritario, existen determinados instrumentos o mecanismos (acciones preferidas, participación

decisiva, control de la dirección de la empresa, etc.) que aseguran dicho control. En ambos casos nos encontramos en presencia de un control estatal, lo que varía es el carácter del mismo, en un caso, el control es de carácter cuantitativo y, en el otro, se asienta más bien sobre circunstancias de carácter cualitativo y que aseguran dicho control.

Finalmente es de señalar que este control estatal sobre la actividad de la empresa asegura la necesaria vinculación que debe existir entre la empresa pública y las instancias centrales del gobierno a fin de que éstas estimen el correcto cumplimiento de los planes, programas y metas por parte de las empresas públicas.

4. *La empresa pública produce bienes o servicios de naturaleza industrial, comercial o financiera*

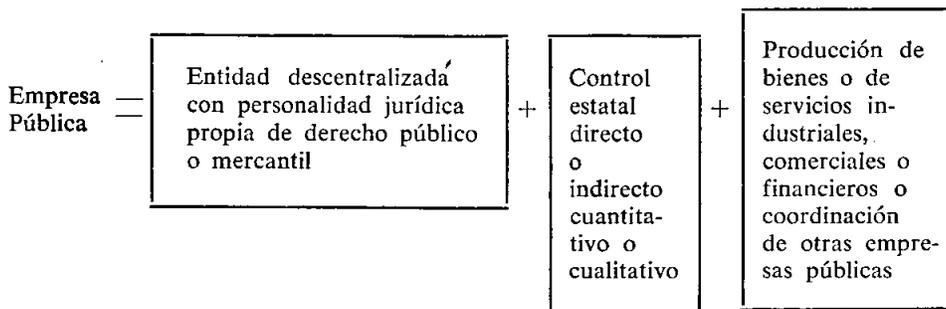
Por último, y como elemento de fundamental importancia, la empresa pública, a diferencia de otras entidades públicas, produce bienes o servicios *de naturaleza industrial, comercial o financiera*.

De esta forma una entidad descentralizada que produzca aluminio o acero (bienes industriales) es una empresa pública. Igualmente, una entidad descentralizada que venda un servicio telefónico o eléctrico (servicio comercial) puede ser considerada como empresa pública. Lo mismo podemos decir de una empresa que financie a los particulares (grande, mediana o pequeña industria), que les arriende equipos industriales (servicios industriales), etc.

En todo caso, en nuestra opinión, éste es el rasgo distintivo de la empresa pública: la producción de bienes y/o servicios de naturaleza industrial comercial o financiera.

Finalmente hemos incluido en nuestra definición el elemento de coordinación o control de otras empresas públicas, con el fin de incorporar en la definición a los denominados holdings públicos, los cuales, a pesar de que no producen bienes o servicios industriales, comerciales o financieros, coordinan y controlan la actividad de otras empresas que sí producen dichos bienes y servicios. Estos holdings públicos son empresas públicas en sentido amplio, y tienen como función fundamental asegurar el control público, indirecto, sobre las empresas pertenecientes al holding.

De esta forma, si tuviésemos que acuñar una fórmula que nos permita integrar los elementos definitorios de la empresa pública, éstos podrían ser representados así:



LEGISLACION

Información Legislativa

LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL CUARTO TRIMESTRE DE 1983

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 Energía y Minas. b. Ministerio de Desarrollo Urbano. c. Ministerio de Fomento. d. Ministerio de la Juventud. e. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. f. Ministerio de Hacienda. g. Ministerio de Educación: Universidades. h. Ministerio de Información y Turismo. i. Ministerio de Justicia. 2. *Administración Descentralizada*.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Financiero: Crédito Público*. 2. *Sistema Presupuestario*. A. Disposiciones Generales. B. Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante avances. 3. *Sistema de Estadística e Informática*. 4. *Sistema de Procedimientos*. 5. *Sistema de Personal*. A. Disposiciones Generales. B. Normas del Personal Docente del Ministerio de Educación. C. Normas del Personal Judicial. 6. *Sistema de Obras y Adquisición de Bienes*. A. Normas para orientar la demanda de obras, bienes y servicios del sector público. B. Licitaciones. C. Concesiones y Contratos Mineros. 7. *Sistema de Control Fiscal*.

III. POLITICA SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*. 2. *Política de Relaciones Interiores*. A. Seguridad y Defensa. B. Régimen Electoral. a. Propaganda e Información Electoral. b. Registro Electoral. c. Proceso de Votaciones. a'. Instalación de Mesas Electorales. b'. Acto de Votación. c'. Proceso de Escrutinio y Totalización. d'. Proclamación de candidatos a Cuerpos Deliberantes. 3. *Justicia*. A. Régimen Penitenciario. B. Sistema Registral y de Notarías Públicas. C. Organización de Tribunales.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen Impositivo*. A. Impuesto sobre la Renta. B. Aduanas. 2. *Régimen de las Finanzas*. A. Régimen de la Moneda y del Control de Cambio. a. Organización del Régimen de Cambios Diferenciales. b. Convenio Cambiario. C. Régimen de Cambios Diferenciales. B. Regulación de Operaciones Bancarias. C. Inversiones Extranjeras. 3. *Régimen de la Industria*. A. Desarrollo de la Industria Automotriz. B. Normas de Calidad. 4. *Régimen de Comercio Exterior*. A. Importación. B. Exportación. 5. *Régimen de Energía y Minas*.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Educación*. 2. *Sanidad*. 3. *Relaciones Laborales*. 4. *Turismo y Recreación*.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Urbanismo y Vivienda*. A. Autorizaciones Urbanísticas. B. Normas sobre Construcciones Educativas. C. Planes Rectores. D. Subsidio a la Vivienda. 2. *Régimen de Protección del Ambiente y de los Recursos Naturales*. A. Protección al Dominio Hídrico. B. Regulaciones sobre Cacería Deportiva. C. Regulaciones sobre Prevención de Incendios. 3. *Régimen de las Comunicaciones*. A. Correos. B. Radiodifusión. 4. *Régimen del Transporte y Tránsito*. A. Transporte Terrestre. B. Transporte Aéreo.

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. Administración Central

A. Organismos de la Presidencia de la República

—Decreto Nº 2.218, de 12-9-1983 mediante el cual se crea una Comisión ad-honorem que tendrá a su cargo la revisión del Reglamento sobre las Condiciones de Higiene y Seguridad en el Trabajo. *G.O.* Nº 32.824 de 3-10-1983.

—Decreto Nº 2.241, de 25-9-1983, mediante el cual se crea la Comisión de Transporte para la Ciudad de Mérida, Estado Mérida, con el objeto de analizar la problemática del transporte y del tránsito de dicha ciudad y de su área metropolitana. *G.O.* Nº 32.828 de 7-10-1983.

—Decreto Nº 2.322 de 23-11-1983 mediante la cual se crea la Comisión Asesora de Política Petrolera Internacional con carácter permanente y *ad-honorem*. *G.O.* Nº 32.860 de 24-11-1983.

—Decreto Nº 2.346 de 4-12-1983 mediante el cual se crea una Comisión Presidencial con carácter *ad-honorem*, cuyo objeto será examinar, considerar y formar criterio sobre las diferentes opciones que se han propuesto para la reordenación de las Empresas del Estado que operan en el sector de la energía eléctrica. *G.O.* Nº 32.868 de 6-12-1983.

—Decreto Nº 2.353 de 8-12-1983, mediante el cual se dispone que la organización, funcionamiento y realización de los Congresos Venezolanos de Conservación, se regirá por las normas establecidas en este Decreto. *G.O.* Nº 32.873 de 13-12-1983.

B. Organización Ministerial

a. Ministerio de Energía y Minas

—Decreto Nº 2.384, de 28-12-1983, mediante el cual se crea una Comisión Asesora con carácter *ad-honorem* y adscrita al Ministerio de Energía y Minas, con el objeto de formular recomendaciones para establecer y mantener mecanismos tendientes a incrementar la participación de las Empresas del Estado operadoras de hidrocarburos y de la industria petroquímica. *G.O.* Nº 32.886 de 30-12-1983.

b. Ministerio de Desarrollo Urbano

—Decreto Nº 2.381 de 28-12-1983, mediante la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio del Desarrollo Urbano. *G.O.* Nº 32.886 de 30-12-1983.

c. Ministerio de Fomento

—Decreto Nº 2.178 de 28-7-1983, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento Orgánico del Ministerio de Fomento. (Reimpresión por error de copia). *G.O.* Nº 3.295 Extraordinario de 16-12-1983.

d. Ministerio de la Juventud

—Decreto Nº 2.388 de 27-11-1983 mediante la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio de la Juventud. *G.O.* Nº 32.870 de 8-12-1983.

e. *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*

—Resolución N° G-436 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 21-11-1983 mediante la cual se modifica el artículo 12 del Reglamento Interno del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, en la forma que en esta se señala. *G.O.* N° 32.858 de 22-11-1983.

—Decreto N° 2.268, de 6-10-1983, mediante el cual se crea el Centro Amazónico para Investigación y Control de Enfermedades Tropicales "Simón Bolívar". *G.O.* N° 32.836 de 20-10-1983.

—Resolución N° G-444 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 9-12-1983, mediante la cual se adscribe el Centro Amazónico para Investigación y Control de enfermedades Tropicales "Simón Bolívar", a la Dirección General Sectorial de Salud Pública de este Ministerio. *G.O.* N° 32.872 de 12-12-1983.

—Resolución N° 6 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 3-10-1983 mediante la cual se modifica el artículo 3° de la Resolución N° 157 de 1-9-1976 en relación a la integración de la Comisión Asesora prevista en el Decreto sobre Productos Cosméticos. *G.O.* N° 32.830 de 11-10-1983.

—Resolución N° G-437 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 21-11-1983 mediante la cual se crea el Departamento de Inscripción de Títulos y de Estadística, el cual estará adscrita a la Dirección de Desarrollo y Adiestramiento de Recursos Humanos. *G.O.* N° 32.858 de 22-11-1983.

—Resolución N° G-440 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 25-11-1983 mediante la cual se dictan las normas que regirán el funcionamiento de las farmacias dependientes de los hospitales del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. *G.O.* N° 32.868 de 6-12-1983.

f. *Ministerio de Hacienda*

—Resolución N° 1.931 del Ministerio de Hacienda de 25-10-1983 mediante la cual se dicta el Reglamento Interno de la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI). *G.O.* N° 32.840 de 27-10-1983.

g. *Ministerio de Educación: Universidades*

—Decreto N° 2.216, de 12-9-1983, mediante el cual se atribuye al Consejo Nacional de Universidades el carácter de servicio autónomo sin personalidad jurídica, para financiar las actividades que le corresponden. *G.O.* N° 32.833 de 17-10-1983.

—Decreto N° 2.342 de 1-12-1983 mediante el cual se autoriza la creación y funcionamiento del Instituto Universitario de Tecnología "Venezuela", con sede en Caracas. *G.O.* N° 32.865 de 1-12-1983.

—Decreto N° 2.344 de 1-12-1983 mediante el cual se autoriza la creación y el funcionamiento del Instituto Universitario de Policía Científica, que tendrá su sede principal en la Región Capital. *G.O.* N° 32.865 de 1-12-1983.

—Resolución N° 401 del Ministerio de Educación de 30-11-1983 mediante el cual se dicta el Reglamento General de la Universidad Pedagógica Experimental "Libertador" *G.O.* N° 3.286 Extraordinario de 2-12-1983.

h. *Ministerio de Información y Turismo*

—Resolución Nº 28 del Ministerio de Información y Turismo de 29-9-1983 mediante la cual se crea una Comisión que tendrá por objeto la presentación a este despacho de las medidas necesarias para instrumentar el Plan de Lanzamiento Turístico de Venezuela. *G.O.* Nº 32.824 de 3-10-1983.

i. *Ministerio de Justicia*

—Resolución Nº 37 del Ministerio de Justicia, de 28-11-1983 mediante la cual se crea una Comisión Especial para la redacción de Anteproyectos de Leyes de Naturaleza Penal y Penitenciaria, con carácter *ad-honorem*, la cual estará integrada por los ciudadanos que en ella se mencionan. *G.O.* Nº 32.864 de 30-11-1983.

2. *Administración Descentralizada*

—Decreto Nº 2.317 de 16-11-1983 mediante el cual se dicta el Reglamento Nº 1 de la Ley de la Corporación de Desarrollo de la Región de los Llanos (CORPOLLANOS). *G.O.* Nº 32.864 de 30-11-1983.

—Decreto Nº 2.315 de 16-11-1983 mediante la cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento Nº 1 de la Ley de la Corporación de Desarrollo de la Región Central. *G.O.* Nº 32.877 de 19-12-1983.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Financiero: Crédito Público*

—Decreto Nº 2.265 de 16-10-1983, mediante el cual se reforma el Decreto Nº 1.717 de fecha 30 de noviembre de 1982, mediante la 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) para cancelar obligaciones contraídas por Entes Públicos con Instituciones Financieras, Contratistas y Proveedores en fecha anterior al 30 de junio del año 1981. *G.O.* Nº 32.834 de 18-10-1983.

—Decreto Nº 2.316 de 16-11-1983 mediante el cual se revoca en todas sus partes, el Decreto Nº 2.265, que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar Operaciones de Crédito Público requeridas para cancelar obligaciones contraídas por Entes Públicos con Instituciones Financieras, Contratistas y Proveedores en fecha anterior al 30-6-1981. Aprobado en Consejo de Ministros el día 16 de octubre de 1983. *G.O.* Nº 32.856 de 18-11-1983.

—Decreto Nº 2.355 de 8-12-1983, mediante el cual se procede a la Vigésima Primera Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional (DPN) 14 de junio de 1988 constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de tres mil ochocientos treinta y ocho millones de bolívares (Bs. 3.838.000.000,00), destinados a financiar parcialmente a su cancelación de obligaciones contraídos por entes públicos. *G.O.* Nº 32.871 de 9-12-1983.

—Resolución Nº 1.905, del Ministerio de Hacienda, de 6-10-1983, mediante la cual se procede a la sustitución o canje de los títulos de la Deuda Pública Nacional Segunda Emisión Dólares, por un monto de un millón de dólares de los Estados Unidos de América (US \$ 1.000.000,00) por cuarenta (40) Títulos de la Deuda Pública

Nacional Segunda Emisión Dólares de cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América (US \$ 50.000,00). *G.O.* N° 32.827 de 6-10-1983.

—Resolución N° 1.909, del Ministerio de Hacienda, de 13-10-1983, mediante la cual se dispone que los títulos de la Deuda Pública denominados en moneda extranjera a que se refieren los considerandos de esta Resolución, entregados al Instituto Nacional de Obras Sanitarias, podrán ser utilizados, además de los fines indicados en la Resolución N° 1.723 del 3 de junio de 1983, para cancelar a instituciones bancarias nacionales, las obligaciones que hayan contraído el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, en razón de Cartas de Crédito abiertas para financiar la adquisición, montaje y puesta en marcha de equipos para la Estación de Bombeo de Taguaza. *G.O.* N° 32.832 de 14-10-1983.

—Resolución N° 1.940 del Ministerio de Hacienda de 7-11-1983 mediante la cual se dispone que los Títulos de la Deuda Pública denominados en moneda extranjera a que se refieren los considerandos de esta Resolución, y, que reciba el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), serán colocados en el mercado interno para ser adquiridos por entes públicos o privados a la tasa de cambio de Bs. 4.30 por dólar de los Estados Unidos de América. *G.O.* N° 32.848 de 8-11-1983 y *G.O.* N° 32.849 de 9-11-1983 (reimpresión por error de copia).

—Resolución N° 1.964 del Ministerio de Hacienda de 23-11-1983 mediante la cual se dispone que los Títulos de la Deuda Pública denominados en dólares de los Estados Unidos de América, emitidos de conformidad con la "Ley que Autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar operaciones de Crédito Público requeridos para cancelar obligaciones contraídas por entes públicos con Instituciones financieras, contratistas y proveedores en fecha anterior al 30 de junio del año 1983", que adquiera o reciba el Banco Industrial de Venezuela, sólo podrán ser utilizados por dichos institutos para los fines que en ella se señalan. *G.O.* N° 32.859 de 23-11-1983 y *G.O.* N° 32.869 de 7-12-1983. (Reimpresión por error de copia).

A. Disposiciones Generales

2. Sistema Presupuestario

—Resolución Conjunta N° 312 y 1.956 de la Oficina Central de Presupuesto y del Ministerio de Hacienda de 17-11-1983 mediante la cual se aprueba el Instructivo N° 1 que regirá el Sistema de Programación de la Ejecución del Presupuesto de Gastos para el ejercicio fiscal de 1984. *G.O.* N° 32.855 de 17-11-1983.

—Resolución N° 318 de la Oficina Central de Presupuesto de 29-12-1983 por la cual se aprueba el Instructivo N° 2: Clasificador de Partidas que regirá el Proceso Presupuestario para el ejercicio de 1984 *G.O.* N° 32.885 de 29-12-1983.

—Decreto N° 2.308 de 16-11-1983 mediante el cual se dispone la Distribución Institucional del Presupuesto de Costos para el Ejercicio Fiscal 1984. (Reimpresión por Gastos para el ejercicio fiscal 1984 (Reimpresión por error de copia) *G.O.* N° 3.284 Extraordinario del 30-11-1983.

—Resolución N° G-446 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 16-12-1983, mediante la cual se aprueba la Estructura para la ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos Manejado mediante Avances. *G.O.* N° 32.879 de 21-12-1983.

—Resolución N° 295 de la Fiscalía General de la República de 7-12-1983, mediante la cual se aprueba la estructura para la ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos Manejado mediante Avances. *G.O.* N° 32.879 de 21-12-1983.

B. *Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante avances*

3. *Sistema de Estadística e Informática*

—Resolución Nº 112, de la Oficina Central de Estadística e Informática, de 14-10-1983, mediante la cual se ordena la publicación en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, el Boletín de Indicadores de Coyuntura Nº 18 correspondiente al Tercer Trimestre de 1983. *G.O.* Nº 32.832 de 14-10-1983.

—Resolución Nº 113 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 9-12-1983, mediante la cual se ordena publicar en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística, el fascículo F/VEN 1 Venezuela Estimaciones y Proyecciones de Población 1.950-2.025 correspondiente a diciembre 1983. *G.O.* Nº 32.871 de 9-12-1983.

—Resolución Nº 114 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 30-12-1983, mediante la cual se dispone que se publique en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, el volumen de la "Población Total por Entidades Federales, Distritos y Municipios, Sexo y Grupos de Edad" de acuerdo a los resultados del XI Censo General de Población y Vivienda de 1981. *G.O.* Nº 32.885 de 29-12-1983.

4. *Sistema de Procedimientos*

—Resolución Nº 438 del Ministerio de Educación de 22-12-1983, mediante la cual se dispone que el registro de presentación de documentos del Ministerio de Educación funcionará de la forma que en ella se especifica. *G.O.* Nº 32.881 de 23-12-1983.

5. *Sistema de Personal*

A. *Disposiciones Generales*

—Resolución Nº 5 de la Oficina Central de Personal, de 26-10-1983 mediante la cual se dictan las normas para el Desarrollo y Funcionamiento del Sistema Nacional de Adiestramiento. *G.O.* Nº 3.272 Extraordinario de 16-11-1983.

—Resolución Nº 6 de la Oficina Central de Personal de 15-12-1983 mediante la cual se dispone que serán días no laborables para los funcionarios públicos de la Administración Pública Nacional durante el año 1984, los que en ella se señalan. *G.O.* Nº 32.881 de 23-12-1983.

B. *Normas del Personal Docente del Ministerio de Educación*

—Resolución Nº 405 del Ministerio de Educación de 5-12-1983 mediante la cual se dictan las instrucciones siguientes: 1º ningún docente podrá ser postulado con una carga mayor a 48 horas semanales, independientes del Nivel o de su modalidad. 2º Los cargos fijos aún cuando fuesen para turnos diferentes no podrán ser desempeñados por la misma persona. 3º Se indica la carga horaria máxima semanal de los cargos fijos. *G.O.* Nº 32.870 de 8-12-1983.

C. *Normas del Personal Judicial*

—Resolución s/n del Consejo de la Judicatura de 2-8-1983 mediante la cual se dicta el Estatuto del Personal Judicial. *G.O.* Nº 3.271 Extraordinario de 11-11-1983.

6. Sistema de obras y adquisición de bienes

A. Normas para orientar la demanda de obras, bienes y servicios del sector público

—Instructivo Presidencial Nº 6, mediante el cual se dictan las pautas para su aplicación del Decreto Nº 1.234 del 8-10-81, sobre las "Normas para Orientar la Demanda de Obras, Bienes y Servicios del Sector Público hacia la Producción Nacional". *G.O.* Nº 32.839 de 26-10-1983 y *G.O.* Nº 32.852 de 14-11-1983. (Reimpresión por error de copia).

B. Licitaciones

—Resolución Nº G-443 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 9-12-1983 mediante la cual se crea la Comisión Especial de Licitación que tendrá a su cargo la Licitación Pública. *G.O.* Nº 32.872 de 12-12-1983.

C. Concesiones y contratos mineros

—Resolución Nº 717 del Ministerio de Energía y Minas de 28-11-1983 mediante la cual se crea la Comisión Evaluadora de las Solicitudes de Concesiones y Contratos Mineros. *G.O.* Nº 32.867 de 5-12-1983.

7. Sistemas de Control Fiscal

—Resolución Nº CG-16, de la Contraloría General de la República, de 6-10-1983, mediante la cual se dictan las instrucciones para regular la entrega y recepción tanto de las dependencias de la Administración Central que administren, manejen o custodien fondos o bienes públicos, como de los entes de la Administración Nacional Descentralizada. *G.O.* Nº 32.828 de 7-10-1983.

—Resolución Nº CG-16, de la Contraloría General de la República, de 25-10-1983, mediante la cual se dictan instrucciones destinadas a regular la entrega y recepción de las dependencias de la Administración Estatal, del Distrito Federal, de los territorios federales, así como de las municipalidades que administren, manejen o custodien fondos o bienes públicos. *G.O.* Nº 32.839 de 26-10-1983.

III. Política, Seguridad y Defensa

1. Política de Relaciones Exteriores

—Acuerdo Complementario al Convenio Básico sobre Cooperación Científica y Tecnológica entre el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Venezuela y el Deutscher Akademischer Austauschdienst (Servicio Alemán de Intercambio Académico) de la República Federal Alemana. *G.O.* Nº 32.843 de 1-11-1983.

—Resolución N PE-TA 14 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 21-11-1983, mediante la cual se publica el Acuerdo constitutivo del Centro Latinoamericano y del Caribe de la Juventud. *G.O.* Nº 3.302 Extraordinario de 23-12-1983.

—Resolución Nº PE-TA 15 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 28-11-1983 mediante la cual se suscribe el Acuerdo Complementario al Convenio Básico de Cooperación técnica entre el gobierno de la República de Venezuela y el gobierno de la República Italiana, en materia de energía nuclear para fines pacíficos. *G.O.* Nº 32.883 de 27-12-1983.

—Resolución Nº PE-AB-12, del Ministerio de Relaciones Exteriores de 28-10-83, mediante la cual se designan los representantes de Venezuela que integrarán la Comisión mixta que actuará como mecanismo de cooperación y enlace, para la prevención y represión del tráfico ilícito de Sustancias estupefacientes y psicotrópicos. *G.O.* Nº 32.843 de 1-11-1983.

2. *Política de Relaciones Interiores*

A. *Seguridad y Defensa*

—Decreto Nº 2.011 de 3-11-1983 mediante el cual se modifican las denominaciones de los organismos militares que en él se mencionan, se delimitan las jurisdicciones territoriales de los Consejos de Guerra Permanentes y se crean las Fiscalías Militares. *G.O.* Nº 32.877 de 19-12-1983.

B. *Régimen Electoral*

a. *Propaganda e Información Electoral*

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 31-10-1983, mediante la cual se dispone que no se permitirá el uso permanente de parques o plazas para partido político o grupo de electores determinados a partir de la presente fecha. *G.O.* Nº 32.844 de 2-11-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 18-11-1983 mediante la cual se ratifica que la campaña electoral de 1983 finaliza el 30 de noviembre a las 12 de la noche. *G.O.* Nº 32.858 de 22-11-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 18-11-1983, mediante la cual se prohíbe a los miembros y funcionarios de los Organismos Electorales (Consejo Supremo Electoral, Juntas Electorales y Mesas) así como a los Testigos Electorales, el uso en la sede de esos Organismos y lugar visible de su cuerpo o vestimenta, de cualquier tipo de distintivo o símbolo que lo identifique como simpatizante o adherente de un partido o grupo electoral y que puede significar realización de propaganda electoral. *G.O.* Nº 32.858 de 22-11-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 28-11-1983 mediante la cual se dispone que los medios de comunicación social, tanto audiovisuales como escritos (radio, televisión, prensa), no podrán transmitir ni publicar boletines sobre resultados parciales de las elecciones que se celebrarán el día 4 de diciembre del presente año hasta después que este organismo (CSE), emita su primer boletín informativo. *G.O.* Nº 32.866 de 2-12-1983.

b. *Registro Electoral*

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 28-11-1983 mediante la cual se dispone que el procedimiento para incorporar electores rechazados al Registro Electoral Pertinente por razones no imputables a ellos, se hará hasta el día 29 de noviembre a las 12 p.m. y deberán presentarse en la forma que en ella se señala. *G.O.* Nº 32.866 de 2-12-1983.

*c. Proceso de Votaciones**a'. Instalación de las Mesas de Votación*

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 3-10-1983 mediante la cual se fija el lapso para la instalación de las Mesas Electorales de todo el país, el cual estará comprendido entre el 2 y el 7 de noviembre de 1983. *G.O.* N° 32.840 de 27-10-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 4-11-1983, mediante la cual se amplía el lapso para la instalación de las Mesas Electorales de todo el país el 15 de noviembre de 1983. *G.O.* N° 32.846 de 4-11-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 14-11-1983, mediante la cual se amplía el lapso para la instalación de las Mesas Electorales de todo el país hasta el 20 de noviembre de 1983. *G.O.* N° 32.855 de 17-11-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 7-11-1983 mediante la cual se determina que las listas de candidatos a Miembros Principales y Suplentes de las Mesas Electorales deben ser remitidas por las Juntas Electorales a quienes compete el nombramiento. *G.O.* N° 32.852 de 14-11-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 22-11-1983, mediante la cual se deroga el artículo 7º de la Resolución de fecha 7 de noviembre de 1983, sobre verificación de los requisitos exigidos por el artículo 26 de la Ley Orgánica del Sufragio para los miembros de las Mesas de Votación. *G.O.* N° 32.859 de 23-11-1983.

b'. Acto de Votación

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 17-10-1983, mediante la cual se dispone que la presencia de los testigos en los actos electorales, especialmente el día de las elecciones, contribuye al resguardo de los intereses de los candidatos a la Presidencia de la República y de los partidos políticos que han postulado listas de candidatos para Cuerpos Deliberantes, por lo que se acuerda autorizar a las Juntas Electorales para que, a partir de las fechas que se señalan, procedan a expedir credenciales a los partidos políticos y grupos electorales que tienen derecho a testigos electorales. *G.O.* N° 32.834 de 18-10-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 18-11-1983 mediante la cual se dispone que en el acto de votación y de los escrutinios no se admitirá mas de un testigo por cada partido político o grupo de electores que haya postulado candidato a la Presidencia de la República. *G.O.* N° 32.858 de 22-11-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 7-11-1983 mediante la cual se conceden prioridades para ejercer el derecho del voto en los próximos comicios a las siguientes personas: Presidente de la República; Presidente y Vice-Presidente del Congreso Nacional; Miembros Principales de la Corte Suprema de Justicia; Miembros Principales del Consejo Supremo Electoral; Funcionarios y Empleados del Consejo Supremo Electoral; Miembros de las Juntas Electorales; Candidatos Presidenciales; Testigos Electorales; Inválidos; Invidentes; Ancianos; Mujeres Embarazadas; Pilotos que tengan actividades el día de las elecciones; Miembros de los Cuerpos Policiales, Bomberos. *G.O.* N° 32.851 de 11-11-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 28-11-1983 mediante la cual se establece un procedimiento de votación para los electores incorporados al Registro Electoral Permanente en el período comprendido entre el 15 de octubre y las 12 de la noche del día 30 de noviembre de 1983. *G.O.* N° 32.866 de 2-12-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 28-11-1983 mediante la cual se ordena a las Mesas Electorales que en el momento de entregar la tarjeta de votación al elector, deberán sellarla en presencia de éste con el sello de la mesa y le colocará una contraseña la cual será escogida por los Miembros de la mesa. *G.O.* Nº 32.866 de 2-12-1983.

c'. Proceso de Escrutinio y Totalización

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 28-11-1983 mediante la cual se ratifica el criterio dado por este organismo en el sentido de que es nulo el voto cuando aparezcan selladas en una boleta electoral mas de una tarjeta pequeña. *G.O.* Nº 32.866 de 2-12-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 7-11-1983 mediante la cual se dispone que las Juntas Electorales recibirán de las Mesas Electorales de su Circunscripción la primera copia de las Actas de Escrutinio. *G.O.* Nº 32.852 de 14-11-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 28-11-1983 mediante la cual se dispone que las Actas de Escrutinios de las elecciones a celebrarse el 4 de diciembre de 1983, que utilizarán las Mesas Electorales, serán en formatos aprobados por este Organismo. *G.O.* Nº 32.866 de 2-12-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 28-11-1983 mediante la cual se establecen los criterios básicos para validar las Actas de Escrutinios que van a ser totalizadas en la Sede del Organismo mediante el Sistema Centralizado de Totalización de Votos. *G.O.* Nº 32.866 de 2-12-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 14-12-1983 mediante la cual se fija plazo para consignar por ante la Secretaría General del Organismo por parte de las Juntas Electorales Principales el "Acta de Totalización de Votos Pequeños para Cuerpos deliberantes de las Juntas Electorales Principales, Adjudicación de los puestos de Senadores y Diputados y Diputados a las Asambleas Legislativas, Proclamación de los ciudadanos electos, hasta el 15 de diciembre de 1983. *G.O.* Nº 32.877 de 19-12-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 12-12-1983, mediante la cual se publica el Acta de Totalización de Votos para Presidente de la República. *G.O.* Nº 32.874 de 14-12-1983.

d'. Proclamación de Candidatos a Centros Deliberantes

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 14-12-1983 mediante la cual se determina que la población de la República y de sus diversas Circunscripciones Electorales, así como el número de Diputados al Congreso y el número de Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados y a ser elegidos unos y otros, en las votaciones fijadas para el 4 de diciembre de 1983, es la que en ella se señala. *G.O.* Nº 32.877 de 19-12-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 14-12-1983 mediante la cual se modifica el lapso contemplado en el artículo 147 de la Ley Orgánica del Sufragio, en el sentido de que se reduce a quince días siguientes a las proclamaciones de los candidatos electos para Senadores y Diputados al Congreso de la República o a las Asambleas Legislativas. *G.O.* Nº 32.877 de 19-12-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 14-12-1983, mediante la cual se modifica el lapso contemplado en el artículo 18 de la Ley Orgánica del Sufragio, en el sentido de que el mismo se reduce hasta el 15 de enero de 1984, para que el

Consejo Supremo Electoral proclame a los Senadores y Diputados adicionales. *G.O.* N° 32.877 de 19-12-1983.

3. *Justicia*

A. *Régimen Penitenciario*

—Resolución N° 1.353, del Ministerio de Justicia, de 7-10-1983, mediante la cual se crea un establecimiento penitenciario que se denominará Centro Penitenciario Metropolitano, con sede en las inmediaciones de Santa Teresa del Tuy, Municipio San Francisco de Yare, Distrito Lander, Estado Miranda. *G.O.* N° 32.832 de 14-10-1983.

—Resolución N° 1.354, del Ministerio de Justicia, de 7-10-1983, mediante la cual se crea un establecimiento penitenciario que se denominará Centro Penitenciario Aragua, con sede en el Municipio Tocorón, Distrito Zamora del Estado Aragua. *G.O.* N° 32.843 de 14-10-1983.

—Resolución N° 1.384, del Ministerio de Justicia, de 13-10-1983 mediante la cual se crea un establecimiento penitenciario que se denominará Internado Judicial Capital, con sede en el sitio denominado El Rodeo, Municipio Brión, Distrito Guarenas del Estado Miranda. *G.O.* N° 32.832 de 14-10-1983.

B. *Sistema Registral y de Notarías Públicas*

—Decreto N° 2.334, de 27-11-1983 mediante la cual se crea la Oficina Subalterna de Registro del Segundo Circuito del Departamento Vargas del Distrito Federal, con sede en Catia la Mar, y con Jurisdicción en las Parroquias de La Guaira, Maquetía, Catia la Mar y Carayaca del expresado Departamento. *G.O.* N° 32.869 de 7-12-1983.

—Resolución N° 91 del Ministerio de Justicia de 30-11-1983 mediante la cual se fija en la cantidad de cincuenta mil bolívares el monto de la cuantía de las fianzas o cauciones que han de depositar los Oficiales Tesoreros de las Notarías Públicas, a nivel nacional. *G.O.* N° 32.875 de 15-12-1983.

C. *Organización de Tribunales*

—Decreto N° 2.242, de 25-9-1983, mediante el cual se atribuye competencia para conocer del juicio ejecutivo previsto en el Capítulo II del Título V del Código Orgánico Tributario, a los juzgados de la jurisdicción civil ordinaria de todas las circunscripciones judiciales del país. *G.O.* N° 32.829 del 10-10-1983.

—Decreto N° 2.333 de 27-11-1983 mediante el cual se crea en la Ciudad de Valera, con jurisdicción en el territorio de la Circunscripción Judicial del Estado Trujillo, una Oficina de Registro Mercantil, destinada a insertar todos los documentos que en el Código de Comercio y otras leyes se disponga inscribir en el Registro de Comercio. *G.O.* N° 32.869 de 7-12-1983.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen Impositivo*

A. *Impuesto sobre la Renta*

—Decreto N° 2.327 de 27-11-1983, mediante el cual se exoneran del Impuesto sobre la Renta, los enriquecimientos provenientes de honorarios y remuneraciones simi-

lares, pagados por concepto de asistencia técnica a personas enviadas desde el exterior en representación cultural de los países participantes en la celebración del Año Bicentenario del Nacimiento del Libertador Simón Bolívar. *G.O.* Nº 32.862 de 28-11-1983.

—Decreto Nº 2.251 de 6-10-1983, mediante el cual se dispone que las empresas constituidas y domiciliadas en el país con capital nacional igual o superior al sesenta por ciento, que sean titulares de enriquecimientos provenientes de transporte aéreo, gozarán de una rebaja de impuesto del diez por ciento del monto de las nuevas inversiones hechas en el país dentro del ejercicio anual. *G.O.* Nº 32.827 de 6-10-1983.

B. *Aduanas*

—Resolución Nº 1.922 del Ministerio de Hacienda, de 20-10-1983, mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas, dictado mediante Decreto Nº 1.384 del 15-1-1982, en la forma siguiente: Tabletas antiácidas-analgésicas, de sales efervescentes; vendas no adhesivas, esparadrapo (cinta adhesiva) y venditas adhesivas (curitas); vendas enyesadas; algodón medicamentado; los demás; catguts; los demás; laminarias esterilizadas; los demás. Litúrgicos, técnicos, científicos y de enseñanza (incluso en sistema braille o en taquigrafía); para la educación básica y educación media diversificada; los demás; planos; curvos; clips y grapas; los demás. Para la agricultura y la horticultura; trituradoras, mezcladoras de abonos trituradoras y quebrantadoras de granos; cortadoras y picadoras de forraje; esquiladoras mecánicas; bebederos y comedores automáticos. Para la proicultura; los demás. Lentes para anteojería médica, incluyendo lentes de contacto. *G.O.* Nº 32.836 de 20-10-1983.

—Resolución Nº 1.954 del Ministerio de Hacienda, de 16-11-1983, mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 1.384 del 15 de enero de 1982, de la forma que en ella se señala, de las mercancías siguientes: para panificación; poliuretanos y superpoliuretanos; fibras de algodón, sintéticas o artificiales; adoquines, ladrillos, baldosas, tejas y demás artículos de vidrio colado o moldeado, incluso armado para la construcción; vidrio llamado multicelular o espuma de vidrio; envases estañados o galvanizados para el transporte de leche, envases para aerosoles; manufacturas coladas o moldeadas de hierro o acero, en bruto; máquinas de afeitar; candados; cajas de caudales, puertas blindadas, extractores de humo, plantas para la fabricación de hielo; elevadores hidráulicos y electromecánicos; comederos y bebederos automáticos; transformadores para uso en electrónica (para la fabricación de radios, televisores, computadoras, etc...), sistemas telefónicos combinados; tableros de mando o de distribución; motocicletas de hasta 250 cc; de más de 250 cc hasta 350 cc, motonetas; cierres, cintas. *G.O.* Nº 3.280 Extraordinario de 23-11-1983. *G.O.* Nº 3.291 Extraordinario de 13-12-1983 (reimpreso por error de copia).

2. *Régimen de las Finanzas*

A. *Régimen de la Moneda y del Control de Cambio*

a. *Organización del Régimen de Cambios Diferenciales*

—Resolución Nº 1.931 del Ministerio de Hacienda de 25-10-1983 mediante la cual se dicta el Reglamento Interno de la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI). *G.O.* Nº 32.840 de 27-10-1983.

b. *Convenio Cambiario*

—Resolución s/n del Ministerio de Hacienda de 14-12-1983, mediante la cual se publica el Convenio entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela por el cual se ha acordado modificar el Convenio Cambiario celebrado entre las partes en fecha 7 de mayo de 1983, en los términos que en ella se explica. *G.O.* N° 32.876 de 16-12-1983.

c. *Régimen de Cambios Diferenciales*

—Resolución N° 1.908 del Ministerio de Hacienda, de 11-10-1983, mediante la cual se dispone que la comisión creada por la disposición contenida en el artículo 1° del Decreto N° 2.245 del 26-9-83 podrá autorizar, por vía de excepción, a los contratistas de la C.A. Metro de Caracas, para adquirir las divisas destinadas a la cancelación de sus deudas financieras en dólares, siempre que los referidos contratistas adquieran obligaciones emitidas por la República, en poder del Banco Industrial de Venezuela a Bs. 4,30 por dólar de los Estados Unidos de América y cumplan las condiciones previstas en el citado Decreto N° 2.245 y en esta Resolución. *G.O.* N° 32.831 de 13-10-1983.

—Resolución N° 1.980 del Ministerio de Hacienda de 1-12-1983, mediante la cual se dispone que las empresas que a través de sus casas matrices, se endeudaron en moneda extranjera con instituciones financieras del exterior para transferir los fondos a Venezuela con el fin de ejecutar obras adjudicadas mediante el procedimiento de licitación pública, deberán remitir a la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI), además de los recaudos exigidos por los artículos 4° y 5° de la Resolución N° 1.673 del 27 de abril de 1983, de la forma que en ella se especifican. *G.O.* N° 32.867 de 5-12-1983.

—Resolución N° 3 del Ministerio de Hacienda de 2-11-1983, mediante la cual se dispone que se podrá conceder el beneficio de la Divisa al Cambio Preferencial para estudiantes venezolanos en el exterior, que cumplan con los requisitos que en ella se especifican. *G.O.* N° 32.845 de 3-11-1983.

—Resolución N° 4 del Ministerio de Hacienda, de 18-11-1983, mediante la cual se dispone que los estudiantes actualmente inscritos en el Registro de Estudiantes Venezolanos en el Exterior, cursantes de Estudios Superiores de pre-grado, post-grado, técnico y artístico, así como de estudios, aprendizaje y adiestramiento de personas excepcionales, deberán actualizar la información suministrada en dicho Registro antes del día 30 de diciembre de 1983 a través de la Planilla Registro de Estudiantes Venezolanos en el Exterior (REVE-02). *G.O.* N° 32.859 de 23-11-1983.

B. *Regulación de Operaciones Bancarias*

—Resolución N° 1.986 del Ministerio de Hacienda de 2-12-1983 mediante la cual se dispone que los Bancos Hipotecarios y las Sociedades Financieras podrán emitir bonos quirografarios hasta un máximo que sumado a los certificados de ahorro que tengan colocados, no exceda de: a) veinte (20) veces de su capital pagado y reservas para los Bancos Hipotecarios, y b) de diez (10) veces su capital pagado y reservas para las Sociedades Financieras. *G.O.* N° 32.866 de 2-12-1983.

—Decreto N° 2.351 de 8-12-1983, mediante el cual se dispone que los bancos hipotecarios y sociedades financieras deberán constituir un fondo de liquidez, en efectivo o en valores emitidos o avalados por la nación, equivalente a un cinco por ciento de

sus bonos quirografarios y certificados de ahorro en poder del público. *G.O.* Nº 32.872, de 12-12-1983.

C. *Inversiones Extranjeras*

—Resolución Nº 2.012 del Ministerio de Hacienda de 23-12-1983, mediante la cual se dispone que a los efectos previstos en la letra e) del artículo 4º de la Resolución Nº 1.673 del 27 de abril de 1983, los interesados podrán presentar la forma SIEX-04 emitida por la Superintendencia de Inversiones Extranjeras. *G.O.* Nº 32.882 de 26-12-1983.

3. *Régimen de la Industria*

A. *Desarrollo de la Industria Automotriz*

—Resolución Nº 3.950, del Ministerio de Fomento de 4-11-1983, mediante la cual se modifica el artículo 23 de la Resolución Nº 1.187 de fecha 23 de marzo de 1982 mediante la cual se dictan las Normas para el Desarrollo de la Industria Automotriz. *G.O.* Nº 32.848 de 8-11-1983. *G.O.* Nº 32.856 de 18-11-1983 (reimpresión por error de copia).

—Resolución Nº 4.137, del Ministerio de Fomento de 17-11-1983, mediante el cual se especifican los fabricantes de vehículos automotores autorizados por el Ministerio de Fomento, señalados en el artículo 2º de la Resolución Nº 1.187 de fecha 23 de marzo de 1982, emanada de este Despacho. *G.O.* Nº 32.856 de 18-11-1983.

B. *Normas de Calidad*

—Resoluciones Nº 4.093; 4.094; 4.095 del Ministerio de Fomento de 15-11-1983, mediante las cuales se declaran Normas Venezolanas COVENIN de obligatorio cumplimiento, las que en ella se especifican.

Norma Venezolana Covenin Nº	412-83	“Salchichas”.
Norma Venezolana Covenin Nº	218-82	“Áreas para radiodiagnóstico médico. Requisitos mínimos”.
Norma Venezolana Covenin Nº	253-82	“Colores para la identificación de tuberías que conduzcan fluidos”.
Norma Venezolana Covenin Nº	409-83	“Aumentos. Principios generales para el establecimiento de normas microbiológicas y límites microbiológicos recomendados. (Provisional)”.
Norma Venezolana Covenin Nº	475-82	“Medidas de seguridad a seguir en la obtención y licuación del cloro”.
Norma Venezolana Covenin Nº	476-82	“Medidas de seguridad a seguir en el proceso de envasado del cloro”.
Norma Venezolana Covenin Nº	694-82	“Medidas de seguridad a seguir en la venta y transporte de cloro”.
Norma Venezolana Covenin Nº	695-82	“Medidas de seguridad a seguir por los usuarios de recipientes de cloro”.
Norma Venezolana Covenin Nº	815-82	“Casco de protección personal para uso industrial”.

Norma Venezolana Covenin N° 1.122-82	“Aceites lubricantes para turbinas”.
Norma Venezolana Covenin N° 1.008-82	“Punteras para calzados de seguridad”.
Norma Venezolana Covenin N° 1.452-82	“Alimentos elaborados a base de cereales para niños”.
Norma Venezolana Covenin N° 1.672-81	“Electrodomésticos, contrato de garantía, formato”.
Norma Venezolana Covenin N° 1.752-82	“Edificaciones antisísmicas (Provisional).”
Norma Venezolana Covenin N° 1.906-82	“Aceites lubricantes para motores diesel de mediana y baja velocidad”.
Norma Venezolana Covenin N° 1.916-82	“Envases plásticos para aceites comestibles y vinagres”.
Norma Venezolana Covenin N° 1.919-82	“Vasos desechables de papel o cartón parafinado”.
Norma Venezolana Covenin N° 1.922-82	“Envases de vidrio para cervezas y bebidas carbonatadas (retornables)”.
Norma Venezolana Covenin N° 1.926-82	“Aceites lubricantes para compresores”.
Norma Venezolana Covenin N° 1.927-82	“Guantes de cuero para uso industrial”.
Norma Venezolana Covenin N° 1.928-82	“Pañales desechables” (Provisional).
Norma Venezolana Covenin N° 1.992-83	“Servicio de transporte escolar. Requisitos”. (Provisional).

G.O. N° 32.855 de 17-11-1983.

—Resolución N° 4.299 del Ministerio de Fomento, de 29-11-1983 mediante la cual se declara Normas Venezolanas COVENIN de obligatorio cumplimiento en forma provisional, la que a continuación se especifica:

Norma Venezolana Covenin N° 2.030-83 “Clasificación de Empresas de Alojamiento Turístico”. G.O. N° 32.867 de 5-12-1983.

—Resolución N° 4.300 del Ministerio de Fomento de 29-11-1983, mediante la cual se declaran Normas Venezolanas COVENIN de obligatorio cumplimiento en forma provisional, la que a continuación se especifica:

Norma Venezolana Covenin 2.026-83 “Transporte de Materiales y Equipos Radioactivos. Requisitos” (Provisional). G.O. N° 32.867 de 5-12-1983.

4. Régimen del Comercio Exterior

A. Importación

—Resolución conjunta Nos. 1.907 y 3.517 de los Ministerios de Hacienda y de Fomento de 7-10-1983, mediante la cual se dispone que las licencias de importación y las delegaciones a terceros que otorgue el Ministerio de Fomento tendrán validez en todas las Aduanas de la República. G.O. N° 32.830 de 11-10-1983.

—Resolución N° 1.978 del Ministerio de Hacienda de 5-12-1983, mediante la cual se reforma el artículo 5° de la Resolución N° 1.640 de fecha 24-3-1983, mediante la cual se prohíbe la importación de mercancías cuyo código arancelario y descripción se indican en la misma. Bovinos para lidia y cría; carnes de ovinos, equinos, ca-

prinos, porcinos, otros y derivados; quesos y derivados lácteos; productos agrícolas; frutas frescas y secas; pastas alimenticias; aguas minerales; bebidas alcohólicas y no alcohólicas; accesorios para prendas de vestir, adornos y objetos para arreglo personal; artículos de papelería, escritorio y escolares; textiles; sintéticos o artificiales y naturales; trajes y prendas para actividades acuáticas; prendas de vestir y ropa interior femenina; artículos para la construcción, manufacturas de cemento, maderas, piedra para viviendas; artículos para usos sanitarios o higiénicos; vajillas; manufacturas de metales preciosos y piedras preciosas; artículos de uso doméstico; automotores para su ensamblaje y otros componentes; artículos electrodomésticos; explosivos y sus derivados; artículos de cuero y peletería; maquinaria industrial y accesorios; vehículos de transporte aéreo, artículos y accesorios; vehículos de transporte marítimo; artículos para fotografía y proyección; instrumental médico-quirúrgico y de veterinaria para uso y demostración; instrumentos mecánicos y eléctricos; instrumentos musicales y accesorios; aparatos para registro y la reproducción de imágenes y sonido en televisión, artículos deportivos; obras de arte y colección de zoología, botánica, mineralogía, anatomía, de interés histórico, arqueológico, paleontológico, etnográfico o numismático. *G.O.* Nº 32.867 de 5-12-1983.

—Resolución Nº 1.966 del Ministerio de Hacienda de 24-11-1983, mediante la cual se suspenden hasta el 20 de diciembre de 1983, las restricciones a la importación de licores establecidas en la Resolución Nº 1.641 del 24-3-83, cuando sea efectuada por el Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas Nacionales. *G.O.* Nº 32.861 de 25-11-1983.

—Resolución Nº 6 del Ministerio de Hacienda de 16-11-1983 mediante la cual se dispone que las importaciones de las mercancías cuyo código arancelario y descripción se especifican, quedan sujetas, hasta el 20 de diciembre de 1983, al régimen que en ella se indica. Descripción de mercancías: Carne de Pavo, Dátiles Secos, Pasas, Almendras, Avellanas, Nueces, Ciruelas, Higos. *G.O.* Nº 32.854 de 16-11-1983.

—Resolución Nº 1.955 del Ministerio de Hacienda de 16-11-1983 mediante la cual se dispone que las importaciones de las mercancías cuyo código arancelario y descripción se especifican: Carne de Pavo, Dátiles Secos, Pasas, Almendras, Avellanas, Nueces, Ciruelas Pasas, Higos Glaseados; quedan sujetas, hasta el 20 de diciembre de 1983, al régimen que en ella se indica. (Reimpresión por error de copia). *G.O.* Nº 32.855 de 17-11-1983.

—Resolución Nº 1.985 del Ministerio de Hacienda de 2-12-1983 mediante el cual se prorroga la vigencia de la Resolución Nº 1.955, de fecha 16 de noviembre de 1983 por la cual se dispone que las importaciones de las mercancías cuyo código y descripción se especifican: Carne de Pavo, Dátiles Secos, Pasas, Almendras, Avellanas, Nueces, Ciruelas Pasas, Higos Glaseados hasta el 26 de diciembre de 1983. *G.O.* Nº 32.866 de 2-12-1983.

—Resolución Nº 1.938, del Ministerio de Hacienda de 2-11-1983, mediante la cual se determina que en el caso de la empresa Astilleros Navales Venezolanos, S.A. (ASTINAVE), se considerarán importaciones, a los efectos previstos por la Cláusula Novena del Convenio Cambiario celebrado el día 7 de marzo de 1983, los servicios de asistencia técnica prestada por Astilleros Españoles, S.A. (AES) y/o S.A. Tecnología Naval (SATENA). *G.O.* Nº 32.846 de 4-11-1983.

B. Exportación

—Resolución conjunta Nº 1.936 y 4.184 de los Ministerios de Hacienda y de Fomento de 23-11-1983, mediante la cual se somete al requisito de Licencia Previa de

Exportaciones, los productos que en ella se mencionan. Descripción de mercancías: Animales vivos de la especie Bovina, Porcina, Caprina, Pollitos, Carne de Bovinos, de Pollo, Leche y derivados, Hostalizas, Granos, Cereales, Harinas, Aceites, Azúcares y Cervezas. *G.O.* Nº 32.860 de 24-11-1983.

5. Régimen de Energía y Minas

—Resolución Nº 610 del Ministerio de Energía y Minas de 17-10-1983 mediante la cual se fijan los precios de venta del asfalto y se crea el Registro de Empresas Procesadoras de Asfalto. *G.O.* Nº 32.840 de 27-10-1983.

—Resolución Nº 771 del Ministerio de Energía y Minas de 25-11-1983, mediante la cual se aprueba la tarifa local para el Transporte de Petróleo, así como las Reglas Aplicables a la Tarifa y Servicio que en ella se señalan. *G.O.* Nº 32.880 de 22-12-1983.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. Educación

—Resolución Nº 221 del Ministerio de Educación de 12-8-1983 mediante la cual se dicta el Reglamento del Musco del Grabado "El Libertador". *G.O.* Nº 32.824 de 3-10-1983.

—Resolución s/n, del Ministerio de Educación, de 30-9-1983, mediante la cual se dictan las Normas para la Acreditación de Estudios para Graduados. *G.O.* Nº 32.832 de 14-10-1983.

—Decreto Nº 2.215, de 12-9-1983 mediante el cual se dicta el Reglamento de Equivalencia de Estudios y del Reconocimiento y Reválida de Certificados y Títulos. *G.O.* Nº 32.834 de 18-10-1983.

—Resolución Nº 326 del Ministerio de Educación de 20-10-1983 mediante el cual se dicta el régimen Complementario de Equivalencia de Estudios y del Reconocimiento y Reválida de Certificados de Títulos. *G.O.* Nº 32.851 de 11-11-1983.

—Resolución Nº 374 del Ministerio de Educación de 17-11-1983 mediante la cual se dicta el Régimen para el otorgamiento de becas de estudio. *G.O.* Nº 3.286 Extraordinario de 2-12-1983.

—Resolución Nº 437 del Ministerio de Educación de 22-12-1983 mediante el cual se dictan las Normas para la Evaluación de los Recursos del Aprendizaje. *G.O.* Nº 32.881 de 23-12-1983.

—Resolución Nº 1.906, del Ministerio de Hacienda, de 7-10-1983, mediante la cual, se reconoce como válido para la formación y capacitación aduanera al módulo integral de cursos dictados por el Programa de Adiestramiento y Servicios de la Universidad Simón Bolívar. *G.O.* Nº 32.829 de 10-10-1983. *G.O.* Nº 32.835 de 19-10-1983 (Reimpresión por error de copia).

—Resolución Nº 432 del Ministerio de Educación de 15-12-1983, mediante la cual se autoriza la creación de las menciones de Administración de Mantenimiento, Mantenimiento de Equipos Eléctricos y Mantenimiento de Equipos Mecánicos de la Carrera Técnico Superior en Construcción Civil en el Instituto Universitario de Tecnología del Estado Trujillo, con sede en Valera, Estado Trujillo. *G.O.* Nº 32.878 de 20-12-1983.

—Resolución Nº 365 del Ministerio de Educación de 11-11-1983, mediante la cual se autoriza a la Escuela Práctica de Agricultura "La Providencia", dependiente del Instituto de Capacitación Agrícola INAGRO, para desarrollar con carácter experimental, el Plan de Estudio de la Especialidad Agropecuaria, en la mención Agropecuaria correspondiente de nivel de Educación Media Diversificada y Profesional. *G.O.* Nº 32.883 de 27-12-1983.

—Resolución Nº 431 del Ministerio de Educación de 14-12-1983 mediante la cual se designa bajo el epónimo "Teniente Coronel José Antonio Bazán", el Ciclo Diversificado "Mención Bomberos", ubicado en la Parroquia Santa Rosalía del Departamento Libertador del Distrito Federal. *G.O.* Nº 32.876 de 16-12-1983.

2. *Sanidad*

—Resolución Nº G-442 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 8-12-1983 mediante la cual se crea el Programa de Medicina Familiar que servirá de base para el desarrollo en el país de nuevas metodologías de trabajo en el campo de la atención médica integral. *G.O.* Nº 32.870 de 8-12-1983.

—Resolución conjunta Nº 181 y 408 de los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social y de Agricultura y Cría por la cual se consideran como compuesto órgano-clorados, los insecticidas que en ella se señalan. *G.O.* Nº 32.881 de 23-12-1983.

3. *Relaciones Laborales*

—Resolución s/n del Ministerio de Relaciones Exteriores de 14 setiembre de 1983, mediante la cual se publica la Ley Aprobatoria del Convenio Nº 127 de la O.I.T. relativo al peso máximo de las cargas que pueden ser transportados por un trabajador. (Reimpresión por error de copia). *G.O.* Nº 3.301 Extraordinario de 23-12-1983.

—Decreto Nº 2.300 de 2-11-1983, mediante el cual se dicta el Reglamento sobre el Programa Nacional de Pasantías. *G.O.* Nº 32.845 de 3-11-1983.

—Resolución Nº 5.148 del Ministerio de Trabajo de 21-11-1983 mediante la cual se ordena a las empresas comprendidas en el Título III, Capítulo III, Sección Segunda de la Ley de Trabajo y 148 de su Reglamento, entregar a sus trabajadores las cantidades que les corresponden por concepto de utilidades durante el ejercicio económico último. *G.O.* Nº 32.858 de 22-11-1983.

4. *Turismo y recreación*

—Decreto Nº 2.337 de 27-11-1983 mediante el cual se deroga el Decreto Nº 619 de fecha 22 de mayo de 1980, contetivo del Reglamento Parcial de la Ley de Turismo relativo a los Establecimientos de Alojamiento Turístico. *G.O.* Nº 32.870 de 8-12-1983.

—Resolución Nº 41 del Ministerio de Información y Turismo de 1-12-1983 mediante la cual se dispone que a los efectos de esta resolución se entenderá por Plan Especial Hoteles Venezuela diseñado por la Corporación del Turismo de Venezuela para incentivos a los promotores turísticos a desarrollar establecimientos de alojamiento turístico clase "Hotel". *G.O.* Nº 32.867 de 5-12-1983.

—Resolución Nº 39 del Ministerio de Información y Turismo de 1-12-1983 mediante la cual se dicta el Reglamento sobre Establecimiento de Alojamiento Turístico. *G.O.* Nº 32.867 de 5-12-1983.

—Resolución Nº 40 del Ministerio de Información y Turismo de 1-12-1983 mediante el cual se establece el Régimen de Precios de los Servicios de las Empresas de alojamiento turístico. *G.O.* Nº 32.876 de 5-12-1983.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Urbanismo y vivienda*

A. *Autorizaciones Urbanísticas*

—Resolución Nº 223, del Ministerio del Desarrollo Urbano de 3-11-1983, mediante la cual se dictan las Normas y Procedimientos Técnicos para las Autorizaciones que impliquen ocupación del territorio en áreas urbanas. *G.O.* Nº 32.873 de 13-12-1983.

B. *Normas sobre Construcciones Educativas*

—Resolución conjunta Nº 426, 237 del Ministerio de Educación y del Desarrollo Urbano, de 27-11-1983 mediante la cual se dispone que se tenga como oficial la edición de las “Normas y Especificaciones para Construcciones Educativas” publicada conjuntamente por los Ministerios de Educación y del Desarrollo Urbano. *G.O.* Nº 32.885 de 29-12-1983.

C. *Planes Rectores*

—Resolución Nº 223, del Ministerio del Desarrollo Urbano, de 3-11-1983, mediante la cual se aprueba la Ordenanza de Zonificación del Plan de Desarrollo Urbano Local del Distrito Bolívar del Estado Anzoátegui. *G.O.* Nº 32.847 de 7-11-1983.

—Resolución Nº 213 del Ministerio de Desarrollo Urbano de 9-9-1983, mediante la cual aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Cumanacoa, Distrito Montes del Estado Sucre. *G.O.* Nº 3.273 Extraordinario de 16-11-1983.

—Resolución Nº 211 del Ministerio de Desarrollo Urbano de 9-9-1983, mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para la Ciudad de Temblador, Distrito Sotillo del Estado Monagas. *G.O.* Nº 3.274 Extraordinario de 17-11-1983.

—Resolución Nº 212 del Ministerio de Desarrollo Urbano de 9-9-1983 mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para la Ciudad de San Carlos, Distrito San Carlos del Estado Cojedes. *G.O.* Nº 3.275 Extraordinario de 18-11-1983.

—Resolución Nº 216 del Ministerio de Desarrollo Urbano de 30-9-83 mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para la Ciudad de Tinaquillo, Distrito Falcón Estado Cojedes. *G.O.* Nº 3.276 de 18-11-1983.

—Resolución Nº 215 del Ministerio de Desarrollo Urbano de 30-9-1983 mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para la Ciudad de Puerto Ayacucho, Departamento Atures, Territorio Federal Amazonas. *G.O.* Nº 3.278 Extraordinario de 21-11-1983.

—Resolución Nº 217 del Ministerio de Desarrollo Urbano de 30-9-1983 mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para la Ciudad de Caucagua, Distrito Acevedo del Estado Miranda. *G.O.* Nº 3.277 extraordinario de 21-11-1983.

—Resolución Nº 236 del Ministerio de Desarrollo Urbano de 21-12-1983, mediante la cual se aprueba la Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre del Estado Miranda. *G.O.* Nº 32.879 de 21-12-1983.

—Resolución Nº 224 del Ministerio de Desarrollo Urbano de 3-11-1983, mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano de Ciudad Fajardo. *G.O.* Nº 3.299 Extraordinario de 21-12-1983.

—Resolución conjunta Nº 2.005 y 234, de los Ministerios de Hacienda y del Desarrollo Urbano, de 20-12-1983, mediante la cual se fijan, con vigencia a partir del 1º de enero de 1984, las variables que definen el monto de los desembolsos que constituirán los aportes del Estado en los subsidios para la adquisición de Vivienda. *G.O.* Nº 32.879 de 21-12-1983.

—Resolución Nº 225 del Ministerio del Desarrollo Urbano de 3-11-1983, mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano del Area Metropolitana de Trujillo, Estado Trujillo. *G.O.* Nº 3.303 Extraordinario de 27-12-1983.

D. *Subsidio a la Vivienda*

—Resolución conjunta Nº 1.989 y 231 de los Ministerio de Hacienda y Desarrollo Urbano de 6-12-1983, mediante la cual se autoriza al Fondo Nacional de Desarrollo Urbano a aplicar las tasas iniciales que en ella se señalan. *G.O.* Nº 32.868 de 6-12-1983.

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

A. *Protección de Dominio Hídrico*

—Resolución Nº 85 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de 14-11-1979 mediante la cual se dicta el Reglamento de Uso, Conservación y Mejoramiento de la Zona Ribereña del Lago de Valencia en los Estados Aragua y Carabobo. *G.O.* Nº 32.878 de 20-12-1983.

—Resolución Nº 567 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 30-11-1983, mediante la cual se modifica el aparte único del artículo 2º de la Resolución de éste Despacho Nº 85 de fecha 14 de noviembre de 1979, mediante el cual se declara área crítica con prioridad de tratamiento la cuenca hidrográfica del Lago de Valencia, en los términos que en ella se señalan *G.O.* Nº 32.878 de 20-12-1983.

B. *Regulaciones sobre Cacería Deportiva*

—Resolución Nº 562 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 11-10-1983 mediante la cual se dictan las Regulaciones de la Cacería Deportiva para 1983-1984. *G.O.* Nº 3.282 Extraordinario de 29-11-1983.

C. *Regulaciones sobre Prevención de Incendio*

—Decreto Nº 2.195, de 17-8-1983, mediante el cual se modifica el artículo 1º del Reglamento sobre Prevención de Incendios *G.O.* Nº 3.270 Extraordinario de 31-10-1983.

3. Régimen de las Comunicaciones

A. Correos

—Decreto N° 2.219 de 12-9-1983, mediante el cual se dicta el Reglamento del Servicio de Apartados de Correos. *G.O.* N° 32.827 de 6-10-1983.

—Decreto N° 2.219 de 12-9-1983, mediante la cual se dicta el Reglamento del Servicio de Apartados de Correos. (Reimpresión por error de copia). *G.O.* N° 32.860 de 24-11-1983.

B. Radiodifusión

—Decreto N° 2.329 mediante el cual se dicta el Reglamento sobre Radiodifusión Sonora de Frecuencia Modulada. *G.O.* N° 3.294 Extraordinario de 15-12-1983.

4. Régimen de Transporte y Tránsito

—Resolución N° 566, del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 27-10-1983 mediante el cual se dispone que las personas jurídicas interesadas en prestar el servicio de transporte terrestre interfronterizo de pasajeros deberán estar inscritas en un Registro Especial que llevarán las Oficinas Regionales de Transporte Terrestre correspondiente. *G.O.* N° 32.843 de 1-11-1983.

—Resolución N° 604 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 16-12-1983, mediante la cual se dictan las normas por las cuales se regirán los servicios Agro Aéreos. *G.O.* N° 32.878 de 20-12-1983.

—Resolución N° 603 de Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 16-12-1983 mediante la cual se dictan las normas que reglamentarán los vuelos de las aeronaves ultralivianas. *G.O.* N° 32.877 de 19-12-1983.

—Resolución N° 552, del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 13-10-1983, mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional, de servicio privado el Aeródromo denominado "Hato Los Mamonés", ubicado en el Municipio El Sombrero, Distrito Mellado, Estado Guárico. *G.O.* N° 32.835 de 19-10-1983.

—Resolución N° 483 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 29-9-1983 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional e internacional el aeródromo de servicio denominado "Aeropuerto de Caracas-Internacional del Centro". *G.O.* N° 32.825 de 4-10-1983.



Comentarios Legislativos

AMBITO DE LA "RESERVA" ESTABLECIDA EN LA LLAMADA "LEY DE NACIONALIZACION"

José Urdaneta Pérez
Prof. de Finanzas Públicas
Universidad Central de Venezuela

I. INTRODUCCION

El Artículo 5º, aparte Unico, de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, dispone que el Ejecutivo Nacional, directamente o a través de entes de su propiedad, podrá celebrar convenios de asociación con entes privados en ejercicio de cualesquiera de las actividades señaladas en el Artículo 1º *ejusdem*, cuando así convenga al interés nacional y en casos especiales, siempre que la participación garantice el control por parte del Estado y la asociación tenga una duración determinada. Como requisito previo a la celebración del convenio de asociación, se establece la previa autorización de las Cámaras Legislativas en sesión conjunta.

Al analizar las actividades a que se refiere el Artículo 1º de la Ley, que están reservadas al Estado, y en las que, para su ejercicio, el Ejecutivo Nacional puede celebrar convenios de asociación, encontramos: a) la exploración en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos; b) la explotación, manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento de hidrocarburos; c) el comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y refinadas; y d) las obras que requiera el manejo de hidrocarburos.

Queda en estos dos Artículos expresado el objeto, no tan sólo de la Ley sino de la llamada nacionalización petrolera. Pero no se determina cuál será o es el ámbito de aplicación de tal nacionalización o en términos concretos, de la "reserva" que de determinadas actividades llevó a cabo el Estado.

Ante tal imprecisión e indeterminación por parte de la Ley, surge la pregunta, de si la asociación del Estado con una persona extranjera en el extranjero, queda o no sujeta a los términos de la Ley y, por ende, sometida al requisito previo de autorización de las Cámaras Legislativas en sesión conjunta. El tratar de cernir los conceptos involucrados y establecer una respuesta coherente, sostenible y con fundamento jurídico nos lleva a analizar: cuál es el fundamento constitucional de la nacionalización, cómo debe entenderse el principio de territorialidad que aparece inmerso en todo el planteamiento, cuáles fueron las actividades reservadas, cómo el Artículo 5º supone una excepción al principio general, para, por último, establecer una conclusión lógica sobre el asunto.

II. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos contiene una declaratoria genérica de utilidad pública y de interés social de las actividades que, como reservadas al Estado, hemos señalado. Tal declaratoria no hace sino repetir la ya existente de la Ley de Hidrocarburos. Además, resulta interesante recalcar que las actividades que fueron "reservadas" al Estado son las mismas que la Ley de Hidrocarburos declaraba como de utilidad pública; esto aunque meramente referencial nos da una idea de cuál fue la intención del legislador en cuanto a la reserva misma.

Tal como ya hemos indicado la Ley Orgánica mencionada "reserva" al Estado por razones de conveniencia nacional toda una serie de actividades, "en los términos señalados por esta Ley".

Ahora bien, toda actuación del Estado a través de cualquiera de sus órganos debe y tiene que tener un fundamento sea legal o constitucional. En tal sentido, el Artículo 97 de la Constitución Nacional dispone:

"No se permitirán monopolios. Sólo podrán otorgarse, en conformidad con la ley, concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público.

El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional, y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control. La ley determinará lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado".

Si analizamos el artículo antes transcrito, en la parte que nos interesa, vemos que la Constitución establece la posibilidad de "reservar" determinadas actividades al Estado por razones de conveniencia nacional, lo que explica la redacción utilizada en el Artículo 1º de la Ley Orgánica: "se reserva al Estado, por razones de conveniencia nacional...". No debería existir duda alguna sobre el hecho de que el Artículo 97 mencionado es el fundamento de la "reserva" llevada a cabo por el Estado. Deliberadamente y quepa aquí la aclaratoria, se ha evitado establecer que el Artículo 97 sea el fundamento de la llamada "nacionalización" porque, aun cuando ello pudiera aceptar severas críticas, tal idea o expresión no puede ser aceptada dentro del esquema jurídico y práctico que guió la acción del Estado. Hablar de nacionalización no sería más que un eufemismo. Simplemente y de acuerdo a la norma constitucional el Estado se reservó el ejercicio de determinadas actividades. Conforme al criterio generalmente aceptado, la "Nacionalización" tendría por objeto convertir la propiedad privada en bienes, derechos o empresas de propiedad colectiva; por el contrario, la "reserva" tiene por finalidad prohibir a los particulares la realización de actividades en un determinado sector de la economía nacional. (Sobre este aspecto véase el "Estudio comparativo entre la nacionalización y la reserva, la expropiación, la confiscación, la requisición y el comiso, por Ana Elvira Araujo García y Magdalena Salomón de Padrón en el Vol. III. Tomo I del *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, U.C.V. 1981).

La reserva desde el punto de vista constitucional abarca actividades industriales, explotaciones o servicios de interés público; con el fin de propender a la creación y desarrollo de una industria básica pesada. Tal como lo expresa Ambrosio Oropeza en su "Estudio sobre la Constitución de 1961", se "pone en manos del Estado la facultad de explotar y controlar directamente las riquezas naturales del país" y, además, la creación de una industria básica pesada "nunca podrá concederse al capital extranjero en términos que a éste corresponda la dirección de la empresa ni utilidades superiores a las que obtenga el Estado". Por su parte, Román J. Duque Corredor, en su trabajo sobre "El Derecho de la Nacionalización Petrolera", al preguntarse: "¿qué vendría entonces a ser la reserva?", responde: "Pues no sería otra cosa que la estatización de actividades de producción".

Las opiniones mencionadas y el texto constitucional, sugieren una "reserva" de actividades internas dado que solamente en ellas pudo haber pensado el constituyente al redactar la norma, además ello se deduce del fin perseguido con la "reserva": la creación y desarrollo de una industria básica, que sólo puede concebirse dentro del ámbito del territorio nacional.

A pesar de la conclusión a que hemos llegado, resulta conveniente analizar el principio de la aplicación del ordenamiento público dentro del ámbito de ejercicio de la soberanía del Estado; esto es, el principio de la territorialidad.

III. EL PRINCIPIO DE TERRITORIALIDAD

El fundamento del principio que tratamos de determinar es el de que "todo orden internacional ha sido hasta nuestros días esencialmente territorial". (Afirmación de Raymon Aron, citado por José A. Zambrano Velasco en su trabajo sobre el "Uti Possidetis Juris de 1810" en *Estudios sobre la Constitución* Tomo I).

Sin entrar en la ardua y compleja tarea de definir qué se entiende por territorio, podemos en una primera aproximación establecer que la eficacia, vigencia y exigibilidad del ordenamiento jurídico del Estado, sobre un determinado territorio, está guiada por el concepto de soberanía. De manera tal que un determinado texto legal u ordenamiento jurídico se aplicaría solamente dentro del ámbito territorial o jurisdiccional sobre el que el Estado ejerza su soberanía, sin que pueda concebirse que un determinado Estado trate de exigir el cumplimiento de su ordenamiento jurídico en un territorio bajo la soberanía de otro Estado.

De lo expuesto podemos sacar en claro que el poder jurídico y el alcance efectivo de la soberanía coincide normalmente con la extensión territorial de un Estado y que en esa misma medida los sujetos ejercitan su actividad en la esfera de la competencia establecida por el ordenamiento jurídico. (Véase en tal sentido José A. Zambrano V., *Op. cit.*). Enlazando la conclusión a que se ha llegado en el punto anterior con el concepto que ahora se trata de delimitar, podemos afirmar que siendo la Constitución Nacional, al menos en el ordenamiento positivo venezolano, el texto de mayor jerarquía, no debería caber duda en cuanto a que la normativa o preceptos en ella contenidos se aplican de manera concreta a las situaciones de hecho ocurridas dentro del territorio que la propia Constitución define en su Artículo 7º y, en consecuencia, los derechos y restricciones en materia económica se refieren a hechos y actividades en el territorio nacional.

Por otro lado, el Artículo 8º del Código Civil establece que "la autoridad de la Ley se extiende a todas las personas nacionales o extranjeras que se encuentren en la República". Este artículo contiene de manera clara el principio territorialista, al menos así fue en su origen, aún cuando hoy en día con la norma del Artículo 26 del mismo código se encuentre mitigado al permitirse la aplicación de leyes extranjeras relativas al estado y capacidad de las personas, cuando ello es permitido por el derecho internacional privado. Tal excepción unida a la contenida en el Artículo 9º que establece que "las leyes concernientes al estado y capacidad de las personas obligan a los venezolanos, aunque residan o tengan su domicilio en país extranjero", en criterio de algunos autores patrios, haría pensar en el hecho de que no se mantuvo el principio de territorialidad; sin embargo, tales excepciones relativas solamente al estado y capacidad de las personas, no hacen sino reafirmar el principio general para todo otro tipo de actividades.

Para Aníbal Domínicí, el contenido del artículo es el más conforme al principio de soberanía nacional, porque comprende toda clase de leyes, tomando la palabra en su acepción más lata. Lorenzo Herrera Mendoza, señala que en su origen el artículo significó la territorialidad absoluta, mitigada hoy día en lo dispuesto en los Artículos 9 y 26, mencionados. Con tales opiniones coinciden Angel César Rivas y Luis Sanojo.

De manera pues que no cabe duda que la aplicación de la ley y, en general, del ordenamiento jurídico tiene en Venezuela una limitación de orden territorial, salvo por lo que se refiere al estado y capacidad de las personas.

Definido el concepto que nos ocupa, nos toca entrar de lleno en la determinación de las actividades reservadas y cómo ellas se ajustan al principio general que hemos esbozado.

IV. LAS ACTIVIDADES RESERVADAS

El Artículo 1º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, reservó por razones de conveniencia nacional todo lo relativo a:

- 1) la exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos;
- 2) la explotación de yacimientos de los mismos (petróleo, asfalto y demás hidrocarburos), la manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento (debe entenderse de dichos hidrocarburos);
- 3) el comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y, refinadas, y las obras que su manejo requiera.

Es de recordar que, salvo la reserva contenida en el punto 3, el artículo 1º mencionado repite lo establecido en el Artículo 1º de la Ley de Hidrocarburos. Por otro lado, se debe puntualizar que la división en tres áreas, más o menos diferenciadas, de actividades reservadas al Estado se ha hecho en base a un análisis meramente gramatical de la disposición en cuestión.

Ahora bien, para comprender el ámbito de la reserva resulta necesario ahondar en el estudio de cada área de actividades.

1) *La exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos.* Se repite el formulismo del Artículo 1º de la Ley de Hidrocarburos. Sobre el particular solamente es menester establecer que el dictado normativo resulta lógico, dado que sería inaceptable no sólo que se declarase como de utilidad pública y de interés nacional sino reservada al Estado, la exploración de otro territorio en busca de hidrocarburos. Se puede, entonces, afirmar que la reserva en esta primera área de actividades está referida y circunscrita al territorio nacional.

Antes de entrar al análisis de la segunda área de actividades reservadas, es necesario aclarar que para algunas personas, basándose en un análisis del artículo fundamentado en la redacción utilizada, la reserva tendría carácter territorial para la actividad de exploración, pero no para las otras. Esto por cuanto la precisión respecto al "territorio nacional" se refiere sólo a la exploración y no al resto de las actividades, entendiéndose entonces que las otras actividades reservadas no aceptan la limitación territorial. Sin embargo, el criterio expresado, que parecería a primera intención aceptable, no soporta un análisis pormenorizado tal como veremos a continuación.

2) En cuanto a la segunda área de actividades reservadas, es necesario separar cada especie para hallar una solución al respecto.

A) *La explotación de yacimientos de hidrocarburos.* Debe entenderse la explotación como actividad aparejada a la exploración. Además, la norma expresa: "la explotación de yacimientos de los mismos"; ahora bien, cuando se señala a "los mismos" indudablemente se está haciendo referencia al petróleo, asfalto y demás hidrocarburos cuya exploración está circunscrita al territorio nacional. De manera que la explotación de yacimientos de hidrocarburos aparece como una reserva de orden territorial.

B) *La manufactura o refinación.* Siguiendo el esquema que nos hemos trazado se trata aquí de la manufactura o refinación de las sustancias explotadas en el territorio nacional. En principio esta actividad debe considerarse como circunscrita en el ámbito territorial, aún cuando, aparentemente, podría sostenerse que la reserva abarca también la refinación o manufactura de petróleo venezolano, todavía propiedad del Estado, en el extranjero. Ahora bien, en primer lugar, debe estimarse que la refinación va unida a las operaciones de exploración y explotación, tal como las hemos entendido, por lo que la manufactura y refinación debe efectuarse en Venezuela, ello porque el objetivo de reservar determinadas actividades económicas al Estado es el de crear, en el país, una industria básica, en consecuencia la reserva abarcaría la

actividad de refinación en el país; en segundo lugar, de acuerdo a lo que se ha dejado sentado, el ordenamiento jurídico no tiene validez sino en el ámbito territorial sometido a la soberanía estatal, por lo que la reserva no podría incluir actividades efectuadas fuera del territorio nacional. Por otro lado, aun cuando con ello nos adelantemos en algo a nuestro planteamiento, tampoco sería contraria al objetivo previsto en el Artículo 97 de la Constitución Nacional, dado que bajo algunos supuestos para tener acceso a la comercialización de productos derivados de hidrocarburos en el extranjero, la única forma posible es la de efectuar la manufactura de productos en el exterior, sin que tal actividad se pueda considerar como incluida en la "reserva".

Por otro lado, aun cuando no podría decirse que sirvió de antecedente directo, el Artículo 28 de la Ley de Hidrocarburos se refiere a las concesiones de "manufactura y refinación", terminología usada en la Ley de Nacionalización, y donde se obligaba a los concesionarios a avisar al Ministro de Fomento (Energía y Minas) cuando decidían usar el derecho de refinar las sustancias explotadas, presentando el proyecto de las plantas que se proponían establecer; claro está en el país, porque de lo contrario no tendría sentido el dispositivo. En teoría tal fue el criterio seguido en la Ley de Nacionalización.

C) *El transporte por vías especiales y almacenamiento.* El tipo de transporte mencionado conlleva el almacenamiento, en el sentido de que generalmente se entiende por tal transporte el que se realiza a través de oleoductos que, de una u otra forma, desembocan en los lugares de almacenamiento. Es decir que, el transporte por vías especiales, (oleoductos, vías determinadas o cualquier otro medio que requiera la construcción de obras permanentes) comunica la unidad de explotación con la de almacenamiento, de donde se deduce que estando ambos puntos en el territorio, la vía de transporte lo debe estar también, por lo que la "reserva" aludida debe entenderse igualmente circunscrita al territorio nacional.

3) La última área de actividades reservadas es el *comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y las obras que su manejo requiera.*

En cuanto al comercio interior no cabe duda de que está limitado al ámbito territorial de aplicación de la Ley. Por lo que toca al comercio exterior, lo que se pretendió con la "reserva" fue que las ventas primarias de petróleo para la exportación fueren efectuadas directamente por el Estado; claro está, no se pretendió reservar al Estado el comercio exterior en un sentido amplio porque ello conduciría a una entelequia jurídica, sino mantener un control efectivo sobre el producto de la venta a terceros de nuestro petróleo. Es así como el Artículo 2º conlleva la reserva al establecer que "el comercio exterior de los hidrocarburos estará bajo la gestión y control exclusivos del Estado...". El Artículo 3º que consagra los objetivos esenciales de la gestión del comercio exterior, también confirma la aseveración hecha. El Artículo 4º, regula lo relativo a la captación y conservación de mercados directos de hidrocarburos venezolanos. Es decir, que la "reserva" lo que quiere establecer es que la venta internacional del petróleo venezolano no puede ser hecha sino por el Estado venezolano. En tal sentido, Román J. Duque Corredor, en su estudio sobre: "Límites de la reserva del comercio exterior de hidrocarburos", en *Libro Homenaje al Profesor A. Moles Caubet*, expresa: "...de acuerdo al texto legal, aquellas actividades u operaciones diferentes a las exportaciones, venta de hidrocarburos, no estarían comprendidas en la reserva del comercio exterior, cuando ocurran fuera de nuestras fronteras, tales como las reventas internacionales en diferentes países o las reventas a otros Estados, porque no serían propiamente exportaciones, a tenor del texto legal...".

La conclusión a que pudimos llegar en este punto se trasluce del párrafo antes transcrito.

Por último y en relación al contenido integral del Artículo 1º de la "Ley de Nacionalización", a fin de establecer el ámbito de la reserva, de acuerdo a todo lo que hemos expuesto no cabría duda de que la misma tiene un carácter territorial.

El criterio contrario, podemos resumirlo, siguiendo a Román J. Duque Corredor, en su trabajo antes indicado, de esta forma: "...el legislador, al señalar las actividades objeto de la reserva en favor del Estado, *las circunscribe al territorio nacional*, como en el caso de la exploración y de la explotación de sus yacimientos, o *las vincula al petróleo venezolano* que sea propiedad del Estado o de sus empresas...". Ahora bien, tal afirmación no significa o al menos no es suficiente para sostener, que cuando la "reserva" sea en razón de la vinculación del petróleo venezolano, la misma se pueda concebir fuera del territorio nacional. En este sentido el legislador no fue original sino que copió la fórmula de la Ley de Hidrocarburos, que en ningún momento se planteó la posibilidad de actividades fuera del territorio nacional. Por lo demás, la lógica obligó a circunscribir la exploración en busca de petróleo al territorio nacional, pero no significa que todas las demás actividades reservadas no estén también limitadas al territorio nacional. Acceder en lo contrario, ajustándonos a la redacción de la norma, nos haría caer en el absurdo de que la explotación de yacimientos es una actividad reservada al Estado aún cuando se lleve a cabo fuera del territorio nacional. El autor antes citado fuerza su argumento cuando expresa que el legislador circunscribió la reserva al territorio nacional "como en el caso de la exploración y de la explotación", cuando de seguir su planteamiento basado en una interpretación gramatical del Artículo 1º, hubiese llegado a la conclusión de que tal limitación territorial es sólo aplicable a la exploración.

De otra parte, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica sometido por el Ejecutivo a la Consideración del Congreso Nacional el 11 de marzo de 1975, en la parte que interesa a nuestro estudio, expresa:

"En dicho proyecto se contempla la reserva al Estado de la actividad relacionada con la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, una etapa intermedia que requiere la especial vigilancia por el Estado de *las actividades de los concesionarios...*".

Ahora bien, lo que se quiso "reservar" fueron las actividades de las concesionarias, pero solamente las que llevaban a cabo como tales, es decir, dentro del territorio nacional. No podía pensarse en que pudiera reservarse actividades realizadas fuera del territorio nacional.

La conclusión a que se llega luego de analizar las actividades "reservadas" y el sentido que para la época tuvo tal declaratoria, es que el objetivo de la pretendida "nacionalización" fue el de dejar en manos del Estado las actividades desarrolladas por las, para la época, concesionarias de hidrocarburos, quienes las ejercían en virtud de la autorización dada por el Ejecutivo. Tal mecanismo autorizador se limitaba a actividades dentro del territorio nacional, luego la "reserva" no pudo ir más allá, ni tampoco estuvo en la mente del legislador o de los proyectistas el regular actividades fuera del territorio nacional, dado que lo que se planteó para tal momento era la asunción efectiva por parte del Estado de las actividades que bajo el sistema de concesiones desarrollaban compañías foráneas o venezolanas distintas del Estado venezolano.

Sin embargo, a pesar de que conforme al "Informe de la Comisión Permanente de Minas e Hidrocarburos", de fecha 2 de junio de 1975, el alcance de la "reserva" es *integral*, dado que deja al Estado lo relativo a las diversas fases de la industria, el Artículo 1º de la Ley Orgánica, establece dicha "reserva" "*en los términos señalados por esta Ley*".

El análisis de tal "excepción" nos lleva al estudio del Artículo 5º de la Ley, que a tantas interpretaciones ha dado lugar y que resulta necesario tocar para dar una respuesta cabal a la pregunta que ha dado origen a este trabajo.

V. EL ARTICULO 5º DE LA LEY ORGANICA DE "RESERVA"

"El Estado ejercerá las actividades señaladas en el Artículo 1º de la presente Ley directamente por el Ejecutivo Nacional o por medio de entes de su propiedad, pudiendo celebrar los convenios operativos necesarios para la mejor realización de su funciones, sin que en ningún caso estas gestiones afecten la esencia misma de las actividades atribuidas.

En casos especiales y cuando así convenga al interés público, el Ejecutivo Nacional o los referidos entes podrán, en el ejercicio de cualquiera de las señaladas actividades, celebrar convenios de asociación con entes privados, con una participación tal que garantice el control por parte del Estado y con una duración determinada. Para la celebración de tales convenios se requerirá la previa autorización de las cámaras en sesión conjunta, dentro de las condiciones que fije, una vez que hayan sido debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes".

La primera parte del artículo antes transcrito nos interesa en tanto en cuanto, establece que el Estado ejercerá las actividades señaladas en el Artículo 1º (las que conforman la "reserva") directamente o a través de entes de su propiedad. Ahora bien, pareciera que se trata aquí de referirse a las actividades sin tomar en consideración su carácter de "reservadas". Sin embargo, al disponer que el Estado las ejercerá directamente o a través de entes de su propiedad, está volviendo sobre la idea de la "reserva" al Estado de tales actividades.

La segunda parte del artículo, prevé que en "casos especiales y cuando así convenga al interés público", el Estado podrá celebrar convenios de asociación con entes privados para el ejercicio de "las señaladas actividades", que no podrán ser otras que las "reservadas" conforme al Artículo 1º.

Ahora bien, si tales asociaciones son posibles o no, no es tema de discusión dada la claridad de la norma legal. Lo que se plantea es cuáles son las actividades sometidas a tal previsión y cuándo procede la autorización de las cámaras que, como condición previa, se exige.

La conclusión a que se llega es que las actividades son aquellas que, declaradas "reservadas", se indican en el Artículo 1º, con la limitación territorial que hemos indicado. Luego, el requisito previo establecido será necesario en el supuesto de asociaciones con entes privados para desarrollar actividades en el territorio nacional. Dado que las actividades desarrolladas fuera del territorio nacional al no estar comprendidas dentro de la reserva no quedarían incluidas en el supuesto del Artículo 5º de obtener la previa aprobación del Congreso.

A pesar de la conclusión expresada, resulta necesario, aclarar la situación que ha dado origen a la polémica sobre la interpretación del Artículo 5º. En tal sentido, debe aclararse que el texto del artículo contenido en la Ley se corresponde con el texto del proyecto presentado por el Ejecutivo Nacional a la consideración del Poder Legislativo. Ahora bien, dicho artículo antes de su aprobación definitiva fue objeto de múltiples modificaciones y proposiciones concretas de las distintas organizaciones políticas del país, sin que en definitiva ninguna haya sido aceptada, quedando la norma como originalmente fue presentada.

En general, las modificaciones tendían a incluir en la norma, casuísticamente, los supuestos en que el Estado podría asociarse tanto en el exterior como en Venezuela

y los objetivos que perseguía. En tal sentido, tanto la modificación propuesta por la Comisión de Minas e Hidrocarburos como la propuesta por el partido U.R.D., establecían que "en las actividades cuya ejecución haya de tener lugar fuera del ámbito territorial de la soberanía del Estado Venezolano" se podrían efectuar asociaciones con entes privados o gubernamentales de otros países para los siguientes objetivos: 1) el transporte internacional desde puertos venezolanos; y, 2) la instalación o compra total o parcial de los complejos de extracción o refinación localizados en territorios de otras naciones. Tales asociaciones quedaban sometidas a la previa aprobación de las cámaras en sesión conjunta. Por otra parte, otras organizaciones políticas (COPEI, MAS, MEP) propusieron textos para regular en detalle las asociaciones a que alude el Artículo 5º. En tal sentido COPEI, proponía: que tales asociaciones no podrían efectuarse para actividades vinculadas con el desarrollo de la Faja Petrolífera del Orinoco; y, que tales asociaciones no se podrían someter a la consideración del Congreso hasta tanto no se aprobase la "Ley de Bases y Normas para la celebración de Convenios de Asociación". El MAS, por su parte, proponía un Artículo 5º con una redacción bastante extensa y con un contenido sumamente rígido en su concepción.

La redacción detallada y amplia del Artículo 5º, como se ha dicho, fue rechazada y aprobada la proposición original del Ejecutivo Nacional. Sobre el particular el Dr. Gonzalo Barrios expresó que las proposiciones formuladas caen dentro del terreno de lo casuístico y particular y que el artículo propuesto por el Ejecutivo Nacional y aprobado, es mucho más amplio y permite al Gobierno y al Congreso actuar con mayor agilidad y flexibilidad cuando el interés nacional así lo requiera. (Véase Informe de la Comisión de Minas e Hidrocarburos del Senado. Diario de Debates, página 616).

En nuestro criterio si se hubiera querido lo expresado en las distintas proposiciones del Artículo 5º, se hubiese modificado su contenido. De manera que al aprobar la norma tal como se previó originalmente se estaba aceptando el planteamiento hecho, como se rechazaron los contenidos en las proposiciones de otras organizaciones políticas. No pueden servir de antecedentes o medios de interpretación ideas que responden a criterios no aceptados. Lo contrario sería aceptar que el contenido de las proposiciones rechazadas, sirvieron de fundamento al actual Artículo 5º.

Creemos que la interpretación que se ha hecho se ajusta a un estudio serio, con fundamento jurídico del contenido del Artículo 5º y, además dada la naturaleza del asunto planteado se ajusta a los mejores intereses de la República, tanto desde el punto de vista económico como financiero que, no debe olvidarse, es uno de los objetivos perseguidos por la Ley Orgánica de Reserva.

VI. CONCLUSIONES

- 1) El fundamento de la "reserva" hecha al Estado de las actividades relacionadas con la industria y el comercio de los hidrocarburos es el Artículo 97 de la Constitución Nacional.
- 2) El ámbito de aplicación de la potestad genérica de "reserva" contenida en la Constitución, es meramente territorial.
- 3) En consecuencia, la actividad reservada está limitada al ámbito territorial de aplicación de la "Ley Orgánica de Reserva".
- 4) Los convenios de asociación previstos en el Artículo 5º necesitan de la aprobación previa del Congreso, cuando se refieran a actividades "reservadas" al Estado.
- 5) Cuando la asociación se refiera a actividades fuera del territorio nacional no será necesaria la aprobación previa del Congreso, dado que ellas no quedan comprendidas dentro de la "reserva" establecida en la ley.

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso Administrativo): Cuarto Trimestre 1983**

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. República. A. Procurador General de la República. a. Representación. b. Subtítulo.
 2. *La Administración Pública*. A. Ejercicio de funciones jurisdiccionales. B. El poder discrecional. 3. *Establecimientos Públicos Corporativos. Régimen del personal.*
- II. ORDENAMIENTO ORGANICO
 1. *Estados*. A. Personalidad Jurídica. B. Gobernador o Potestad Reglamentaria. C. Régimen de los funcionarios estatales.
- III. ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
 1. *Contribuciones especiales*. 2. *Impuestos Municipales sobre Inmuebles.*
- IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
 1. *Reglamentos*. A. Clases. B. Límites. 2. *El Procedimiento Administrativo*. A. Régimen Legal. a. Aplicaciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. B. Los interesados. a. Notificación. b. Citación. c. Derecho a la defensa. C. Recusaciones e inhibiciones de funcionarios. D. Pruebas: carga de la prueba. 3. *Los Actos Administrativos*. A. Requisitos. a. Motivación. b. Requisitos de forma. B. Efectos: retroactividad. C. Vicios. a. Abuso de poder. b. Desviación de poder. c. Vicio en la causa. d. Vicio de forma. D. Convalidación. E. Revocación. 4. *Los Contratos Administrativos*. 5. *Los Recursos Administrativos*. A. Régimen legal. B. Recurso jerárquico: autoridad competente.
- V. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL
 1. *Recurso de inconstitucionalidad*. A. Vicios. B. Leyes estatales. 2. *Recurso de amparo.*
- VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
 1. *El Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación*. A. Objeto. B. Admisibilidad. a. Legitimidad. b. Agotamiento de la vía administrativa. C. Recusación. D. Suspensión de efectos. E. Notificación: cartel de emplazamiento. F. Pruebas. G. Sentencia. a. Requisitos. b. Poderes del juez. c. Falta de motivación. d. Vicios de la sentencia. e. Apelación. H. Desistimiento. I. Costas y Honorarios. 2. *Contencioso Fiscal*. 3. *Contencioso Inquilinario*. 4. *Contencioso-Agrario.*
- VII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION
 1. *Propiedad: Limitaciones urbanísticas*. 2. *Expropiación*. A. Arreglo amigable. B. Oposición: Pruebas del derecho. C. Justiprecio. a. Elementos. b. Valor fiscal. c. Probable producción. d. Impugnación. D. Desistimiento. 3. *Régimen Inquilinario.*
- VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS
 1. *Régimen legal*. 2. *Ingreso: Contratos*. 3. *Cargos*. 4. *Situaciones jurídicas*. A. Disponibilidad. B. Suspensión con goce de sueldo. 5. *Destitución*. 6. *Retiro*. 7. *El Contencioso de la Carrera Administrativa*. A. Pretensiones. B. Notificación. C. Poderes del juez. D. Sentencia.

* Esta recopilación comprende las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa (CSJ-SPA), dictadas hasta el 28-11-83, y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA), dictadas hasta el 21-11-83.

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. República

A. Procurador General de la República

a. Representación

CSJ-SPA (168)

8-8-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La competencia del Procurador General de la República en la representación de los intereses patrimoniales de la República no tiene carácter de plena exclusividad existiendo excepciones establecidas en la Ley.

Ahora bien, el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República establece que "Sin perjuicio de las atribuciones del Procurador General de la República, la Contraloría podrá designar representantes ante cualquier Tribunal, para sostener los derechos e intereses de la Administración en los juicios a que se refiere el presente título". Consta de autos Resolución de la Contraloría General de la República de 11 de febrero de 1982, publicada en Gaceta Oficial, mediante la cual la ciudadana Evelyn Marrero de Alonzo fue nombrada, conjuntamente con los abogados que allí se identifican, "Abogados Representantes ante los Tribunales de la República donde cursen causas fiscales relacionadas con reparos formulados por este Organismo Contralor. Los mencionados Abogados Representantes sostendrán con tal carácter ante dichos organismos judiciales, los derechos e intereses de la Hacienda Pública, y harán valer todos los recursos ordinarios y extraordinarios concedidos por las leyes".

La recurrida, con cita del artículo 204 de la Constitución Nacional, alega que la Corte Suprema de Justicia, conforme al artículo 211 *ejusdem*, por ser el más Alto Tribunal de la República debe individualizarse y distinguirse de los demás Tribunales que determine la respectiva Ley Orgánica. Llega a la conclusión de que sería ilógico entender que la frase "ante cualquier Tribunal" que contiene el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se extiende, por vía de interpretación, a la Corte Suprema de Justicia; "porque ello conduciría a enervar la distinción preestablecida por el propio Poder Constituyente".

Considera la Sala, contrariamente a lo que interpreta la recurrida, que cuando el artículo 204 de la Constitución Nacional precisa que "El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás Tribunales que determine la ley orgánica" no persigue individualizar y distinguir a esta Corte de los demás Tribunales como tales, es decir, como órganos jurisdiccionales, sino que el Constituyente quiso resaltar la característica de la Corte Suprema de Justicia de ser el más Alto Tribunal de la República conforme lo establece el artículo 211 *ejusdem*. Pero no hay dudas de que aun siendo el más Alto Tribunal, la Corte Suprema de Justicia es un Tribunal. Precisamente por eso el artículo 204 de la Constitución Nacional ya citado establece que el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia "y por los demás Tribunales...". Esta expresión la repite el Constituyente en el artículo 206 *ejusdem* que establece: "La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la Ley". De acuerdo con esta interpretación, cuando el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Contraloría

General de la República establece que la Contraloría podrá designar representantes ante cualquier Tribunal, no está excluyendo a la Corte Suprema de Justicia.

Asimismo advierte la Sala que, porque el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establezca que el Procurador General de la República conservará en toda su plenitud la representación de los intereses patrimoniales de la República aun en los casos en que legalmente existan otro u otros funcionarios investidos de ella, no quiere decir que la competencia de la Procuraduría General de la República le corresponda ejercerla al ciudadano Procurador General "con el carácter de plena exclusividad", como afirma la recurrente, pues, como la misma lo admite, existen las excepciones establecidas en la Ley y, precisamente, una de esas excepciones es la que consagra el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Por otra parte, la cita que hace la recurrida de una sentencia emanada de esta Corte y Sala de 22 de enero de 1982 es inaplicable al caso de autos por ser diferentes los presupuestos normativos aplicables. En efecto, en aquella sentencia se hizo un análisis de la representación del Procurador General de la República en relación con disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. En cambio, en el presente caso, se trata de la aplicación de normas de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Obsérvese que según el artículo 236 de la Constitución Nacional "La Contraloría General de la República es órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública, y gozará de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones". Esta autonomía funcional de la Contraloría General de la República, conforme a su ordenamiento legal, específicamente el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, faculta a sus representantes nombrados conforme a la ley para actuar ante esta Corte en los asuntos que le conciernen. En virtud de lo expuesto, resulta inadmisibles las conclusiones del *a-quo* respecto al artículo 111 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República ya que, según los términos de esta norma, al referirse a "cualquier tribunal" lejos de excluir a la Corte Suprema de Justicia, ésta se considera implícitamente incluida en ese enunciado. Por consiguiente, dado que la ciudadana Evelyn Marrero de Alonzo fue nombrada conforme a dicha disposición legal, abogado representante ante los Tribunales de la República donde cursen causas fiscales relacionadas con reparos formuladas por la Contraloría, no hay duda alguna para la Sala de que dicha ciudadana puede actuar válidamente ante este Supremo Tribunal en defensa de los derechos e intereses de la Hacienda Pública y hacer valer todos los recursos ordinarios y extraordinarios concedidos por las leyes.

b. *Sustituto*

CPCA

28-11-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La sustitución del Procurador General de la República puede hacerse mediante oficio, sin otras formalidades legales propias de los poderes, pero con la indicación de la identificación precisa de los sustitutos designados.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece dos supuestos en lo que atañe a la sustitución que el Procurador puede hacer de la representación que por ley le corresponde.

El primer supuesto está constituido por la sustitución que se haga para actuar en el territorio de la República y el segundo alude a la sustitución que tiene por

objeto la actuación en el exterior. Respecto a esta última, el aparte único del artículo 27 señala que "el poder se otorgará con las formalidades legales correspondientes".

De la antes indicada exigencia se evidencia que en las hipótesis de la sustitución que ha de surtir efecto en Venezuela no son exigidas esas "formalidades legales". Analizada la primera hipótesis señalada, en ella aparecen los siguientes supuestos:

a) Los Directores, esto es, los titulares de las Direcciones en las cuales se divide la Procuraduría General de la República, de quienes se indica son:

"Los sustitutos del Procurador General de la República según el artículo 23 *eiusdem*"; sin embargo, tal sustitución no opera de pleno derecho sino que el Procurador deberá delegar en ellos la representación en forma que puede ser "amplia" o "limitada" "para que actúen en los asuntos que le confíen";

b) Los Adjuntos de los Directores a quienes podrá delegarse la representación en la misma forma y modalidades que la anterior;

c) Los abogados a quienes se les otorgue el carácter de Adjuntos para que actúen en forma permanente en los Estados de la República;

d) Los Auxiliares del Procurador General de la República quienes son al efecto los siguientes:

1. Los Consultores Jurídicos de los Ministerios en los asuntos "que se relacionen con el despacho al cual el Consultor Jurídico preste sus servicios o que tengan conexidad con éste";

2. Los abogados contratados temporalmente para tratar determinados asuntos;

3. Funcionarios o empleados a quienes las leyes atribuyan la representación de los intereses patrimoniales de la República.

Esta primera hipótesis de los abogados a quienes el Procurador puede sustituirles la representación no requiere de un poder formalmente otorgado, tal como lo señala el artículo 27 *eiusdem*, sino que basta con el otorgamiento de "un oficio". Al efecto el artículo 27 en su encabezamiento indica:

"La sustitución de representación que podrá hacer el Procurador General de la República conforme a los artículos anteriores se otorgará por oficio. En el caso a que se refiere el artículo 26 el poder se otorgará con las formalidades legales correspondientes".

En el sistema venezolano, no existe ningún texto que defina lo que es un oficio; pero la práctica administrativa entiende por tal el acto de comunicación mediante el cual un órgano de la Administración se dirige a otro (acto de comunicación inter-orgánico), o bien, a un sujeto extraño a su esfera (inter-subjetivo). En los casos como el presente en el cual sea una comunicación entre figuras de una misma organización el oficio en consecuencia debe señalar, siendo como lo es un acto de comunicación inter-orgánica, la indicación del órgano destinatario y del órgano remitente. Tal como fuera expresado precedentemente los sustitutos del Procurador General de la República se califican por el desempeño de ciertos cargos específicos, y es por ello que su identificación radica en el señalamiento de la correspondiente titularidad. En el presente caso nos encontramos con que en el oficio PN. 1402 del 12 de marzo de 1981, el Procurador General de la República se dirige a los ciudadanos que actúan en el presente juicio, pero sin indicar cuál es la titularidad que ostentan. Es cierto que el oficio fundamenta el acto en lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; pero justamente tales artículos son los que exigen que la sustitución recaiga sobre funcionarios específicos. A juicio de esta Corte la exigencia que hace la parte actora de que la identificación exprese las señas de cada uno de los sujetos a los cuales se dirige el oficio es ajena al sistema legal, ya que tratándose de titulares de órgano los mismos se reconocen e identifican por tal medio; pero sí resulta justificada la impugnación que hiciera de la deficiencia del mencionado oficio, por cuanto la mera mención de los nombres allí señalados es insuficiente para cumplir con el requisito legal. Diferente

hubiera sido si la Procuraduría General de la República, una vez impugnada su representación, hubiese aportado algún documento demostrativo de la titularidad de las personas designadas en el oficio atacado, o simplemente de aquella que opusiera la excepción dilatoria. En tal situación se habría subsanado la omisión y debería pasar esta Corte a pronunciarse sobre la señalada excepción. Nada de lo anterior se produjo, por lo cual debe declararse con lugar la oposición formulada por el actor.

En vista de la anterior declaratoria, rechazada como ha sido en virtud de ella la representación que alegara en el acto de contestación de la demanda el ciudadano José Ignacio Moreno Vale, tal actuación se estima inexistente y así se declara, por lo cual en base a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se estima contradicha simplemente en todas sus partes la demanda y concluido el acto en cuestión con los efectos establecidos en el artículo 277 del Código de Procedimiento Civil ordenándose la apertura del lapso probatorio.

2. *La Administración Pública*

A. *Ejercicio de funciones jurisdiccionales*

CPCA

19-10-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Establece el artículo 43 del Reglamento de la Ley contra Despidos Injustificados que en todo lo relacionado con el procedimiento establecido en la Ley contra Despidos Injustificados y en el presente Reglamento, se aplicarán supletoriamente en su orden, en cuanto sean aplicables las disposiciones de la Ley Orgánica de Tribunales y del Código de Procedimiento Civil: Por su parte, el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil establece que toda sentencia debe contener decisión expresa, positiva y precisa, con arreglo a las acciones deducidas y a las excepciones o defensas opuestas. Ahora bien, cuando la Comisión Tripartita se pronuncia acerca de lo justificado o injustificado de un despido lo hace a través de un procedimiento administrativo que reviste características particulares donde la administración asume un papel arbitral absolutamente imparcial que la lleva a zanjar el conflicto entre particulares sin olvidar que lo que tiene que valorar es el interés público general que preserva la ley de la materia. Aparece así la Administración con competencia resolutoria de conflictos entre particulares en los cuales se ventilan intereses eminentemente privados donde no existe un interés directo de la misma. En consecuencia, si los interesados han promovido pruebas, la Comisión deberá apreciarlas, desecharlas o estimarlas al decidir sobre la calificación de despido, teniendo por norte de sus actos las características de cada caso concreto en relación con las situaciones de hecho que determinan sus actuaciones dentro del marco legal. Por lo tanto, la decisión de la Comisión, a través de su justificación intrínseca o motivación, deberá reflejar el análisis de determinadas situaciones de hecho y establecer el nexo lógico que existe entre ellas y la disposición legal que las regula a fin de no provocar la indefensión del interesado.

B. *El Poder Discrecional*

CSJ-SPA (146)

12-7-83

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

El ejercicio del poder discrecional encuentra límites en el ordenamiento jurídico, particularmente por lo establecido en el

artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Estima, por tanto, la Corte que en el caso de autos el órgano administrativo ha excedido la órbita de discrecionalidad que le confiere la norma jurídica, incumpliendo de esta manera el principio de legalidad, con arreglo al cual su facultad para negar la marca solicitada se encuentra limitada a los supuestos de hecho contemplados taxativamente en los doce ordinales del artículo 33 de la Ley de Propiedad Industrial, uno de los cuales (el 10) invocado por la recurrida, no aparece como causal suficiente para la denegatoria de la solicitud; doctrina universalmente admitida la de los límites de la discrecionalidad, hoy también recogida por nuestro derecho positivo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuyo artículo 12 establece: "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". En razón de lo cual esta Corte considera fundados los argumentos de ilegalidad esgrimidos en contra de la Resolución impugnada, y así lo declara expresamente.

CPCA

22-9-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En relación con los anteriores argumentos esta Corte observa al efecto que la letra c) del artículo 1º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas establece como causal de desalojo lo siguiente: "Cuando se trate de demolición, reconstrucción total, de reparación que exija el desalojo o de utilización necesaria del inmueble por causa de interés público. Tales circunstancias serán demostradas ante la Comisión Nacional de Abastecimiento o la Delegación respectiva, la que, a su juicio concederá la autorización con vista de los permisos otorgados por la Ingeniería Municipal o por las autoridades sanitarias competentes. La demolición, reconstrucción o reparación, deberá comenzarse dentro del mes siguiente a partir de la fecha de la desocupación". Transcrita la norma en la cual se fundamentara la decisión apelada, de la misma se evidencia que la autoridad administrativa que concede la autorización para el desalojo tiene una facultad discrecional que le permite apreciar la oportunidad de la concesión de tal autorización, exigiéndosele sólo que la funde en los permisos exigidos al respecto. De allí que, la autoridad administrativa tiene una cierta libertad de criterio para acordar la autorización, por lo cual no es cierto que la sola presentación del permiso municipal baste para consolidar el derecho del solicitante, sino que su decisión tiene un carácter mucho más amplio por cuanto en ella entra en juego su poder racional de apreciación de las circunstancias.

3. Establecimientos Públicos Corporativos. Régimen del personal

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Los funcionarios administrativos contratados por el Colegio de Ingenieros de Venezuela (Persona Jurídica de Derecho Público) para la prestación de sus servicios no son empleados públicos, por lo cual estarán sometidos a la Ley contra Despi-

dos Injustificados, siendo las Comisiones Tripartitas competentes para conocer de sus reclamos.

Se observa respecto a la cuestión planteada, que si bien el Colegio de Ingenieros de Venezuela es una persona jurídica de derecho público, tal como lo indica el artículo 21 de la Ley de Ejercicio de Ingeniería, Arquitectura y Profesiones Afines, dictada por Decreto N° 444 del 24 de noviembre de 1958 y lo revela su propia naturaleza; sin embargo los funcionarios administrativos que contrata para la prestación de sus servicios no son empleados públicos y en consecuencia no se rigen por una norma estatutaria, sino por la Ley del Trabajo, por lo cual en base a lo dispuesto en el artículo 1º, letra b) de la Ley contra Despidos Injustificados, tales trabajadores cuando sean permanentes y con más de tres (3) meses ininterrumpidos de servicios, están sometidos a dicha normativa. Por todo lo anterior la Comisión Tripartita sí era competente para conocer de la reclamación, no existiendo en consecuencia el vicio de orden público denunciado por el Colegio de Ingenieros de Venezuela, y así se declara.

II. ORDENAMIENTO ORGANICO

1. Estados

A. Personalidad Jurídica

CPCA

6-10-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La Contraloría General del Estado Apure carece de personería jurídica distinta a la del Estado Apure; por tanto, el Contralor no puede otorgar poderes para que abogados en ejercicio representen judicialmente a la indicada Contraloría.

Con carácter previo la Corte cree conveniente precisar el carácter con que se presentó ante esta Corte, el abogado Manuel Zambrano Pino, quien fundamentó la apelación diciéndose apoderado de la Contraloría General del Estado Apure, en virtud de la sustitución del poder que le hiciera el abogado Neptalí Pinto Salcedo, a quien calificó de apoderado de dicha Contraloría. Tal precisión resulta importante en razón de la naturaleza jurídica de la Contraloría mencionada, como órgano del poder público, que si bien tiene autonomía funcional y presupuestaria, sin embargo, carece de personería jurídica, por lo cual, mal podrían sus titulares otorgar poderes para que se represente a tal órgano judicialmente, precisamente por carecer éste de personería jurídica, autónoma y separada del Estado Apure.

A este respecto, se tiene que la Constitución del Estado Apure de fecha 5 de noviembre de 1976, en su artículo 10, establece que el Poder Público del Estado Apure se compone del Poder Ejecutivo y Legislativo Estadales. Y en lo que se refiere al Poder Legislativo, el texto legal señalado dispone que este Poder se ejerce por la Asamblea Legislativa, y que la Contraloría General del Estado Apure es su órgano auxiliar (artículo 73). Esta característica la ratifica el artículo 2º de la Ley de Reforma Total de la Ley de la Contraloría General del Estado, de fecha 30 de junio de 1976, al señalar que tal Contraloría es el 'órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa del Estado Apure en sus atribuciones de fiscalización y control en cuanto concierne al crédito, bienes, rentas, gastos y buen manejo del Tesoro Público, y realizará

sus tareas con independencia orgánica y funcional, sin perjuicio de la inspección y fiscalización que ejerce el Poder Nacional, ni de las atribuciones que al respecto fije la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en el desarrollo del artículo 235 de la Constitución Nacional, así como de las inversiones conjuntas con otros organismos que de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional, con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional y con el Poder Municipal del Estado Apure". Por su parte, el artículo 4º de la mencionada Ley Estadal, dispone lo siguiente: "La Contraloría elaborará su propio presupuesto, pudiendo las estimaciones de éste ser modificadas sólo por la Asamblea Legislativa, y lo ejecutará directamente la propia Contraloría dando cuenta de ello en su informe anual". Y por lo que se refiere a la organización de dicha Contraloría, el artículo 12 ejusdem, señala que la misma "estará a cargo de un funcionario denominado Contralor General del Estado y actuará bajo la dirección y responsabilidad del mismo", y en su artículo 13 dispone que, para el cumplimiento de los fines señalados por la Constitución y la Ley de Contraloría General del Estado, constará de una Dirección General, y de tres Salas que se denominarán de Control, de Centralización y de Examen, y el artículo 18 de la Ley citada, dispone que la Contraloría Estadal tendrá el personal y los servicios técnicos y administrativos que fueren necesarios. Por último, el artículo 23 de la Ley que regula la organización y funcionamiento de la Contraloría General del Estado Apure, que se ha venido citando, establece que el Contralor General del señalado Estado, tiene las siguientes atribuciones y deberes principales:

1º—Ejercer la suprema dirección y vigilancia de la Contraloría.

2º—Dictar las normas reglamentarias internas sobre la estructura, organización, competencia y funcionamiento de cada una de sus dependencias, de acuerdo a lo previsto en la presente Ley y su Reglamento.

3º—Nombrar y remover al personal de su Dependencia.

4º—Determinar, mediante realamientos internos cuáles funcionarios o empleados serán de alto nivel o de confianza y consecencial" (sic).

5º—Ejercer la administración del personal y la potestad jerárquica.

6º—Informar a la Asamblea Legislativa del Estado o a su Comisión Permanente, de inmediato y por escrito, de las irregularidades que observare en la ejecución del Presupuesto Estadal.

7º—Presentar los informes y evacuar las consultas de carácter fiscal que le requieran la Asamblea Legislativa del Estado, su Comisión Permanente o el Gobernador del Estado, en dictamen por escrito.

8º—Presentar anualmente a la Asamblea Legislativa del Estado, dentro de los primeros cinco días de sus sesiones ordinarias, informe y cuenta total sobre las actividades del Organismo a su cargo.

9º—Ordenar la práctica de inspección e investigación de las diferentes dependencias sujetas a su vigilancia fiscal.

10—Informar a la Asamblea Legislativa del Estado o a su Comisión Permanente, dentro de los cinco días siguientes a su recepción, los contratos enviados por el Ejecutivo del Estado.

11.—Contratar, previa consulta y autorización por escrito de la Asamblea Legislativa del Estado o su Comisión Permanente, auditores y fiscales privados y profesionales de comprobada solvencia, discreción y moralidad, para obtener los informes y dictámenes que requiera para el ejercicio de las funciones de control.

Párrafo Unico.—El Contralor del Estado concurrirá personalmente ante la Asamblea Legislativa, Comisión Permanente o comisiones especiales de ésta, cuando así sea requerido".

De las normas citadas y referidas anteriormente, no puede deducirse que la Contraloría General del Estado Apure, cuya representación legal y judicial corres-

ponde al Procurador General del Estado, según se desprende del artículo 65 de la Constitución del Estado Apure, que atribuye al Procurador General del Estado la representación judicial, personalmente o por medio de apoderados, con la previa aprobación de la Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada, de los derechos y acciones del Estado Apure, en todos los juicios en que fuere parte; lo cual confirma el ordinal 4º del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado Apure. Por tanto, el Contralor General del Estado Apure no puede otorgar poderes para que abogados en ejercicio representen judicialmente a la indicada Contraloría, por cuanto ésta carece de personería jurídica distinta a la del Estado Apure, y así se declara.

B. *Gobernador: Potestad Reglamentaria*

CSJ-SPA (208)

20-10-83

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

En oportunidad de decidir la Sala observa:

1. Al analizar el texto impugnado, encuentra la Corte que en él se establece, en efecto: "El presente Reglamento regirá el derecho de los funcionarios o empleados públicos al servicio del Ejecutivo del Estado Bolívar, de la Asamblea Legislativa, de la Procuraduría del Estado y de la Contraloría General del Estado Bolívar, a organizarse sindicalmente" (artículo 1º), en tanto que la Ley de Carrera Administrativa del mismo Estado, que el texto recurrido reglamenta, reza: "La presente Ley tiene por objeto establecer las normas que regirán los derechos y deberes de los *empleados del Poder Ejecutivo* del Estado Bolívar en sus relaciones de trabajo..." (artículo 1º).

Como puede observarse, la simple confrontación de ambos textos revela el exceso en que incurre el poder reglamentario al extender el ámbito de aplicación del acto recurrido más allá de la norma superior que desarrolla. Tanto más si se tiene en cuenta que el Reglamento impugnado, expresamente trae como fundamento el artículo 46 de la Ley que intenta desarrollar, el cual parcialmente transcrito expresa: "Los funcionarios públicos *sujetos a la presente Ley* podrán organizarse sindicalmente..."

El poder reglamentario al proceder de esta manera desvirtúa, tal como lo denuncian los impugnantes, la atribución que le confiere al Gobernador el ordinal 1º del artículo 63 de la Constitución del Estado Bolívar para ejecutar las leyes estatales "reglamentándolas sin alterar su espíritu, propósito y razón". Así lo estima también esta Sala y lo declara expresamente.

Infracción que se pone aún más de manifiesto cuando se tiene en cuenta que el artículo 63 de ese mismo texto constitucional de nivel estatal autoriza al Gobernador (ordinal 18) sólo para "hacer los nombramientos que le atribuyen esta Constitución y las Leyes", y para —ordinal 19— "Renovar los empleados de su *Dependencia* sin perjuicio de lo que dispongan las leyes que reglamentan la carrera administrativa" (subrayados de esta sentencia).

Por otra parte, no alcanza a justificar tal exceso en las facultades reglamentarias el contenido del artículo 60 de la Ley de Carrera Administrativa del Estado Bolívar —Ley en la cual, como se ha dejado dicho, el Reglamento impugnado inten-

ta fundamentarse— conforme al cual “quedan equiparados a los empleados del Ejecutivo Regional en lo que respecta a los beneficios contenidos en la presente Ley, los trabajadores que prestan sus servicios en la Asamblea Legislativa, Contraloría General del Estado Bolívar y Procuraduría del Estado Bolívar”. Por el contrario, la frase de dicho artículo subrayada en el texto de la presente sentencia, pone más bien de manifiesto cómo la equiparación se limita a los beneficios a que dicha Ley se refiere, en tanto que el Reglamento impugnado abarca —a más de lo que toca al denunciado punto de su indebida extensión a otros funcionarios distintos de los del poder ejecutivo estatal— otros campos; sindicato único (*artículo 7º*) para cada Dependencia indicada en el artículo 1º; requisitos para la constitución de éste (*artículos 8º al 17*) y para su organización y funcionamiento (*artículos 18 al 29*); imponiendo también la necesaria incorporación del Sindicato Único (*artículo 30*) a la Federación de Trabajadores del Estado Bolívar (Fetrabolívar); entre otras de sus disposiciones.

En virtud de las razones expuestas considera la Corte, y así lo declara expresamente, que la razonable, en principio, aplicación del Reglamento —en general y salvo las especificaciones y correspondientes decisiones que, por vía excepcional, más adelante se adoptan— a los funcionarios del Poder Ejecutivo, incluidos los de la Procuraduría del Estado, no puede extenderse sin embargo a los de la Asamblea Legislativa ni de la Contraloría General del Estado Bolívar.

La señalada infracción es sin duda de rango legal; pero, además, al incurrir en tal exceso en sus facultades reglamentarias, el Gobernador del Estado Bolívar transgredió asimismo los límites que el principio de la separación de poderes —reproducidos en idéntica firma, y no podía ser de otra manera, en que la Carta Magna lo consagra (*artículo 118*)— le fija a él, expresamente, como representante del Ejecutivo, en el artículo 11 de la Constitución de esa Entidad: “El Poder Público Estatal se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero todo lo concerniente a la organización y funcionamiento de esta última rama y al Ministerio Público, son de la competencia del Poder Nacional. El Poder Municipal con la autonomía que le señala la Constitución Nacional y las Leyes, es también parte del Poder Público del Estado. Los órganos del Poder Público Estatal colaborarán entre sí para la realización de los fines que se proponen”.

Texto el transcrito que no es más que la concreción a nivel estatal de los por los recurrentes invocados artículos 117 y 118 de la Carta Magna, así como del 118, en función de los cuales toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos nulos. Normas constitucionales indirectamente infringidas —además de las de rango legal, incluso de naturaleza estatal, directamente violadas— por el Poder Ejecutivo del Estado Bolívar representado en el Gobernador, al reglamentar en los términos descritos la Ley de Carrera Administrativa de esa Entidad Federal.

Como consecuencia de lo cual, queda afectado de nulidad el artículo 1º (párrafo primero) del Reglamento impugnado, en cuanto extiende la aplicación de ese Cuerpo normativo a los empleados públicos al servicio de la Asamblea Legislativa y de la Contraloría General del Estado Bolívar, a los cuales no es aplicable, por tanto, el Reglamento impugnado en virtud de la nulidad así declarada.

C. Régimen de los funcionarios estatales

CPCA

6-10-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Los funcionarios de la Contraloría General del Estado Apure gozan de “estabilidad”, pudiendo ser retirados de sus cargos

únicamente por el Contralor, cuando hayan incurrido en faltas graves.

Aunque las anteriores fueron en realidad las denuncias contenidas en el escrito de fundamentación de la apelación de los opositores a la demanda de nulidad, y por ello el objeto de la decisión que debe dictar este Tribunal en Alzada, la Corte cree conveniente precisar lo relativo al régimen de personal al que están sometidos los funcionarios de la Contraloría General del Estado Apure, y a la luz de éste revisar los actos impugnados, por tratarse de materia de orden público.

A este respecto, se tiene, como se dejó asentado precedentemente, que si bien la Contraloría General del Estado Apure no tiene personería jurídica distinta e independiente del Estado Apure, sin embargo disfruta de autonomía presupuestaria, funcional y administrativa, como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa de dicho Estado. Ahora bien, dentro de esa autonomía funcional y administrativa, en la Contraloría General del Estado Apure existe un estatuto especial en cuanto a la relación de empleo público de sus funcionarios. En efecto el artículo 19 de la Ley de la Contraloría General del Estado Apure, de fecha 30 de junio de 1976, consagra un régimen de carrera en la siguiente forma: "Los empleados y funcionarios de la Contraloría General del Estado serán designados por el Contralor, quien lo hará previo concurso y aprobación de conocimientos, méritos y aptitudes de los aspirantes. Las destituciones se harán por faltas graves y previo expediente administrativo elaborado al efecto". En otras palabras, que en general todos los funcionarios de dicha Contraloría están protegidos por el derecho a la estabilidad y por tanto, no pueden ser retirados de la Contraloría sino cuando incurran en faltas disciplinarias, previa la averiguación administrativa pertinente, que ante la ausencia de un procedimiento especial de este tipo, debe aplicarse supletoriamente, el procedimiento disciplinario contemplado en los artículos 101 a 116 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, y según las causales de destitución contempladas en el artículo 62 de la misma Ley. Sólo por excepción, pueden ser retirados, mediante la remoción libre, aquéllos funcionarios que ocupen cargos que hubieren sido calificados de alto nivel o de confianza, conforme se desprende de los ordinales 3º y 4º del artículo 23 de la citada Ley de la Contraloría General del Estado Apure.

En efecto, según el artículo 23 citado, el Contralor General del Estado tiene entre sus atribuciones, la de "nombrar y remover el personal de su Dependencia" (Ordinal 3º), y la de "Determinar, mediante reglamentos internos, cuáles funcionarios o empleados serán de alto nivel o de confianza..." (Ordinal 4º).

Ahora bien, respecto a estas dos últimas atribuciones, la Corte cree conveniente precisar, que en realidad, la primera de ellas, o sea, la de nombrar y remover el personal, en cuanto a los funcionarios y empleados, está limitada por el artículo 19, anteriormente referido, que establece que los funcionarios o empleados gozan de estabilidad, en el sentido de que sólo pueden ser retirados por el Contralor, cuando incurran en faltas graves, previa la instrucción de un expediente administrativo, y que por lo tanto, la facultad de nombrar y remover libremente, en consecuencia, sólo puede estar referida a los funcionarios que ocupen cargos calificados en el Reglamento Interno como de alto nivel o de confianza. A este respecto, observa la Corte que la Ley en comentarios adolece de un defecto de redacción, porque en realidad lo que determina el Contralor son los cargos de alto nivel o de confianza, ya que propiamente son las labores o actividades como tales, las que permiten calificar los cargos como de alto nivel o de confianza, pero no las personas en sí mismas.

III. ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

1. *Contribuciones Especiales*

CPCA

31-10-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Las contribuciones parafiscales, como contribuciones especiales, están sometidas al Código Orgánico Tributario.

“... En fecha 01-01-83 entró en vigencia el Código Orgánico Tributario, promulgado en fecha 01-07-82, el cual unificó la materia sustantiva y adjetiva tributaria en nuestro país. En efecto, según el artículo 1º *ejusdem*, el referido Código se aplica a todos los tributos nacionales y a las relaciones jurídicas derivadas de ellos, salvo a los tributos aduaneros, así como a las obligaciones pecuniarias establecidas en beneficios de las personas de Derecho Público no estatales, lo cual confirma el artículo 13 del mismo Código, cuando ratifica y complementa el artículo 1º, en los siguientes términos: “Están sometidos al imperio de este Código, los impuestos, las tasas, las contribuciones de mejoras, de seguridad social y las demás contribuciones especiales, salvo lo dispuesto en el artículo 1º.”

Ahora bien, dentro de estas contribuciones especiales, sin lugar a dudas que se encuentra la prevista en el ordinal 1º del artículo 10, y en el artículo 12, de la Ley sobre el Instituto Nacional de Cooperación Educativa, o sea, la contribución, de quienes ocupan en sus establecimientos a más de cinco trabajadores, de pagar al indicado Instituto el equivalente al 2% del total de los sueldos, salarios, jornadas y remuneraciones de cualquier especie, pagados al personal que trabaja en los establecimientos industriales o comerciales. A estas contribuciones se les denomina “contribuciones parafiscales”, dado que tienen, por un lado, la naturaleza general y obligatoria común a todo impuesto, pero además, por otro lado, llevan implícitamente consigo una contraprestación, lo cual es propio de las tasas. Por ello, no es posible calificar a tales contribuciones como impuestos o tasas, y en consecuencia, se prefiere ubicarlas en un género aparte denominado “contribuciones parafiscales”, porque además de lo anterior, no forman parte del presupuesto de ingresos de la Ley de Presupuesto, es decir, que están excluidas del Fisco Nacional. Sin embargo, no por ello pierden su naturaleza de tributo nacional, y por ende, su procedimiento de determinación o liquidación y de los recursos, así como las sanciones por su incumplimiento, están regidos hoy día por la Ley especial que la crea y también por el Código Orgánico Tributario, al tenor de lo dispuesto en sus artículos 1º y 13, respectivamente.

2. *Impuestos Municipales sobre Inmuebles*

CSJ-SPA (227)

24-11-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Los Municipios tienen competencia tributaria en materia de impuestos inmobiliarios, pero la misma sólo puede ser ejercida de acuerdo con las formalidades establecidas por las Ordenanzas, y sólo pueden recaer sobre inmuebles, efectivamente, de carácter urbano.

Para resolver la controversia planteada, con motivo de la resolución emanada de la Dirección de Catastro del Distrito Cristóbal Rojas del Estado Miranda, ratificada por el Concejo Municipal de dicha entidad territorial, mediante la cual se decide aplicar a los terrenos del Aeropuerto Caracas, el impuesto sobre inmuebles urbanos previsto en la Ordenanza correspondiente, considera la Sala necesario analizar previamente ciertos aspectos relativos a la potestad tributaria municipal en nuestro ordenamiento jurídico positivo, a cuyo efecto observa:

El artículo 29 de la Constitución de 1961 señala, en su ordinal 3º, que “la autonomía del Municipio comprende la creación, recaudación e inversión de sus ingresos”. Esa norma constitucional alude al contenido o ámbito de la autonomía fiscal municipal.

Ahora bien, tal como lo sostienen los recurrentes en su libelo, la “autonomía” ha sido definida como un conjunto de potestades o atribuciones *conferidas* a un ente público de manera derivada, es decir, no como un *poder* originario y propio. En efecto, “la autonomía propiamente dicha se ofrece siempre como el status jurídico de un sujeto de Derecho Público, determinativo de una manera de ser que afecta sus posibilidades de obrar. En este sentido constituye una capacidad legal no originaria —como la soberanía que es un atributo necesario—, sino derivada, o sea, conferida por la Constitución o la Ley”. (Antonio Moles Caubet: “Los límites de la autonomía municipal”, en *Revista de la Facultad de Derecho* Nº 26, p. 12. Caracas 1963).

En consecuencia, la potestad del Municipio de *crear, recaudar e invertir* sus ingresos, no es una potestad acordada en forma abstracta e ilimitada, sino que está condicionada a lo que la Constitución y la Ley le permitan. En este sentido, la propia normativa constitucional se encarga de trazar los límites de esa posibilidad que, en materia tributaria, están dados por “las patentes sobre industria, comercio y vehículos y los *impuestos sobre inmuebles urbanos* y espectáculos públicos”, así como por “los demás impuestos, tasas y contribuciones que crearen *de conformidad con la Ley*” (Art. 29, ords. 3º y 6º). Subrayado de la Sala.

Debe señalarse, por otra parte, que en nuestro ordenamiento constitucional la materia tributaria ha sido tradicionalmente considerada como de reserva legal, y así lo señala expresamente la Constitución vigente, en su artículo 224, cuando establece:

“No podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por ley, ni concederse exenciones ni exoneraciones de los mismos sino en los casos por ella previstos”.

La determinación de una materia como de reserva legal tiene su fundamento, históricamente, en el respeto a las garantías del individuo, y a ello obedece que aquellos asuntos que se encuadren en ese concepto de garantías individuales de los ciudadanos (libertad personal, propiedad, actividad económica, etc.) sólo puedan preceptuarse por Ley, como expresión de la voluntad general a la cual debe someterse el querer individual, garantizándose de esta forma que no sean regulados por el capricho o la discrecionalidad personal de la autoridad administrativa.

En el ámbito municipal, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 18 de agosto de 1978, reafirma la disposición constitucional transcrita, al precisar en su artículo 90, que:

“No podrá exigirse el pago de impuestos, tasas o contribuciones especiales municipales que no hubieren sido establecidos por el Concejo *mediante la promulgación de una ordenanza*. La ordenanza que lo establezca o modifique deberá determinar la *materia* o acto gravado, la cuantía del tributo, el modo, el término y la oportunidad en que éste se cause y se haga exigible, las demás obligaciones a cargo de los contribuyentes, los recursos administrativos en favor de éstos y las penas o sanciones pertinentes.

Las ordenanzas a que se refiere este artículo deberán publicarse en forma tal que lleguen al conocimiento de los interesados y la fecha de su entrada en vigencia no podrá ser menor de sesenta (60) días continuos contados a partir de su publicación" (Subrayado de la Sala).

Las disposiciones precitadas permiten a la Corte la determinación de una primera base de análisis para el caso de autos: los Municipios gozan, de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico positivo, de la potestad para establecer *impuestos sobre inmuebles urbanos*, siguiendo las formalidades que las normas legales establecen. Es decir, que la potestad tributaria municipal debe expresarse a través de cauces formales ineludibles que, según las disposiciones señaladas, están constituidos por la promulgación de una Ordenanza (y no otro acto), que debe dictarse de acuerdo a lo pautado en la Ley.

Pero además, esa potestad tributaria, en lo que a inmuebles se refiere, está limitada exclusivamente a un tipo de inmuebles; aquellos que tengan el carácter de *urbanos*. Esto significa, que la autonomía y la potestad tributaria municipal no puede extenderse a la creación de un hecho imponible distinto del que las normas constitucionales y legales le precisan.

En tal sentido, el hecho generador del impuesto, o hecho imponible, está determinado en este caso, desde el punto de vista de su elemento objetivo, por bienes inmuebles calificados como urbanos.

Ahora bien, el adjetivo *Urbano* es definido como "perteneiente a la ciudad, y *Urbanizar* como "convertir en poblado una porción de terreno o prepararlo para ello, abriendo calles y dotándolas de luz, empedrado y demás servicios municipales". (Diccionario de la Lengua Española. Editorial Espasa-Calpe. 1970).

El carácter urbano de un inmueble se determina entonces por oposición a lo rural, a lo rústico, y alude a la condición de área acondicionada para la realización de actividades propias de la vida urbana, o susceptible de tal acondicionamiento en forma inmediata. Desde el punto de vista jurídico formal, la determinación de áreas urbanas debe hacerse mediante un acto de la autoridad que defina o delimite geográficamente tales áreas, con lo cual, las zonas excluidas de tal determinación no podrán gozar del calificativo de urbanas y, por consiguiente, no son susceptibles de soportar los efectos que tal condición genera, sean estos favorables o no.

Los inmuebles rurales no están en la actualidad sujetos a impuesto territorial alguno y, de acuerdo con nuestra Constitución, sólo una ley nacional podría crear un impuesto de tal naturaleza (art. 136, ord. 8 y 224 C.N.). En este caso, lo que correspondería al Municipio sólo podría ser "la participación en el producto del Impuesto Territorial Rural, la cual se determinará en la Ley que establezca dicho impuesto". (Ley Orgánica de Régimen Municipal, art. 98, ord. 3º).

Y el artículo 87 de la misma ley que organiza el régimen municipal coadyuva a reforzar lo expuesto cuando dispone que:

"Cada Municipio formará el Catastro de los inmuebles comprendidos *dentro de las zonas urbanas*. El Ejecutivo Nacional deberá prestar la ayuda técnica y financiera necesaria para la pronta realización de este propósito. En lo referente al *Catastro Rural*, cada Municipio gestionará la formación del mismo con el *organismo competente*" (Subrayado de la Sala).

De lo anteriormente expuesto puede concluirse entonces que, en Venezuela, el Municipio sólo podrá exigir impuestos sobre inmuebles cuando este impuesto hubiere sido establecido formalmente por Ordenanza, en los términos o condiciones que ésta determine, y que ese impuesto sólo podrá establecerse sobre aquellos inmuebles que de una manera formal y objetiva sean calificados como *urbanos* con anterioridad a la exigencia del tributo.

La Ordenanza de Impuestos sobre Inmuebles Urbanos del Distrito Cristóbal Rojas del Estado Miranda de fecha 3 de enero de 1976, expresa en su artículo 1º que:

“La presente Ordenanza establece el impuesto sobre inmuebles urbanos previsto en el Ordinal 3º del Artículo 31 de la Constitución de la República de Venezuela, en la jurisdicción del Distrito Cristóbal Rojas”.

Conforme al análisis realizado por la Sala en el capítulo precedente, esta norma, por sí sola, constituye expresión legítima de la potestad tributaria municipal, ya que se refiere exclusivamente, de acuerdo a la normativa constitucional, a “*impuestos sobre inmuebles urbanos*”. Pero ella sólo enuncia el alcance o ámbito del instrumento jurídico que la contiene. Son necesarias disposiciones complementarias que determinen con precisión lo que en el ánimo del legislador municipal ha de entenderse por “inmueble urbano”.

Esas disposiciones complementarias se encuentran usualmente en las Ordenanzas sobre Zonificación, y así ocurre en el caso de autos.

En efecto, la Ordenanza sobre Zonificación del Distrito Cristóbal Rojas (publicada en la Gaceta Municipal Nº 13 del 31-7-1977), establece en su artículo 1º que:

“La presente Ordenanza contiene la reglamentación de todo lo concerniente a la *extensión comprendida dentro del límite urbano de Charallave*, en cuanto a usos permisibles, densidades de población áreas de parcelas, áreas de ubicación y de construcción, altura de las edificaciones, retiros de las edificaciones, áreas para estacionamientos de vehículos y en general, todo lo relacionado con el uso e intensidad de construcción en el suelo urbano”. (Subrayado de la Sala).

El artículo 3º califica como elemento integrante de la misma Ordenanza, el:

...“b. Plano de Zonificación, que expresa los renglones de usos permitidos dentro de las diferentes zonas y sectores descritos en la presente Ordenanza”.

Por otra parte, el artículo 10 define dos posibles categorías de áreas urbanas: las “Áreas Desarrolladas” y las “Áreas para Nuevos Desarrollos”, estableciendo en su párrafo final que:

“La delimitación de las superficies de terreno correspondientes a las Áreas Desarrolladas y a las Áreas para Nuevos Desarrollos y su ubicación dentro de las zonas y sectores urbanos indicados en el Capítulo III anterior, se expresa en el Plano de Zonificación anexo”.

El examen concatenado de tales normas evidencia que el impuesto sobre inmuebles urbanos sólo podrá aplicarse a aquellos inmuebles que se encuentren ubicados dentro de las *áreas urbanas* delimitadas en el Plano de Zonificación correspondiente.

Pero si bien esto constituye un requisito indispensable para la legalidad del impuesto, no es, en modo alguno, la única exigencia que las normas prescriben al actuar de la Administración en este caso.

En efecto, el artículo 2º de la precitada Ordenanza de Impuestos sobre Inmuebles Urbanos prevé que:

“El Concejo Municipal determinará *mediante Resolución Especial*, de acuerdo a los informes técnicos necesarios y oída la opinión de la Oficina Municipal de Catastro, la *zona en donde se encuentran los bienes afectos al pago del impuesto establecido en el artículo anterior*. Dicha Resolución deberá estar acompañada del plano o los planos correspondientes”. (Subrayado de la Sala).

Es decir, que en el Distrito Cristóbal Rojas del Estado Miranda no basta, para la determinación del impuesto territorial urbano, con la sola ubicación del inmueble

dentro del área urbana señalada en el Plano de Zonificación correspondiente, sino que hace falta también que el Concejo Municipal, mediante *Resolución Especial*, determine las zonas donde se encuentran los inmuebles gravados. Lógicamente, la zona definida en la Resolución a que se alude no podrá exceder del área urbana determinada en el Plano de Zonificación, pero sí podría ser inferior a ella. En otras palabras, podría ocurrir que no todos los inmuebles urbanos (comprendidos en áreas urbanas) fuesen susceptibles del gravamen territorial, por no haber sido señalados en la Resolución; pero sería absolutamente contrario a derecho que la Resolución señalara, como sujetos al impuesto, inmuebles ubicados fuera del área urbana, es decir, inmuebles no urbanos o rurales.

En efecto, ya se dijo en el capítulo precedente de este fallo que los Municipios no tienen competencia en materia tributaria sobre inmuebles rurales. Por consiguiente, aplicar un impuesto previsto exclusivamente para inmuebles urbanos a aquellos que no son de naturaleza, escapa a las facultades que nuestro ordenamiento positivo otorga a los entes locales.

En el caso de autos los recurrentes han demostrado, durante el período probatorio, que los terrenos propiedad de Aeropuerto Caracas C.A. a que se refiere la comunicación de la Oficina de Catastro transcrita, se encuentran fuera del perímetro urbano de Charallave, de acuerdo a la Ordenanza sobre Zonificación y a su respectivo Plano de Zonificación. En tal virtud, la mencionada Oficina ha incurrido en el vicio que en materia de actos administrativos se conoce como "abuso o exceso de poder", al apreciar una situación de hecho y configurarla erróneamente como el supuesto para el cual se ha dictado la norma, creando —en cierta forma— dicho supuesto, sin tener poder jurídico para ello. Es decir, el vicio no afecta solamente la causa del acto (circunstancias de hecho y de derecho que fundamentan la decisión administrativa) sino que se refleja en la competencia de su autor, al configurar una situación jurídica para la cual no tiene atribuida potestad.

El Concejo Municipal del Distrito Cristóbal Rojas sólo podría gravar legalmente los aludidos terrenos propiedad de Aeropuerto Caracas C.A. si éstos formaran parte del área urbana, de acuerdo al Plano de Zonificación, previa Resolución Especial que los incluyera como inmuebles afectos al pago de tal impuesto (la cual no existe en el presente caso), y sólo a partir de la fecha de vigencia de la misma, jamás con efecto retroactivo.

En tal hipótesis sería necesario, por otra parte, que el Ministerio de Desarrollo Urbano aprobara la nueva definición del área urbana, para que ésta tuviera vigencia (Ley Orgánica de Régimen Municipal, artículo 7º, ord. 3º).

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. Reglamentos

A. Clases

CSJ-SPA (208)

20-10-83

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

El Ejecutivo puede reglamentar la Ley que desarrolle, por las vías separadas o conjuntas, de los "Reglamentos Complementarios" o "Reglamentos de Aplicación".

El artículo 70 de la Constitución hace descansar en dos condiciones el derecho de asociación: la licitud de los fines que se persigan y la sujeción a los preceptos

legales; y el 31 refuerza la idea, pero somete al legislador, a su vez, a limitaciones en los objetivos a lograr al fijar esos requisitos, a saber: que ellos vayan dirigidos a asegurar la mejor realización de las funciones propias de los sindicatos y a garantizar los derechos de sus miembros.

... La Ley de Carrera Administrativa del Estado Bolívar, que, reformada, entró a regir el 20 de mayo de 1977, estableció en el artículo 46 —el cual justamente aparece entre los que fueron objeto de reforma— lo siguiente: “Los funcionarios públicos sujetos a la presente Ley podrán organizarse sindicalmente para la defensa y protección de los derechos que esta Ley y su Reglamento confieren”; y ninguna otra disposición de dicha Ley es dedicada a fijar requisitos para la existencia y funcionamiento de los sindicatos.

En tales circunstancias cabe preguntarse si puede el poder reglamentario hacerlo, no habiéndolos explanado el legislador. La respuesta ha de ser necesariamente afirmativa habida cuenta de los términos de la fórmula con que la Carta Magna —y a su imagen las Constituciones estatales— consagran la potestad reglamentaria del Ejecutivo: *in genere*, y sometida a la exclusiva limitación de no alterar el espíritu, propósito y razón de la ley que reglamentan, es decir, en tanto no traicione la mente (espíritu), ni la finalidad (propósito) por ella perseguida, ni el fundamento (razón) en el cual la ley reglamentada reposa.

Dentro de semejante liberalidad admite la doctrina que —en textos separados o en uno mismo— el poder reglamentario sea ejercido, con base en el ordenamiento constitucional venezolano, no sólo por la vía restrictiva del Reglamento complementario sino también por la del “Reglamento de aplicación”, en tanto se cumpla, eso sí, la única condición exigida: no alterar el espíritu, propósito y razón del texto legal desarrollado.

El Reglamento complementario es descrito en doctrina como aquel que, ante todo, debe “...ejecutar el contenido de la ley sin extralimitarlo. Por tanto el contenido de la ley representa un modelo preformado que ha de reproducirse —cabría decir a escala—”, apunta agudamente, entre nosotros, Antonio Moles. “De esta manera —concluye— los límites de los reglamentos complementarios resultan categóricos: los detalles de la complementación han de ser necesarios para el sentido de la ley; no pueden innovar, estableciendo principios, deberes u obligaciones distintos a los que declare la ley. En cuanto a formalidades, puede el Reglamento precisar las condiciones para su cumplimiento, pero sin añadir otros diferentes”.

En tanto que “la característica de los Reglamentos de aplicación consiste en que desenvuelven las proposiciones fundamentales, las reglas enunciadas o las normas carentes de una completa formulación, con el objeto de hacerlas aplicables” (Moles, Antonio: “La potestad reglamentaria y sus modalidades”, en “Estudios sobre la Constitución” —Libro homenaje a Rafael Caldera— U.C.V., tomo IV, pág. 2089).

En conclusión, reafirma la Corte, puede el Ejecutivo reglamentar la ley que desarrolle por las vías, separadas o conjuntas, de normas “complementarias” y “de aplicación”.

B. Límites

CSJ-SPA (204)

20-10-83

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

La Corte señala los límites del Ejecutivo al ejercicio de su potestad reglamentaria.

Ha sido jurisprudencia constante y reiterada de esta Corte Suprema de Justicia:

“En el ejercicio de esa potestad reglamentaria, el Ejecutivo tiene límites que han sido cuidadosamente señalados por la doctrina: la sumisión de los mismos a la Constitución. La obligación de respetar la ley reglamentada, cuyo “espíritu, propósito o razón” no podrá un reglamento ejecutivo alterar; la imposibilidad de que un reglamento contenga disposiciones contrarias a cualquier otra ley y, finalmente le está también vedado al Ejecutivo el “establecer condiciones para el ejercicio de los derechos ciudadanos, ni estatuir sobre creación de impuestos, establecimiento de penas, regulación de la vida privada y de la propiedad, ni sobre procedimientos judiciales y demás materias reservadas por la Constitución a la iniciativa del legislador”.

“El Derecho reglamentario o Reglamento Ejecutivo, tomado en su acepción estricta —que es el que interesa en este caso, tiene como antecesor a la Ley, de la cual es derivación, efecto y corolario. Esta sienta el principio, aquél prevé y desarrolla sus consecuencias, facilita su aplicación a los pormenores y determina las medidas necesarias para su aplicación. De ahí que cuando el reglamento ejecutivo se propasa y se ocupa de reparar las deficiencias de la Ley, regula cuestiones no comprendidas en ella, o se aparta del espíritu, propósito y razón que lógicamente han debido guiar al Legislador en su elaboración, se está en presencia de una extralimitación de atribuciones, en el primer caso; y de una violación del texto constitucional en el segundo, y en uno y otro, de un reglamento ejecutivo viciado, en todo o en parte, de ilegalidad por violatorio de expresas normas de la Ley Fundamental”.

CSJ-SPA (204)

20-10-83

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

La discriminación en la aplicación de una ley nunca podrá emanar de una disposición reglamentaria, especialmente cuando se coartan o reducen derechos de los administrados.

De la lectura de los mismos se desprende que el Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas, en situación de disponibilidad y retiro, está integrado por aquellos oficiales retirados que hayan solicitado su inscripción, *sin hacer ninguna distinción en cuanto al grado que tenían como oficiales.*

Asimismo, establece que la Dirección y Administración del Instituto estará a cargo de una Junta Directiva formada por un Presidente, cuatro vocales principales y cuatro suplentes, miembros todos del Instituto. *Sin hacer ninguna distinción en cuanto al grado que corresponda a cada uno.*

Establece que el Presidente será de la libre elección del Ministro de la Defensa, el cual lo escogerá de una lista que le presentará la Asamblea, quien tiene la atribución de elaborar la lista de candidatos: *no hace referencia la Ley al grado que deben tener dichos candidatos.*

Con lo cual resulta evidente que el reglamento priva a algunos oficiales de dicha institución de derechos que le confiere la propia Ley; infringiendo así el principio “*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*”, es decir, el principio por el cual “donde no distingue el Legislador no debe distinguir el intérprete”. No es dado al intérprete restringir las facultades o derechos concedidos por la Ley; y el reglamento puede contemplar formalidades que no parezcan en la Ley, siempre y cuando no contradigan el texto de la Ley o su intención. La ley debe aplicarse por igual a todos a quienes va dirigida; y para establecerse una discriminación entre estos siempre que la constitución no lo impida debe ser estricta materia de una disposición legal pero nunca tal discriminación puede emanar de una disposición reglamentaria, especialmente cuando se coartan o reducen los derechos de los discriminados.

Considera la Sala que en el caso *sub-júdice* el modificado artículo 31 del reglamento de la Ley, al crear una discriminación entre los miembros de Ofidire para ocupar el cargo de Presidente de la Junta Directiva, infringe el espíritu de la misma, al restringir derechos a los socios que la Ley confiere, quebrantando así el espíritu y propósito de la referida Ley, que es el de que todos sus miembros tengan iguales derechos, pues como se ha visto, no hace distinciones entre ellos para ejercer la Presidencia del Organismo y al poder reglamentario, por ende, le está vedado hacer tal distinción. Así se declara.

2. El procedimiento administrativo

A. Régimen legal

a. Aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

CSJ-SPA (201)

20-10-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no es aplicable a los actos administrativos dictados por los órganos judiciales.

La recurrente, según los términos del libelo, parece inferir el poder de revisión del Consejo de la Judicatura sobre la medida de destitución tomada por la Juez titular del Municipio Buenavista del Estado Falcón, en las normas generales de procedimiento consagradas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos promulgada el 1º de julio de 1981, las cuales considera infringidas y la conducen a solicitar de dicho cuerpo (Consejo de la Judicatura) “revocatoria de la sanción”, y “se la reincorpore al cargo que ocupaba”, solicitud que —aduce— “no fue respondida dentro del término legal para ello”.

Ahora bien, la Sala observa que el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, está circunscrito a la Administración Pública Nacional y la Administración Pública Descentralizada, integradas en la forma prevista en sus respectivas leyes orgánicas. Asimismo, en cuanto les sea aplicable, a las administraciones estatales y municipales, a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la República (Art. 1º); pero no al Poder Judicial ni al Consejo de la Judicatura, órgano administrativo periférico de este Poder.

CPCA

19-10-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El artículo 162 del Código de Procedimiento Civil es aplicable a las decisiones de las Comisiones Tripartitas, sólo en lo que atañe a su espíritu en general, por no ser estas decisiones sentencias sino actos administrativos.

Alega el impugnante que ha sido violado el artículo indicado en el epígrafe (Artículo 162 del Código de Procedimiento Civil), por cuanto el mismo establece que: “Toda sentencia debe contener decisión expresa, positiva y precisa con arreglo a las acciones y a las excepciones o defensas opuestas, condenando o absolviendo en todo o en parte, nombrando a la persona condenada o absuelta y la cosa sobre la

que recae la condena o absolución, sin que en ningún caso pueda absolverse de la instancia". Al efecto, hace valer los siguientes argumentos:

A) Como lo establece la Corte Suprema de Justicia, las Resoluciones de las Comisiones Tripartitas son actos de "Sustancia Jurisdiccional", y por ello le son aplicables las disposiciones relativas a las sentencias.

B) La decisión no señala quién es la persona contra la cual ha recaído el dispositivo contenido en la misma, por cuanto "La Hacienda Los Buches" no tiene personalidad jurídica y Luis Felipe Corona Bergel no ha sido "en ningún momento nombrado como sujeto de la referida obligación". De allí que la Resolución no determina a la persona condenada en el fallo.

C) No se establece en la Resolución el monto de los salarios caídos, lo cual la hace indeterminada e imprecisa.

D) No se determina si el salario fue el alegado por el trabajador de ochenta y cinco bolívares (Bs. 85,00) diarios, o el que alegara el patrono de cuarenta y tres bolívares (Bs. 43,00) diarios.

En relación con estos alegatos la Corte observa lo mismo que señalara en el punto anterior en el sentido de que del procedimiento incoado y de la decisión dictada, se evidencia que el recurrente era el patrono del trabajador, y es sobre el mismo que habrá de recaer la condenatoria contenida en el acta, por lo cual no hay violación alguna del artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, el cual, en todo caso, es sólo aplicable en lo que atañe a su espíritu en general, ya que los actos de las Comisiones Tripartitas no son sentencias sino actos administrativos, verdaderos y propios.

CPCA

31-10-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Las regulaciones procedimentales de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos prevalecen sobre los reglamentos universitarios.

Por otro lado, como se expresó, la materia relativa al recurso jerárquico y al agotamiento de la vía administrativa, regulada por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en su Título IV, no puede ser desconocida por ninguna disposición legislativa, originaria o delegada, como sucede con el Reglamento del Tribunal Académico de la Universidad de Oriente, en el sentido de alterar los principios relativos a la relación jerárquica que debe existir entre el órgano que dicta la decisión y el órgano que la va a revisar, y en cuanto a que la decisión que dicte el superior, al resolver un recurso jerárquico, es la que agota la vía administrativa.

Por último, la delegación normativa que el Reglamento Ejecutivo de la Universidad de Oriente hace al Reglamento del Tribunal Académico, y que tiene su fuente en el artículo 10 de la Ley de Universidades, después de la promulgación y vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sólo tiene aplicación preferente en aquello en que ésta última Ley permita la aplicación prevalente de una disposición especial, ya que por su carácter orgánico, toda la materia procedimental administrativa contenida en sus disposiciones son obligatorias para los entes de la Administración Pública Nacional, Centralizada y Descentralizada, y dentro de ésta para la Universidad de Oriente, de forma que el artículo 21 del referido Reglamento en lo que se refiere a la obligatoriedad de intentar el recurso jerárquico ante el Tribunal Académico para agotar la vía administrativa, cuando se trate de decisiones dictadas por el Consejo Universitario en materia de sanciones contra los Profesores, ha quedado derogada por los artículos 95 y 93 de la referida Ley Orgánica de Pro-

cedimientos Administrativos, y así se declara. Además, que como se señaló, la atribución al Tribunal Académico de la competencia para oír y decidir los recursos jerárquicos que se intenten contra las decisiones del Consejo Universitario, carece de base legal, al tenor de lo dispuesto en el Numeral 1º del artículo 46 de la Ley de Universidades. Por tanto, al violar el citado artículo 21 del Reglamento de referencias, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que es una Ley Orgánica, en sus artículos 95 y 93, así como el Numeral 1º del artículo 46 indicado, esta Corte, en virtud de lo dispuesto en el artículo 163 de la Constitución, y el artículo 7º del Código de Procedimiento Civil, desaplica tal artículo 21 del Reglamento del Tribunal Académico, en lo que se refiere a la competencia de dicho Tribunal para conocer y decidir en última instancia, los recursos interpuestos contra las decisiones del Consejo Universitario en materia de sanciones que acarrear la destitución de los profesores, que son las sanciones que propiamente dicta dicho Consejo, de acuerdo a lo señalado en el artículo 82 del Reglamento del Personal Docente y de Investigación de la Universidad de Oriente, y así se declara.

B. Los interesados

a. Notificación

CPCA

22-9-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En todo caso, respecto a las notificaciones, no puede menos que ratificar esta Corte su criterio constante y reiterado de que las mismas, en los procedimientos administrativos no tienen el formalismo ni rigidez que se exige en el proceso, guiándose por el principio del "logro del fin" en virtud del cual basta con que la notificación haya cumplido con su objetivo de aviso y comunicación a los interesados de la existencia de un procedimiento, para que sea válida, a menos que una norma en forma expresa establezca lo contrario. La atenta lectura del procedimiento administrativo revela que todos los efectivamente interesados fueron debidamente llamados y tuvieron oportunidad de alegar sus defensas, en razón de lo cual resultaba improcedente acordar reposición alguna, ya que ésta sólo podía estar dirigida a un fin diferente del querido por el legislador, esto es, al fin de retardar el pronunciamiento definitivo sobre la cuestión de fondo.

b. Citación

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En el régimen de la calificación de despido injustificado, los vicios en la "citación" son vicios de nulidad absoluta.

Esta Corte para decidir observa, que si bien el procedimiento administrativo es flexible, carece de rigidez y admite saneamientos y convalidaciones múltiples, existen situaciones en las cuales la ley establece específicas exigencias, dada la naturaleza de la cuestión que en ciertos procedimientos se debaten. En el caso concreto del régimen de la calificación de despido injustificado la ley es particularmente rigurosa en materia de citación a la parte contra la cual se interpone la antes indicada solicitud de calificación. El artículo 26 exige que la citación personal sea practicada

mediante boleta que habrá de entregarse "al patrono". El patrono ha de entenderse en el sentido más restringido posible, esto es, aquel sujeto que es calificado por la Ley del Trabajo y su Reglamento como tal, o bien su representante que tenga la facultad de darse por citado. La Ley contra Despidos Injustificados indica en forma pormenorizada que incluso si el patrono se niega a firmar el recibo correspondiente, deberá darse cuenta a la Comisión a fin de que se libere una boleta de notificación al citado donde se transcriba la declaración del funcionario que lo citó. Esta boleta de conformidad con lo que estatuye la ley ha de dejarse a la persona citada en su lugar de trabajo o residencia. La hipótesis de que el funcionario de la Comisión Tripartita no hubiese encontrado al patrono ha sido expresamente prevista en el artículo 27, indicándose que en tales casos deberá dejarse constancia en el expediente de la circunstancia indicada, pudiendo en tal caso el reclamante pedir que la citación del patrono se haga por carteles. Como puede apreciarse el legislador estableció un régimen rígido, severo y no derogable ni por los interesados ni por el organismo administrativo ante quien se realiza el procedimiento, por lo cual su violación resulta una violación del texto expreso de Ley.

Es por lo anterior que, existiendo como existió un vicio original en la citación el cual por ser violatorio de una norma de orden público, es un vicio de nulidad absoluta, y al mismo tiempo, por ser un vicio de nulidad absoluta no admite ni convalidación ni saneamiento, bien tácito o expreso, es por lo que esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo estima que estuvo ajustada a derecho la decisión de que se repudiese el procedimiento al estado de practicar nuevamente la citación.

c. Derecho a la defensa

CSJ-SPA (183)

11-8-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Cree propicio esta Corte, además, advertir que los criterios anteriormente expresados por este órgano jurisdiccional sobre las vicisitudes del procedimiento administrativo antes analizado se inspiran en el propósito de preservar el derecho de petición y el derecho de defensa garantizados por los artículos 67 y 68 de la Constitución, los cuales deben ser respetados siempre por la Administración, por encima de cualesquiera circunstancias que pudieran hacer procedente el rechazo o denegación de las pretensiones de los Administrados.

CSJ-SPA (220)

17-11-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Para la imposición de sanciones, el presunto infractor debe ser notificado previamente de los cargos que se le imputan y oírsele para que pueda ejercer su derecho de defensa antes de ser impuesta la sanción correspondiente.

Para la imposición de sanciones, es principio general de nuestro ordenamiento jurídico que el presunto infractor debe ser notificado previamente de los cargos que se le imputan y oírsele para que pueda ejercer su derecho de defensa, antes de ser impuesta la sanción correspondiente, bien sea esta última de naturaleza penal, administrativa o disciplinaria. Tiene base el citado principio en la garantía individual consagrada en el Ordinal 5º del artículo 60 de la Constitución de la República, a tenor del cual "Nadie podrá ser condenado en causa penal sin antes haber sido noti-

ficado personalmente de los cargos y oído en la forma que indique la Ley". Igualmente, tiene base el principio general invocado en la inviolabilidad del derecho de defensa "en todo estado y grado del proceso" consagrada en el artículo 68 de la Constitución. La cobertura de estas garantías constitucionales ha sido interpretada ampliamente por la doctrina y la jurisprudencia en nuestro país, a tal punto que la aplicabilidad de los preceptos en ellas enunciados ha sido extendida a todas las ramas del derecho público, allende los límites del derecho penal y de las normas que protegen exclusivamente la libertad física del individuo, a fin de convertirlas en pautas fundamentales de la genérica potestad sancionadora del Estado.

En esta perspectiva, el derecho de defensa debe ser considerado no sólo como la oportunidad para el ciudadano encausado o presunto infractor de hacer oír sus alegatos, sino como el derecho de exigir del Estado el cumplimiento previo a la imposición de toda sanción, de un conjunto de actos o procedimientos destinados a permitirle conocer con precisión los hechos que se le imputan y las disposiciones legales aplicables a los mismos, hacer oportunamente alegatos en su descargo y promover y evacuar las pruebas que obren en su favor. Esta perspectiva del derecho de defensa es equiparable a lo que en otros estados de Derecho ha sido llamado como el principio del "debido proceso".

En el sentido antes esbozado, esta Sala ha afirmado con anterioridad (12-12-74) que "...Desde 1967 y en sentencia más reciente de 5 de diciembre del presente año, esta misma Sala ha establecido que "el trámite administrativo para imposición de sanciones pecuniarias agota una primera instancia, la cual por ese mismo, debe iniciarse con la notificación del administrado y en ella debe dársele oportunidad para promover y evacuar las pruebas que juzgue pertinentes, en ejercicio del derecho de defensa consagrado en el artículo 68 de la Constitución Nacional. Dicho procedimiento administrativo puede y debe ser definido por vía reglamentaria o por Resolución Ministerial, caso de no estar previsto en una norma legal de superior categoría, en beneficio de la Administración misma y del particular. Sin embargo, su inexistencia no puede privar al administrado de su legítimo e impostergable derecho de defensa".

"Los lapsos y oportunidades de actuar que se establezcan en el procedimiento administrativo, constituyen verdaderas garantías procesales para el administrado, y son las que van a dar sentido y contenido práctico a su derecho de defensa constitucional". (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa del 12-12-74. G.O. N° 1718 Ext. del 20-1-75).

En reciente oportunidad, también ha expresado esta Sala su "propósito de preservar el derecho de petición y el derecho de defensa garantizados por los artículos 67 y 68 de la Constitución, los cuales deben ser respetados siempre por la Administración, por encima de cualesquiera circunstancias que pudieran hacer procedente el rechazo o denegación de las pretensiones del administrado". (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 11-8-83, pág. 14).

CSJ-SPA (236)

24-11-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El derecho a la defensa también abarca el derecho de exigir del Estado el cumplimiento previo a la imposición de cualquier sanción, de un conjunto de actos o procedimientos destinados a permitirle conocer los hechos imputados y las disposiciones legales aplicables a los mismos.

En el caso de autos, tal como lo advierte en su dictamen el Fiscal General de la República, no existe constancia alguna ni en el expediente administrativo remitido por el Ministro de Justicia ni en el presente recurso, de que el ciudadano José Antonio Arias Palma, funcionario sancionado con la destitución de su cargo por el Director de la Política Técnica Judicial, decisión confirmada por el Ministro de Justicia por oficio de fecha 10 de julio de 1981, hubiera sido impuesto del contenido del informe elaborado por la Inspectoría General de los Servicios para que hiciera los alegatos que considerara oportuno; ni de que hubiera designado un defensor o se le hubiera nombrado; ni de que hubiera sido oído por el Director del Cuerpo, conforme a las exigencias de los artículos 33 y 41 del Reglamento tantas veces citado.

Ahora bien, en materia de imposición de sanciones, esta Sala ha reafirmado en fecha reciente (Exp. 2606 - 17-11-83) el principio general de nuestro ordenamiento jurídico de que el presunto infractor debe ser notificado previamente de los cargos que se le imputan y oírsele para que pueda ejercer su derecho de defensa antes de ser impuesta la sanción correspondiente, sea de naturaleza penal, administrativa o disciplinaria.

Tiene base el citado principio en la garantía individual consagrada en el ordinal 5º del artículo 60 de la Constitución de la República, a tenor del cual "nadie podrá ser condenado en causa penal sin antes haber sido notificado personalmente de los cargos y oído en la forma que indique la Ley". Igualmente tiene base el principio general invocado en la inviolabilidad del derecho de defensa "en todo estado y grado del proceso" consagrada en el artículo 68 de la Constitución. La cobertura de estas garantías constitucionales ha sido interpretada ampliamente por la doctrina y la jurisprudencia en nuestro país, a tal punto que la aplicabilidad de los preceptos en ellas enunciados ha sido extendida a todas las ramas del derecho público, allende los límites del derecho penal y de las normas que protegen exclusivamente la libertad física del individuo, a fin de convertirlas en pautas fundamentales de la genérica potestad sancionadora del Estado.

Con esta perspectiva, el derecho de defensa debe ser considerado, no sólo como la oportunidad para el ciudadano encausado o presunto infractor, de hacer oír sus alegatos, sino como el derecho de exigir del Estado el cumplimiento previo a la imposición de cualquier sanción, de un conjunto de actos o procedimientos destinados a permitirle conocer con precisión los hechos que se le imputan y las disposiciones legales aplicables a los mismos, hacer oportunamente alegatos en su descargo y promover y evacuar las pruebas que obren en su favor.

C. *Recusaciones e inhibiciones de funcionarios*

CPCA

29-9-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La recusación es improcedente en la esfera del procedimiento administrativo.

En relación con los anteriores alegatos esta Corte observa que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos regula el modo de actuación de los órganos de la Administración y de los interesados en el curso de los procedimientos y trámites que se realizan en su propia esfera, sin distinguir la naturaleza sustantiva de la materia que en los mismos se debate, por lo cual no cabe, ni es valedera la distinción entre procedimientos administrativos "de derecho público" y procedimientos administrativos de materia laboral que intenta hacer la representante del Ministerio Público. En efecto, tal distinción resulta arbitraria y sin fundamento alguno en el

espíritu de la Ley, la cual en forma indiscriminada regula tanto los procedimientos que implican la decisión de una controversia nacida entre dos o más administrados (procedimientos contradictorios) como aquellos en los cuales no se da tal supuesto. Por otra parte, la sentencia que se cita de la Corte Suprema de Justicia, a la cual obviamente no puede atribuírsele carácter vinculante en base a nuestro sistema jurídico que no le otorga el rango de fuente principal a la jurisprudencia, fue dictada con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. En esta etapa existían dudas sobre la procedencia de las figuras de la recusación y de la inhibición, propias del proceso jurisdiccional, en el procedimiento administrativo. Estas dudas serían aclaradas mediante la articulación de la normativa reguladora de la actividad administrativa a la cual hemos hecho referencia, específicamente en el capítulo II del título II de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en el cual se consagrará la inhibición como deber fundamental del funcionario que se encuentre incurso en cualquiera de los supuestos específicos que la norma prevé. La recusación, por el contrario no fue contemplada por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en la misma forma como se la omite en la casi totalidad de las leyes que han sido dictadas en este campo, ante el temor de que las incidencias a que la misma da lugar perturbaran la flexibilidad y rapidez que el procedimiento administrativo ha de tener, previéndose sólo, lo que ha sido denominado en doctrina la "inhibición de oficio", consagrada en el Artículo 39 *ejusdem*. Este artículo prevé la posibilidad de que el funcionario de mayor jerarquía ordene bien de oficio, o bien a instancia de parte, la abstención de quien estuviere incurso en cualquiera de los supuestos de inhibición, de toda intervención en un determinado procedimiento. De allí que la norma en forma expresa establece un procedimiento para excluir del conocimiento de un trámite administrativo a un funcionario que se encuentre en alguno de los supuestos darían lugar a la inhibición. Este procedimiento es el de elevar ante el superior jerárquico el conocimiento de la circunstancia antes mencionada, a fin de que el mismo ordene la abstención, de quien, debiendo hacerlo, no planteó oportunamente su inhibición. La circunstancia de que exista esta normativa expresa, y de que, por el contrario, no haya sido prevista la recusación, permite afirmar que esta última es improcedente en la esfera del procedimiento administrativo, y en vista de ello no existe vicio alguno en la decisión impugnada en lo que atañe a la omitida apertura de la incidencia prevista en el Código de Procedimiento Civil. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es la norma que rige el procedimiento que se planteara por ante el Inspector del Trabajo, en lo que atañe a las reglas no establecidas en forma expresa por la Ley del Trabajo y por la Ley Contra Despidos Injustificados en sus casos y es a tal régimen al que ha debido ocurrir el recurrente si estimaba que sobre el Inspector del Trabajo pesaba alguno de los supuestos del artículo 36 del texto citado. Es por tales circunstancias que el motivo de impugnación carece de fundamento y así se declara.

D. *Pruebas: Carga de la prueba*

CPCA

6-10-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

En lo referente al acto de destitución del funcionario, el expediente administrativo elaborado por la Oficina de Personal, es la prueba que debe aportar la Administración para así demostrar la legitimidad de su actuación.

Ahora bien, de acuerdo al contenido del Parágrafo Unico del artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa, el expediente administrativo elaborado por la respectiva Oficina de Personal, constituye uno de los requisitos de validez del acto de destitución. Por tanto, procesalmente representa la prueba que debe aportar la Administración, para demostrar la legitimidad de su actuación, no sólo en cuanto a la veracidad de los hechos en que se apoyó para dictar la sanción, sino también para justificar el fundamento legal de la misma. Es decir, que el expediente disciplinario viene a ser el instrumento fundamental de la comprobación de los motivos y de la motivación del respectivo acto sancionatorio. De su contenido se desprende para el funcionario que recurre por la ilegalidad del acto de destitución, los elementos en que apoyar su defensa, promoviendo las pruebas pertinentes y enervando las que le desfavorezcan. En el caso de autos, se observa que la Administración produjo el expediente administrativo en que fundamentó su decisión pero la parte recurrente no desvirtuó ninguna de estas probanzas ni aportó otras diferentes.

CPCA

19-10-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

La carga de la prueba de la Calificación del Despido, le corresponde a las Comisiones Tripartitas y no al solicitante de dicha calificación.

Del examen precedentemente hecho en las actas del proceso se evidencia una aparente violación del artículo 23 del Reglamento de la Ley Contra Despidos Injustificados, sin embargo, la falta de requerimiento y de detalles en dicha acta no son suficientes para enervar el efecto del acto administrativo producido, bastaba simplemente con la mención del despido ya que precisamente esa es la función de la Comisión Tripartita, la de calificar el despido del cual es objeto el trabajador, no es al reclamante, al solicitante de la calificación, al débil protegido a quien la Ley le impone la carga de probar la calificación del despido, esa función le compete al órgano calificador y él es la Comisión Tripartita. En criterio de esta Corte, el acta levantada en la norma en que quedó establecida precedentemente no adolece del vicio señalado, no viola el artículo 23 del Reglamento y ello porque allí se expresó el motivo del despido, y así se decide.

3. *Los Actos Administrativos*

A. *Requisitos*

a. *Motivación*

CPCA

12-7-83

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Al respecto, la tradicional jurisprudencia de la Corte ha destacado la indispensable necesidad de que los órganos de la Administración motiven suficiente y adecuadamente sus decisiones, sobre todo cuando ellas hubieren de afectar, por su carácter denegatorio, los derechos subjetivos de los particulares. Sólo la "ratio decidendi" puede constituirse en medio eficaz para salvaguardar la certeza jurídica de los administrados frente al poder discrecional de la Administración, doctrina hoy re-

cogida y ampliada en la Ley Orgánica de Procedimientos administrativos, cuyo artículo 18, en su numeral 6, reza: "Todo acto administrativo deberá contener: ...5. Expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes".

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La Corte considera, que la motivación de un acto administrativo tiene dos aspectos: formal el uno, y material el otro. El primero consiste en la expresión de los motivos fácticos y jurídicos en que se apoyó la autoridad administrativa para dictar la decisión. Y el segundo, la comprobación de la existencia de esos motivos. En ese sentido, los antecedentes administrativos constituyen también la motivación del acto administrativo, cuando en ellos se encuentran contenidos la prueba de los motivos que se señalan en el acto en concreto. En el caso de autos, como fundamento de la decisión no aprobatoria del proyecto de construcción de los recurrentes, se indica una norma jurídica, el artículo 420 de la Ordenanza en comentarios, como la base legal; y la no sujeción del proyecto de construcción a las normas de dicha Ordenanza, contenidas en el citado artículo 420, como motivo fáctico o de hecho.

b. *Requisitos de forma*

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El visto bueno del Presidente del Concejo Municipal es un trámite previo y esencial al otorgamiento del Permiso de Construcción que debe cumplirse antes de la emisión del acto autorizador final, y cuyo incumplimiento conlleva la invalidez del permiso.

La anterior denuncia de violación del derecho de propiedad se encuentra muy ligada a la otra denuncia de violación de la cosa juzgada administrativa, que también constituye junto con la anterior, motivos de nulidad absoluta del acto impugnado, denunciados por los demandantes. En efecto, la violación de la cosa juzgada administrativa consiste en el desconocimiento por parte de las autoridades administrativas de una situación jurídica anterior de carácter definitivo, que creó derechos en favor de los particulares, como ahora lo estatuye el ordinal 2º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Por tanto, debe determinarse si en realidad existía reconocido definitivamente el derecho de los recurrentes a edificar el proyecto de construcción, al cual se refería el permiso otorgado por el Ingeniero Municipal, bajo el Nº 011 de fecha 19 de marzo de 1979, como lo alegaron los recurrentes en su demanda de nulidad.

A este respecto, la Corte estima que del referido permiso no se desprende ningún derecho definitivo a construir el edificio proyectado, por cuanto carecía del requisito de su conformidad por parte del Presidente del Concejo Municipal, en cuyo caso sí hubiera podido hablarse de un derecho definitivo, porque a esta conclusión lleva el artículo 26 de la Ordenanza varias veces citada, que señala que "Los permisos concedidos por el Ingeniero Municipal con el visto bueno del Presidente del Concejo Municipal dan derecho a la ejecución de la obra u obras expresadas en ellos. (omissis)". En efecto, el requisito de la obtención del visto bueno para la

validez de los permisos de construcción, a que se refieren los artículos 17 y 26 de la Ordenanza en comentarios, permite afirmar que no existe una situación definitiva mientras tal conformidad no se produzca. Es más, el cumplimiento de los trámites y formalidades del procedimiento para la obtención de los permisos no es suficiente para considerar que los proponentes de obras de construcción, tienen por ese solo hecho el derecho al otorgamiento del permiso, sino que es necesario aún que el Presidente del Concejo Municipal lo conforme. Por tanto, no puede decirse que en el presente caso la decisión del Ingeniero Municipal constituía una situación jurídica definitiva, y que el Concejo Municipal como máximo jerarca no podía, en consecuencia, revisar de oficio, y hasta revocar o anular, el permiso de construcción, si consideraba que su concesión no estaba conforme con la zonificación establecida, o con las condiciones de arquitectura y de ingeniería aprobadas conforme a la susodicha zonificación. Es más, conforme lo decidió esta Corte, en el Capítulo Segundo de este fallo, el visto bueno del Presidente del Concejo Municipal es un trámite previo y esencial al otorgamiento del permiso por parte del Ingeniero Municipal, que debe cumplir éste mismo antes de emitir el acto autorizador final. En otras palabras, que el visto bueno del Presidente del Concejo Municipal es un acto de trámite fundamental, que no puede ser obviado por el Ingeniero Municipal antes de pronunciarse favorablemente sobre la concesión del permiso, hasta tal punto que carece de validez tal concesión si se otorga sin aquel visto bueno. Es la propia Ordenanza referida, la que en sus artículos 17 y 26 sanciona con la carencia absoluta de efectos, es decir, con la nulidad de este mismo tipo, a los permisos que se hubieran dado sin el trámite de la obtención del visto bueno del Presidente del Concejo Municipal. Siendo pues, el permiso otorgado por el Ingeniero Municipal, inválido por el incumplimiento de tal trámite, porque no aparece de autos que se hubiera cumplido en la tramitación administrativa, incluso como lo aceptan los mismos recurrentes, y no habiendo aún concluido el procedimiento del otorgamiento del permiso de construcción, como en efecto ocurría, mal puede aceptarse que existía una situación jurídica definitiva que reconocía también con tal carácter el derecho a edificar a los recurrentes, y que el Concejo Municipal hubiera desconocido, y que por lo tanto violó, siendo que no era una cuestión ya decidida con carácter definitivo, porque aún faltaba el visto bueno del Presidente del Concejo Municipal. No encuentra, pues, tampoco la Corte que se hubiera incurrido en violación de la cosa juzgada administrativa y así se declara.

B. *Efectos: Retroactividad*

CSJ-SPA (183)

11-8-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La jurisprudencia de esta Corte ha acogido el principio de que los actos administrativos particulares deben surtir efectos únicamente a partir del momento en que, después de perfeccionados, son notificados a los interesados, o lo que es lo mismo, que los actos de tal naturaleza no deben tener efectos retroactivos, porque tal circunstancia los viciaría de ilegalidad.

Pero, igualmente ha reconocido la Corte que la retroactividad de dichos actos es admisible cuando así lo disponga la Ley o tal posibilidad sea inherente a la naturaleza del acto especialmente considerado.

C. *Vicios*

CPCA

12-8-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El vicio de “contradicción manifiesta” al colocar al administrado en un total estado de indefensión, ocasiona la nulidad del acto impugnado.

El acto cuyo texto fuera transcrito alude a un “error material involuntario” que permitiera la admisión de “un recurso de derecho de preferencia”. Se observa que si bien no se señala en qué consistiera tal error material; sin embargo, más adelante en la parte decisoria el órgano administrativo indica que la revocatoria del acto emerge del hecho de que el derecho de preferencia la ejerció el arrendatario sobre los lotes de terrenos que tenían alquilados y, siendo que: “los terrenos no están sometidos a la norma inquilinaria” el procedimiento del derecho de preferencia no era aplicable. Esta Corte observa que existe una contradicción en la decisión administrativa por cuanto por una parte estima que la razón de la revocatoria se originó por un hecho involuntario, lo que denomina, “error material involuntario” aduciendo posteriormente una razón jurídica como lo fuera la circunstancia de que los terrenos carentes de construcción no están como tales sometidos al régimen especial inquilinario. Indudablemente existió el vicio de inmotivación en lo que atañe a la ausencia de la indicación de las circunstancias que constituyeron el “error material e involuntario”, ya que al administrador que ha de fundar sus decisiones tanto en hechos (motivación fáctica) como en el derecho (motivación jurídica), no le es dado utilizar frases genéricas como la antes indicada sin expresar su contenido y alcance. Por otra parte si se trató de un error, como lo afirma la Dirección de Inquilinato, la revocatoria de lo actuado no tenía fundamento alguno por cuanto los errores se rectifican, “se subsanan” o, en todo caso, si son de tal carácter que no admiten saneamiento alguno es preciso indicar las razones que así lo determinen; sin embargo, la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento alude posteriormente a una razón jurídica, lo cual se contradice con el planteamiento anterior. Debe concluirse en consecuencia que el acto que fuera impugnado por parte el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato tenía dos vicios como lo son la inmotivación y la contradicción manifiesta, vicio este último de naturaleza lógica que coloca al administrador en un total estado de indefensión, por lo cual correspondía al juez declarar su nulidad.

a. *Abuso de Poder*

CPCA

28-11-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Por lo que atañe al vicio de abuso de poder, el mismo implica el exceso en el cual incurre un órgano administrativo en el uso de sus atribuciones legales. En el caso de autos, tal como quedara expresado, la Comisión Tripartita interpretó erróneamente la situación planteada, lo cual en forma alguna constituye el vicio que se denunciara y así se declara, declarándose igualmente que un falso supuesto en la decisión no conlleva necesariamente al exceso en las atribuciones legales.

CPCA**11-8-83**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Por último, observa la Corte que el Tribunal *a quo* calificó de exceso de poder la actuación de la Administración Municipal de emitir un nuevo Boletín de Notificación de Impuesto de Patente de Industria y Comercio, sin que hubieran entrado en vigencia las normas legales que le servían de fundamento, lo cual, a juicio de esta Corte, no es lo apropiado, ya que tal vicio de exceso o abuso de poder se produce cuando existe un desmedido uso por parte de un órgano administrativo de las atribuciones que sí le han sido conferidas, y tal no es la situación de autos, donde precisamente se ha señalado la ausencia de competencia por parte de la Administración Municipal al actuar sin tener expresamente atribuido autorización alguna para modificar el monto de los impuestos ya establecidos, lo cual constituye otro vicio diferente de los actos administrativos, que se denomina extralimitación de atribuciones, que en el caso presente se juzgó de incompetencia manifiesta, y por ende, motivo de nulidad absoluta del acto impugnado, y así se declara.

b. *Desviación de poder***CPCA****28-11-83**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Por lo que atañe a la desviación de poder que fuera denunciada, la Corte observa que tal vicio es propio de los actos que persiguen un fin distinto al que fuera querido por el legislador al establecer la facultad de actuar del órgano administrativo, vicio este que implica para su procedencia, la demostración de los hechos que prueben el fin torcido o desviado que efectivamente el órgano persiguiera. En el caso de autos no ha sido hecha tal demostración, ni la definición misma de lo que es el vicio denunciado efectuada por el impugnante obedece a su sentido y alcance, por lo cual se estima infundado el motivo de impugnación y así se declara.

CSJ-SPA (180)**11-12-83**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Para que proceda la consideración jurisdiccional del vicio de desviación de poder, no bastan las apreciaciones subjetivas, sino que deben probarse los hechos.

La Corte también *ha analizado el vicio de desviación de poder*, a través del cual se permite el control jurisdiccional de la regularidad de la acción administrativa discrecional, ya que la misma sólo podrá considerarse legítima cuando se cifiña 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 lo 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, y, por consi-

guiente, no bastarán apreciaciones subjetivas o suspicaces de quien invoque la desviación si no se presentan hechos concretos que conduzcan a su plena comprobación.

No aparecen en el presente expediente pruebas idóneas para demostrar que el Fiscal General de la República distorsionó, al sustituir del cargo a la recurrente Zoraida Castillo de Cárdenas, en ejercicio de la potestad que le es propia, el cumplimiento del fin de interés público que persigue la norma que lo faculta para designar a los funcionarios de la jurisdicción ordinaria.

Por las razones señaladas, se declara que carecen de fundamento las denuncias de falta de motivación del acto impugnado, así como el vicio de desviación de poder alegadas por la recurrente.

c. *Vicio en la causa*

CPCA

29-9-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Esta Corte observa que la falta de motivación de un acto administrativo radica en la ausencia de los elementos de hecho y de derecho en los cuales se funde la decisión. En el caso de autos los elementos precedentemente mencionados aparecen en el texto del acto impugnado, por lo cual no lo afecta el indicado vicio. Ahora bien, del análisis y decisión de la impugnación que precede se deduce que la parte decisoria del acto se fundó en la tergiversación de los hechos y del derecho, lo cual implica una falta de lógica en la formación de la voluntad administrativa que afecta en forma irremediable e insanable la decisión, por cuanto constituye un vicio de nulidad absoluta.

d. *Vicio de forma*

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Los vicios de forma que pueden conllevar a la anulación de un acto administrativo, son aquellos graves como la ausencia absoluta y total del procedimiento.

De lo expuesto, es posible deducir, que en el procedimiento administrativo de regulación se omitió un requisito de forma, cual es que la solicitud de regulación ha debido acompañarse de la constancia de conformidad del Edificio con las normas preventivas de incendios, pero que antes de dictarse la Resolución de regulación, tal constancia fue agregada al expediente administrativo. La omisión antes indicada impedía ciertamente que la solicitud fuera admitida, pero tal omisión, a juicio de esta Corte no es suficiente para anular el acto definitivo dictado en el procedimiento de regulación, porque no significó indefensión para ningún interesado, ni tampoco puede decirse que con ella se incumplieron actos fundamentales del procedimiento. Pero aún más, observa la Corte, que en materia de procedimiento administrativo los vicios que pueden significar su anulación, son sólo aquellos de tal gravedad que ciertamente justifiquen tal decisión, como por ejemplo, la ausencia total y absoluta del procedimiento, y que todos los demás vicios procedimentales pueden incluso ser convalidados por el órgano competente, conforme a la regla de la no formalidad estricta que rige los procedimientos administrativos, y que ahora aparece recogida

como un principio legal en el ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en concordancia con los artículos 62, 81 y 90 *eiusdem*, que permite, también a los Tribunales Contencioso Administrativos, declarar la nulidad de los actos administrativos sólo por los vicios de nulidad absoluta, y no por los de nulidad relativa que hayan podido incurrir durante la tramitación administrativa.

D. *Convalidación*

CSJ-SPA (183)

11-8-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El acto convalidatorio sólo puede tener efecto retroactivo en la medida en que no perjudique a los interesados ni lesione derechos de terceros.

No obstante la defectuosa redacción del acto de fecha 4-01-79, esta Corte considera que los actos jurídicos deben interpretarse en el sentido que conduzcan a un efecto útil y admisible en derecho, si ello fuere posible, y no en la forma que conduzca inevitablemente al absurdo. Con base en esta premisa, estima esta Sala que el referido acto administrativo contiene la voluntad de convalidar actuaciones anteriores a su vigencia cuando otorga una "prórroga" con efectos retroactivos junto con la decisión de extender el plazo otorgado originalmente.

Establecido el hecho que el acto del 4-01-79 contiene convalidación de actuaciones anteriores, es necesario examinar si tal acto podía ser retroactivo.

Considera esta Sala que es inherente a la naturaleza misma de la convalidación el estar referida a hechos, actos o situaciones jurídicas pasadas cuya existencia y efectos se encuentran afectados por circunstancias que vician su validez. Se trata de subsanar actuaciones anteriores a la convalidación, relativas a supuestos de hecho realmente existentes en el pasado. Luego, puede afirmarse que la convalidación es uno de esos actos administrativos que pueden tener efecto retroactivo por la naturaleza misma de la función que desempeñan.

Sin embargo, se ha admitido en doctrina que el acto convalidatorio puede tener efecto retroactivo pero sólo en la medida en que no perjudique a los interesados ni lesione derechos de terceros; esto, con el objeto de preservar la certeza y estabilidad de las relaciones jurídicas existentes frente a la necesidad de tutelar la legalidad de las actuaciones de la Administración Pública y de los particulares que con ella se vinculen.

E. *Revocación*

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Ramón J. Duque Corredor

Los Concejos Municipales pueden revisar de oficio o a instancia de los interesados por la vía de los recursos administrativos, las actuaciones de sus órganos subalternos; a fin de verificar su legalidad, legitimidad y oportunidad, pudiendo disponer la revocatoria o anulación de las mismas.

De acuerdo con la Ley Orgánica de Régimen Municipal (artículo 30), los Concejos Municipales, además de órganos deliberantes y normativos, tienen carácter administrativo, y como tales sancionan, entre otros actos, Acuerdos, que son actos referentes a asuntos de efectos particulares (artículos 36, ordinal 6º, y 44 *ejusdem*), los cuales son de obligatorio cumplimiento por parte del resto de las autoridades municipales (artículo 45). Además, los Concejos Municipales constituyen los máximos órganos revisores de las decisiones que en ejercicio de sus atribuciones legales dicten el Administrador y demás funcionarios municipales (artículo 36, ordinal 16, *ejusdem*). Como máximo jerarcas en materia municipal, y en concreto en la de urbanismo, las Municipalidades pueden perfectamente revisar de oficio, o a instancia de los interesados por la vía de los recursos administrativos, las actuaciones de sus órganos subalternos, para verificar su legalidad, legitimidad y oportunidad, y en ejercicio de esa facultad, bien pueden disponer la revocatoria o anulación de aquellos actos de sus inferiores que estuvieran viciados de ilegalidad. Facultad ésta que hoy día está consagrada de una manera general en los artículos 82 y 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Y en el caso concreto del Concejo Municipal del Distrito Plaza, el artículo 532 de su Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo, Construcciones en General y Desarrollo de Ciudad Fajardo, reconoce la potestad de anulación del referido Concejo, cuando su texto establece: "Podrán ser anuladas por el Concejo Municipal todas las operaciones de nuevos desarrollos o modificaciones de zonificación de las áreas desarrolladas y urbanizadas que no se ajustan a las directrices generales señaladas en el Plan General de Desarrollo Urbano y a las normas de urbanismo promulgadas por el Ministerio de Desarrollo Urbano". Y en todo caso, como manifestación del principio de la autotutela, o sea, la facultad de revisar y corregir sus actuaciones, la potestad revocatoria de la Administración está implícita en el sistema de control de la legalidad de los actos de los poderes públicos, cuya fuente constitucional genérica es el artículo 117 de la Constitución, que consagra el principio de la sujeción a la Ley de la actuación de los órganos públicos.

En el caso de autos, el Concejo Municipal, en su sesión de fecha 18 de agosto de 1980, aprobó el Informe de su Comisión de Urbanismo, en base a la opinión de la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal, respecto a la concesión de permisos de construcción en el Casco de la Ciudad de Guarenas, de que por no haber una reglamentación especial para el otorgamiento de permisos en el Casco de la indicada Ciudad, como lo exige el artículo 420 de la Ordenanza ya varias veces referida, "no pueden ser concedidos permisos de construcción en dicha zona". Y que "mientras no se apruebe esa política urbanística relativa a retiros, anchos de aceras y calles, usos, altura de edificaciones y cualquiera otra norma necesaria para la remodelación del Casco de la Ciudad, el Ingeniero Municipal y el Presidente del Concejo Municipal están impedidos de otorgar permisos de construcción en la citada zona central de la Ciudad". Y órgano máximo de la estructura administrativa municipal, también es competente para revocar los actos de sus subordinados.

En consecuencia, no encuentra la Corte que el acto impugnado deba ser anulado por la incompetencia denunciada por los recurrentes, porque la actuación cuya nulidad se solicita, resulta ser un acto de revocación, y como tal, sí corresponde dictarlo al Concejo Municipal en ejercicio de sus atribuciones de máximo jerarca de la Administración Municipal en materia de urbanismo, y así se declara.

4. *Los Contratos Administrativos*

CSJ-SPA (176)

11-8-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La Corte establece las diferencias entre los "contratos administrativos" y los contratos de derecho privado de la Administración.

Como puede apreciarse de los términos del auto apelado transcrito supra, así como de los alegatos expuestos por la actora, la solución de la presente apelación está circunscrita al criterio de la Sala acerca de la naturaleza de la contratación celebrada entre el Concejo Municipal del Distrito Heres del Estado Bolívar y la empresa Cervecería de Oriente, C.A., como elemento condicionante de la competencia de este órgano jurisdiccional.

Respecto a las características y elementos conformadores de los contratos o negociaciones celebrados por las personas de derecho público, esta Sala, en reciente decisión, hizo un extenso análisis cuyas ideas principales juzga la Corte conveniente reproducir en el presente fallo por su pertinencia al caso de autos.

En efecto, constató la Sala en esa oportunidad (S. del 11 de julio de 1983) que, cuando requerimientos del interés colectivo así lo postulan, la Administración acude a la figura del contrato administrativo para asegurarse la colaboración del particular en la satisfacción de determinadas necesidades de interés general. La presencia de la Administración en el negocio jurídico marca a éste, inevitablemente, de características distintas a las de la contratación ordinaria, para asegurar de esta manera que aquella, depositaria del interés general o colectivo, pueda comprometerse sin sacrificarlo en aras de intereses privados de los administrados, por importantes que éstos parezcan. Los particulares contratantes quedan, a su vez, protegidos en ese género de convenciones gracias a la intangibilidad de la ecuación económica del contrato, en virtud de la cual una lesión a su patrimonio derivada del incumplimiento por la administración de las cláusulas convenidas (rescisión por motivos supervinientes: "hecho del príncipe", circunstancias imprevisibles, fuerza mayor) es compensada con la correspondiente indemnización al particular de los daños y perjuicios que pudieren habersele ocasionado.

La Corte observó entonces que, entre esos dos extremos (sujeción a las normas de derecho civil por el respeto a la ecuación económica del contrato y violación de algunos de los principios de derecho privado por razones de interés público), encuentra cabida la peculiar teoría del contrato administrativo, cuya regulación queda sometida a reglas especiales distintas de las que rigen los pactos jurídico-privados.

La Sala admite que no existe unanimidad doctrinaria acerca de la absoluta y total equivalencia entre la figura del contrato administrativo y las expresiones constitucionales "contratos de interés nacional" o "de interés público" o "de interés público nacional" (Art. 126 de la Carta Magna), pero asimismo constata el hecho evidente de la aceptación por parte de la misma doctrina venezolana acerca de la posibilidad para las administraciones de celebrar contratos de la especie indicada, es decir, de los llamados "contratos administrativos", lo que, a nivel legislativo, se ve corroborado contundentemente en la propia Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, la cual otorga competencia a la Corte para "conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los *contratos administrativos* en los cuales sea parte la República, los Estados o las Municipalidades " (Art. 42, ord. 14).

Pero como la Administración (nacional, estatal o municipal) acude no sólo a la vía del contrato administrativo, sino también a la de la contratación ordinaria o de derecho común, regida por reglas jurídico-privadas, resulta indispensable establecer los rasgos diferenciadores entre una y otra categoría ("contratos administrativos" y "contratos de administración"), por las consecuencias prácticas y jurídicas que tal diferenciación involucra, entre las cuales ocupa lugar relevante la jurisdicción competente para conocer de los litigios que se produzcan a raíz de esos dos diferentes tipos de contratación celebrados por las administraciones públicas.

Para llegar a una clara identificación de los "contratos administrativos" al menos en nuestro derecho positivo, la Sala en la oportunidad dicha (sentencia del 11-07-83, exp. 2471) partió de los orígenes mismos de esta teoría en la jurisprudencia francesa, pionera en la materia, según la cual el criterio predominante de distinción se encontraba en la existencia de las llamadas "cláusulas exorbitantes" del derecho común en los contratos administrativos, considerando como tales las que consagraban en el convenio, a favor o aun en contra de la Administración, un régimen excepcional por comparación al de Derecho privado. De esta forma, se estaría en presencia de un contrato administrativo, cuando las partes —una de las cuales es siempre la Administración— han manifestado su voluntad de sustraerse al derecho común insertando cláusulas que lo deroguen (cláusulas "exorbitantes").

No obstante las ventajas de su simplicidad, que la hacían práctica, años más tarde la realidad puso a prueba esta tesis.

Por su parte, la jurisprudencia venezolana de la época, apartándose de la francesa en la que predominaba el criterio de las cláusulas exorbitantes para identificar los contratos de naturaleza administrativa, volvió a centrar la teoría del contrato administrativo en la noción, abandonada en Francia, del servicio público como factor clave para la identificación de dichos contratos.

Así, una sentencia de la Corte Federal dictada el 12 de noviembre de 1954 contiene expresiones tales como "interés público" "prestación de utilidad pública" que resultan premonitorias del desarrollo ulterior de la jurisprudencia extranjera y especialmente francesa. En efecto, dos años después, una decisión del Consejo de Estado francés (20-4-1956), calificó como administrativo un contrato verbal celebrado entre la Administración y los esposos Bertin, en razón de que "encargaba" a dos particulares de la "ejecución misma del servicio público".

La evolución de la teoría del contrato administrativo sucintamente narrada y el hecho evidente de su consagración legislativa en nuestro derecho positivo (Art. 42, ord. 14 L.O.C.S.J.) conducen a la Corte a concluir en la existencia de negociaciones celebradas por las administraciones públicas que están sometidas a un régimen de derecho público del cual dimanar importantes consecuencias jurídicas, siendo una de las más resaltantes, como ya se ha dicho en este fallo, el órgano de competencia jurisdiccional para conocer de los litigios que se produzcan con motivo de tales negociaciones.

Por esta circunstancia, no comparte la Sala el criterio del autor patrio citado por los recurrentes acerca de que "la distinción entre contratos administrativos y contratos de derecho privado de la Administración está en la actualidad superada y ya no tiene interés jurídico". Para la Sala, la presencia de "cláusulas exorbitantes" en un contrato celebrado por la Administración Pública constituye índice evidente de la existencia de un contrato administrativo, pero ellas no hacen otra cosa que revelar la noción de interés general o colectivo que el servicio público entraña. En otras palabras, si bien las "cláusulas exorbitantes" son importantes para identificar un contrato administrativo, no obstante ante la ausencia de éstas en una negociación pública, la noción de servicio público, que lleva implícita la de interés general o colectivo, recobra su plena y absoluta vigencia. Si se trata de una negociación de este tipo, es decir, en la cual se evidencia la presencia de cláusulas que desborden el ámbito

del derecho común (cláusulas exorbitantes) o en las que prive el interés del servicio público en su realización, la competencia corresponde a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. En cambio, cuando la Administración Pública celebra convenios con los particulares en un plano de igualdad frente a éstos o que no sean determinantes para la realización del servicio público, el conocimiento de los litigios que pueden derivar de ellos compete a los órganos jurisdiccionales ordinarios.

De allí que, antes como ahora, en nuestro derecho sigue siendo importante el contenido o la naturaleza de la negociación celebrada por la Administración para extraer el criterio diferenciador que determine el reparto jurisdiccional de competencias.

En virtud de lo expuesto, resulta obligante para la Sala el examen de la negociación mediante la cual, en fecha 15 de noviembre de 1978, la Municipalidad del Distrito Heres del Estado Bolívar dio en venta a la Cervecería de Oriente, C.A., una extensión de terreno de propiedad municipal ubicada en la Zona de Ensanche de Ciudad Bolívar, en el sitio denominado "Zona de Reserva Industrial", constante de un millón sesenta y ocho mil seiscientos treinta metros cuadrados con sesenta y cuatro centímetros (1.068.630,74 M2) de superficie, por el precio de Bs. 1.602.946,11.

En el documento público de compraventa, que corre inserto a los folios 7 al 8 de este expediente, se estipula lo siguiente:

"Es entendido entre las partes y forma dispositiva del presente contrato que a partir del otorgamiento de esta escritura la Empresa agregará (sic) de cinco (5) años de Exoneración de todo tipo de impuestos municipales y cuando en el lapso de dos (2) años, después del otorgamiento, se presente el proyecto definitivo de construcción de obra para la cual se solicitó la extensión o área aquí cedida y asimismo se comprende que la Municipalidad no podrá obligar a la Empresa a realizar obras internas de vialidad dentro del lote general...".

Mediante Acuerdo de Cámara Nº 26, publicado en el Diario El Bolivarense de Ciudad Bolívar, en su edición de fecha 15 de septiembre de 1981, cuya copia fue traída a los autos, el Concejo Municipal del Distrito Heres procedió "a recuperar conforme a derecho para el Patrimonio Municipal del Distrito Heres del Estado Bolívar la referida extensión de terreno". Esta acción del Concejo se razona en varios de los Considerandos del referido Acuerdo en "que es condición tácita que la expresada y alinderada parcela de terreno, será destinada a la construcción de obras que tengan por finalidad desarrollar la extensión vendida"; "que el Concejo Municipal, cumpliendo con lo que es uno de sus deberes, puede ejercer para conservar el patrimonio municipal, todas las acciones que estime pertinentes y en razón de la Inspección Ocular evacuada por ante el Juzgado del Distrito Heres, en fecha 19 de agosto de 1981, constató el incumplimiento por parte de la Empresa Cervecería de Oriente, C.A., en desarrollar la zona enajenada y la misma se encuentra en el más completo estado de abandono, y no se evidencia ningún indicio de pretender por la aludida Empresa, implementar obras o construcciones en el mismo"; "que el Concejo Municipal exoneró por un lapso de 5 años a la Empresa Cervecería de Oriente, C.A., con la finalidad de estimular la expansión de esta Empresa, en la zona vendida"; y "que de conformidad con lo establecido en su artículo 106, de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el Concejo Municipal puede ejercer acciones tendientes a resolver los contratos lesivos al Interés Municipal".

Para la Sala, la potestad asumida por el ente público contratante de conformidad con la normativa legal municipal, de resolver unilateralmente la negociación celebrada con el particular, así como los términos y condiciones mismos contenidos en la contratación referida, consistentes en la exoneración de todo tipo de impuestos municipales durante el lapso de cinco años y el hecho de que la venta se efectuó "con la finalidad de estimular la expansión" de una empresa industrial, revelan fehaciente-

mente tanto la existencia de cláusulas exorbitantes del derecho común como el objetivo de utilidad pública o social implícito en la contratación, ya que efectivamente —como sostienen los demandantes—, la creación o desarrollo de tal industria, generaría para el Distrito Heres del Estado Bolívar una fuente de empleos y riquezas derivadas de la actividad que habría de desplegar dicho establecimiento.

Se trata pues, a juicio de la Sala, de un contrato administrativo, de acuerdo a las características definitorias de los mismos consignados en este fallo, en cuya virtud, a tenor de lo establecido en el ordinal 14 del artículo 42 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, tiene competencia esta Sala para conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la celebración del referido contrato.

5. *Los Recursos Administrativos*

A. *Régimen legal*

CPCA

31-10-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es de aplicación preferente en materia de recursos administrativos.

Lo relativo a los recursos que pueden los administrados interponer en contra de los actos administrativos se encuentra regulado en el Título IV de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que comprende la materia referente a la revisión de los actos en vía administrativa, ya sea de oficio, o mediante los recursos administrativos. Esta materia, como es fácil concluir de la simple lectura del texto legal citado, no se trata del procedimiento ordinario, que es al que propiamente hace referencia al artículo 47 *ejusdem*, cuando deja a salvo los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales, los cuales se aplicarán preferentemente al procedimiento ordinario que pauta el Título III de la referida Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en las materias que constituyan la especialidad. En este sentido, leyes diferentes a la última citada, aunque no se trate de leyes de procedimientos administrativos, y con mayor razón si consagran procedimientos especiales, pueden apartarse de la mencionada Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en cuanto el procedimiento ordinario se refiere, es decir, en lo que respecta a los trámites de iniciación, a los requisitos de las solicitudes, la sustanciación del expediente, la terminación del procedimiento, la publicación y notificación de los actos y su ejecución, así como en cuanto a los plazos de cada una de dichas fases procedimentales. Pero, sin lugar a dudas, que lo referente a los principios de la revisión de los actos administrativos, y dentro de ella lo relativo a los recursos administrativos, tal aplicación preferente no está prevista en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, como sí se previó en lo atinente al procedimiento ordinario o constitutivo.

Por otra parte, es verdad que el régimen legal de los establecimientos públicos corporativos, y dentro de estos las Universidades Nacionales, como autónomos que son, no sólo se encuentra en la Ley de Universidades, sino también en los reglamentos que dicten los Consejos Universitarios y los Consejos de Facultad, pero, en todo caso, tal potestad normativa o reglamentaria sólo puede ejercerse dentro de los límites que la propia Ley de Universidades señala, o sea, en lo que respecta a su organización interna (Autonomía Organizativa), la planificación, organización y realización de programas de investigación, docentes y de extensión (Autonomía Académica),

y en lo relativo al proceso de elección de sus autoridades y a la designación de su personal docente, de investigación y administrativo, así como en lo referente a los aspectos económicos y financieros (Autonomía Económica y Financiera), como se desprende del artículo 9 de la Ley de Universidades. Ahora bien, esta potestad reglamentaria de los órganos de gobierno universitarios, es en realidad una delegación legislativa, que el propio legislador confiere, en razón de la autonomía de tales establecimientos corporativos, y por tanto, esos reglamentos universitarios pueden considerarse formando parte de la Ley de Universidades, y por ello, los procedimientos administrativos ordinarios previstos en los reglamentos universitarios son de aplicación preferente, al tenor de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Pero tal aplicación preferente no llega a comprender lo relativo a la revisión de los actos, por cuanto la Ley últimamente citada no contiene esa salvedad en ninguna de las normas contenidas en el Título IV de dicha Ley, es decir, en lo regulado en el artículo 93 *eiusdem*, respecto al agotamiento de la vía administrativa y a la apertura de la vía contencioso administrativa. Y ello, porque tratándose las Universidades de órganos de la Administración Pública Descentralizada, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1º de la ya mencionada Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, su actuación, salvo exoneración expresa de la propia Ley, como la contenida en el artículo 47 *eiusdem*, debe ajustarse al resto de su texto legal. Además, el carácter orgánico de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, obliga, según lo señala el artículo 163 de la Constitución, a que las disposiciones legales, y entre ellas, por supuesto, las de los reglamentos universitarios, en materias que son reguladas por leyes orgánicas, se someten a las normas de éstas. Por ello, lo relativo a la revisión de los actos administrativos en vía administrativa, y dentro de esta materia lo que se refiere al agotamiento de la vía administrativa, no podría ser contrariado por disposición reglamentaria universitaria alguna.

B. Recurso Jerárquico: Autoridad Competente

CPCA

2-11-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El Concejo Municipal, es el órgano competente para conocer de la revisión de los actos del Administrador Municipal y de los demás funcionarios municipales, a través de la interposición de una apelación o recurso jerárquico.

Por otra parte, dentro del mismo orden de ideas, una de las potestades de la Administración Pública, es la de revisar los actos de los funcionarios inferiores por parte de los máximos órganos superiores, facultad que ejercen cuando los interesados interponen el recurso jerárquico, o cuando revocan o anulan de oficio un acto ilegal de un subalterno; cuestión ésta que después de la promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, se consagra de manera general en sus artículos 82, 83, 90 y 95. Tratándose de los actos del Administrador Municipal y de los demás funcionarios municipales subalternos, como las Ingenierías Municipales o Direcciones de Ingeniería o de Obras Municipales, no cabe duda que el órgano superior competente para conocer de la revisión de dichos actos, a través de la interposición de una apelación o recurso jerárquico, no puede ser otro que el respectivo Concejo Municipal, al tenor de lo dispuesto en el ordinal 16º del artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que es el instrumento legal que desarrolla los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administra-

ción, funcionamiento y control de los Municipios, y que por tratarse de una ley orgánica priva sobre cualesquiera otro instrumento legal ordinario, en las áreas por ella reguladas, según lo estatuye el artículo 163 de la Constitución.

Por otro lado, la Ley Orgánica del Distrito Federal, que al tenor de lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, sí tendría aplicación preferente, tampoco contiene norma especial alguna, que modifique la competencia del Concejo Municipal como máxima autoridad en materia de arquitectura y urbanismo. Por el contrario, el artículo 27 de la citada Ley Orgánica del Distrito Federal, establece que el conjunto de Parroquias de dicho Distrito constituye el Municipio, que es una entidad autónoma administrativa y económicamente, la cual se ejerce a través del Concejo Municipal, al que se le asigna la materia de los servicios de arquitectura civil, y también se le atribuye la facultad de dictar Acuerdos y Resoluciones en todos los ramos que constituyen su autonomía, y la de admitir y resolver las peticiones que se refieran a asuntos de su competencia (artículos 28; 29, ordinal 1º, y 41, ordinales 2º y 8º). En concreto, que la Ley Orgánica del Distrito Federal, también ratifica la máxima jerarquía del Concejo Municipal, y por tanto, su competencia para revisar por vía del recurso jerárquico los actos administrativos de los funcionarios subalternos, por lo que igualmente en el Distrito Federal, tiene aplicación la norma atributiva de la competencia de revisión a que se contrae el ordinal 16º del artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y así se declara.

V. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Recurso de Inconstitucionalidad*

A. *Vicios*

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Asimismo debemos indicar, que si bien el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, establece que si el motivo de impugnación de una providencia administrativa de efectos particulares o de efectos generales emanado de autoridades estatales o municipales, se fundamenta en razones de inconstitucionalidad, el Tribunal que conozca de ello declinará su competencia en la Corte Suprema de Justicia. Esta Corte estima que el contenido de la norma anteriormente citada para su recta aplicación, no puede ser interpretada aisladamente, sino dentro del marco del sistema contencioso administrativo que transitoriamente desarrolló la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; en efecto, de conformidad con el artículo 133 de la Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal, y con base a criterios ya establecidos por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 28 de junio de 1983, para que un recurso sea por inconstitucionalidad de un acto administrativo de efectos generales o particulares, se requiere que se denuncie la violación directa de una norma constitucional, o sea, cuando para llegar a la solución del caso planteado se requiera la aplicación de normas constitucionales. En el caso de autos no se denuncia que el propio texto legal (Ordenanza

de Industria y Comercio) sea retroactivo, sino que la impugnación se fundamenta en que este cuerpo normativo fue aplicado retroactivamente, lo que se evidencia en el acto administrativo impugnado.

Igualmente debemos señalar, que cuando el contenido de una disposición constitucional es desarrollada por una norma inferior, en presencia de una violación de tal precepto, implica una violación directa de la norma de inferior grado y una violación indirecta de la norma constitucional, bajo el supuesto de que se impugnare una providencia administrativa que viola ambas disposiciones, constitucional y legal, debe en consecuencia necesariamente ser calificado el recurso como de ilegalidad. Este es el caso de autos, efectivamente estamos en presencia de un vicio de ilegalidad el que afectaría el acto impugnado; en consecuencia, corresponde su conocimiento en primera instancia al Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Capital; y en segunda instancia a esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, por lo cual se ratifica la decisión del Tribunal *a quo* y se rechaza el presente alegato planteado por el representante judicial del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, y así se declara.

B. *Leyes Estadales*

CSJ-SPAC (177)

11-8-83

Presidente Ponente: René De Sola

Para que un recurso sea por inconstitucionalidad de un acto administrativo de efectos generales o particulares, es necesario que se denuncie la violación directa de una norma constitucional.

Estima la Corte que el planteamiento referente a la improcedencia de un recurso de ilegalidad de una ley estatal es más que todo una cuestión de terminología. En efecto, cuando se declara la nulidad de una ley por inconstitucionalidad no se hace otra cosa que determinar cuál debe predominar entre dos normas de diferente jerarquía que se encuentran en colisión. Se trata también de un recurso de ilegalidad que recibe la denominación específica de inconstitucionalidad porque la colisión se plantea frente a la ley fundamental de la República que es su Constitución. Pero, genéricamente, el conflicto no es distinto del que se suscitara entre una ley y otra norma jurídica de rango inferior.

En el caso de autos, se dice que existe un conflicto entre la Ley Orgánica de Régimen Municipal y una ley de rango inferior como es la Ley de División Político-Territorial del Estado Portuguesa, la cual —según afirma el recurrente— debe someterse a la primera. Si así fuere, la ley estatal estaría viciada de ilegalidad por violar una ley de jerarquía superior que tiene primacía según nuestro ordenamiento constitucional, y es indiscutible que el recurso procedente no sería otro que el de ilegalidad (artículos 26 y 163 de la Constitución).

Siendo la ley estatal un acto general emanado de un órgano del Poder Público —compartido en Venezuela entre la Nación, los Estados y los Municipios—, no hay duda que, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 9º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia —y tal como lo decidió el Juzgado de Sustanciación— esta Sala es competente para conocer del recurso de nulidad intentado, y así se confirma.

En consideración de que en el propio libelo del recurso se han señalado hechos que, en concepto de la actora, podrían concurrir como fundamento de la nulidad alegada, considera la Sala que es improcedente la aplicación del segundo aparte del artículo 135 de su Ley Orgánica. Pero al mismo tiempo estima que, por su

naturaleza, el conflicto planteado debe ser decidido con carácter de urgencia desde el momento que puede afectar la existencia de varias entidades municipales, y, en uso de las facultades que le otorga el primer aparte de la citada norma, acuerda reducir a la mitad todos los términos a que se refiere la Sección Segunda del Capítulo Segundo del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

2. *Recurso de Amparo*

CSJ-SPA (203)

20-10-83

Presidente Ponente: René De Sola

La Corte declara procedente el ejercicio del recurso de amparo respecto de garantías diferentes a la libertad personal, pero con la advertencia a los Tribunales de su uso prudente y racional.

En escrito presentado ante esta Sala el 17 de octubre corriente por el ciudadano Andrés Velásquez, en su carácter de Candidato Presidencial del Partido Causa Radical, se alega que el Consejo Supremo Electoral, en sesión ordinaria de 22 de agosto próximo pasado "dictó una Resolución por medio de la cual fijó el espacio en los Canales de Televisión Oficiales, para los candidatos electorales a la Presidencia de la República", y que en dicha Resolución "por aplicación del artículo 154 de la Ley Electoral (sic) solamente se abarcaron aquellos candidatos que tienen representación en los partidos mayoritarios en el Consejo Supremo Electoral".

Sostiene el recurrente que si bien el Consejo Supremo Electoral se basa en un artículo de la Ley, se trata de "una disposición discriminatoria que viola las normas internacionales de derechos humanos que suscribió Venezuela (e hizo vigente en 1978), así como las disposiciones constitucionales que consagran la no discriminación y la igualdad de oportunidades, contenidas en el preámbulo como en el artículo 114 de la Constitución Nacional".

Con base en tales alegatos, ocurre a la Corte para interponer "recurso de amparo constitucional" e igualmente solicita se decrete la suspensión temporal de los efectos de la Resolución impugnada.

En consideración a la naturaleza del recurso que se manifiesta ejercer, de la próxima terminación del proceso electoral actualmente en curso, de que la cuestión planteada es de mero derecho y existen en autos elementos suficientes para su debida consideración, la Corte acuerda declararla de urgente decisión y pasa a dictar inmediatamente su fallo, previas las consideraciones siguientes:

El artículo 49 de la Constitución reza textualmente:

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

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

La norma transcrita ha sido objeto de divergente interpretación tanto por parte de la doctrina como de la jurisprudencia nacionales, pues mientras algunos consideran que se trata de una norma simplemente programática cuya aplicación —salvo lo dispuesto en la Disposición Transitoria Quinta— queda diferida hasta que se dicte la ley especial que regule la materia, otros estiman que la ausencia de este instrumento legal no impide el ejercicio del recurso de amparo, y en apoyo de este último

criterio se invoca especialmente el aparte del artículo 50 de la propia Constitución, que establece:

“La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos”.

Considera la Corte que con esta declaración el constituyente ha reafirmado su voluntad en el sentido de mantener la integridad de los derechos humanos y de ponerlos a cubierto de cualquier intento o acto que pudiese vulnerarlos, ya que, en su concepto, la diferencia que ha pretendido hacerse entre derechos y garantías es inadmisibles, desde el momento que haría de aquellos meras declaraciones retóricas sin contenido real.

Al admitir la posibilidad del ejercicio actual del recurso de amparo, no puede la Corte dejar de advertir que los Tribunales de la República deben hacer un uso prudente y racional de la norma contenida en el artículo 49 de la Constitución, tratando de suplir por medio de la analogía y demás instrumentos de interpretación de que los provee el sistema jurídico venezolano, la lamentable ausencia de una ley reglamentaria de la materia.

Al efecto, deben limitar su facultad para admitir recursos de amparo de acuerdo con la afinidad que con su competencia natural tengan los derechos que se pretendan vulnerados, en razón de que el propio artículo 49 de la Constitución da a entender claramente que si el deber de amparo corresponde a todos los Tribunales de la República, habrá una distribución de competencias entre los mismos, según se desprende del aparte que se refiere al juez competente, y porque el propio constituyente inició esta distribución de competencias al otorgarla a los jueces de Primera Instancia en lo Penal en lo referente al amparo de la libertad personal (Disposición Transitoria Quinta).

En el caso de autos, como la Resolución impugnada emana del Consejo Supremo Electoral, y el amparo no podría ser sino la derivación de la nulidad manifiesta del acto administrativo emanado de dicho órgano, esta Sala se declara competente para resolver la solicitud presentada, en virtud de la atribución que le otorga el ordinal 12º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y porque corresponde a la Corte la función primordial de controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Público (Artículo 2 *ejusdem*).

Ahora bien, como reconoce el propio recurrente, el Consejo Supremo Electoral ha actuado en virtud de una norma expresa contenida en el artículo 154 de la Ley Orgánica del Sufragio, cuya constitucionalidad debe presumirse mientras no haya sido declarado lo contrario por el órgano jurisdiccional competente y por las vías legales establecidos para el ejercicio de tal tipo de recursos.

No siendo por tanto manifiesta la alegada inconstitucionalidad de la Resolución impugnada del Consejo Supremo Electoral y en razón de que no puede esta Corte hacer un pronunciamiento al respecto sino de acuerdo con los procedimientos establecidos para la tramitación y decisión de los respectivos recursos de nulidad, se declara la improcedencia del recurso de amparo para dirimir la cuestión planteada por el recurrente.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar el recurso de amparo intentado por el ciudadano Andrés Velásquez en el escrito presentado el 17 de octubre corriente.

VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *El Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación*

A. *Objeto*

CSJ-SPA (201)

20-10-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Los actos administrativos de los Jueces concernientes al personal a su servicio (secretarios-alguaciles) son recurribles por vía contencioso administrativa, no estando sometidos a revisión por el Consejo de la Judicatura.

A la luz de las disposiciones transcritas se desprende que el poder disciplinario sobre los funcionarios (Secretario, Alguacil) y demás empleados de los tribunales, corresponde en forma exclusiva a los respectivos jueces bajo cuya subordinación se encuentran.

En el caso concreto de los Secretarios se ha visto que su nombramiento y remoción es potestad de los Jueces (Art. 91), y las decisiones que éstos tomen en uno u otro sentido no están condicionadas a la aprobación o control de ningún otro órgano en sede administrativa, ya que sólo se prevé la *participación* correspondiente al Ministerio de Justicia, o al Consejo de la Judicatura a los fines de la administración presupuestaria y registro del personal judicial que ejerce este organismo.

Es más, en cuanto a las sanciones disciplinarias por las faltas cometidas por los Secretarios y demás funcionarios de los tribunales, la Ley comentada precisa claramente que éstas serán impuestas por el Juez, *sin ulterior* recurso. (Art. 132).

De lo anterior se deduce que, el Consejo de la Judicatura no tiene ninguna potestad de control sobre los actos de los Jueces en materia de administración de su personal, y específicamente de sus Secretarios. La potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura sobre los Jueces está circunscrita a la actuación de los mismos por las faltas que cometan en el ejercicio de sus cargos, tipificadas en la Ley de Carrera Judicial promulgada el 30 de diciembre de 1980.

Vale aclarar que la conclusión precedente no significa que los actos de los Jueces concernientes a la administración de su personal (nombramiento, remoción, sanciones disciplinarias, etc.) están exentos de todo tipo de control, pues este Alto Tribunal ha interpretado en anterior oportunidad que *cuando el legislador niega posterior recurso a un acto administrativo de efectos particulares, se trata de recursos en sede administrativa, pero no del recurso contencioso-administrativo de anulación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ante la cual ningún acto administrativo está excluido*, en virtud del dispositivo constitucional, que no establece excepciones al respecto (Art. 206 Constitución). Este órgano jurisdiccional competente sería, en el caso concreto, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en aplicación de la norma residual de competencia contenida en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

A. *Admisibilidad*

a. *Legitimidad*

CPCA

19-10-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En el procedimiento contencioso-administrativo, el "poder" que acredita la representación de quien se presente por el de-

mandante en el juicio, es indispensable para la admisión de la demanda.

Por otra parte, el poder que acredita la representación de quien acuda a solicitar la declaratoria de nulidad de un acto administrativo de efectos particulares, es uno de los documentos indispensables que debe acompañarse a las demandas respectivas, conforme lo exige el artículo 122 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 113 ejusdem, en el sentido de que a tales demandas deben adjuntarse un ejemplar o copia del acto impugnado, el instrumento que acredite el carácter con que actúe el solicitante de la nulidad, y los documentos que quiera hacer valer en apoyo de su solicitud. Además, según el artículo 124 ejusdem, constituyen motivos de inadmisibilidad de las demandas de nulidad de los actos señalados, la existencia de algunas de las circunstancias indicadas en los ordinales 1º, 2º, 4º, 6º y 7º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y en la primera parte del ordinal 5º de dicho artículo. En concreto, cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible, y cuando sea manifiesta la falta de representación del actor.

A juicio de esta Corte, la copia o la referencia del acto impugnado, los documentos fundamentales de la demanda, o sea, los que sirven directamente de apoyo a la misma, y el instrumento que acredite el carácter de quien se presente por el demandante, son documentos indispensables para que el Tribunal Sustanciador se pronuncie sobre la admisibilidad de las demandas, y por ello, si no existen válidamente en autos, aquellas no podrán ser admitidas. Como se asentó precedentemente, la falta de representación del apoderado actor, en el momento de la presentación de la demanda, aparece claramente del mismo expediente (Folios 1 al 15), y tal omisión pretendió ser subsanada por otro abogado, presentando posteriormente un nuevo poder. No obstante, por tratarse de requisitos relativos a la admisibilidad de la demanda, y de documentos indispensables de éstas, su incumplimiento no podía ser subsanado con una actuación inoportuna como la mencionada, por otro apoderado distinto al que presentó la demanda, y mucho menos el mismo día en que el Juzgado de Sustentación dictó su decisión acerca de la admisibilidad de la demanda, siendo que tal admisión supone que este Juzgado había examinado previamente la demanda y en especial, si se habían acompañado a ésta los recaudos que exigen los artículos 122 y 113 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, lo cual no era cierto. Por tanto, al tenor de lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con los ordinales 5º primera parte, y 7º del artículo 84 ejusdem, el Juzgado de Sustanciación ha debido declarar inadmisibile la demanda, y siendo inadmisibile la demanda, resulta improcedente que la Corte entre a conocer del mérito principal del asunto, ya que ello sería ilegal, y así se declara.

b. Agotamiento de la vía administrativa

CPCA

28-7-83

Magistrado Ponente: Román José Duque Corredor

Las decisiones dictadas por el Rector de la Universidad Simón Bolívar agotan la vía administrativa, salvo que de manera expresa se atribuya al Consejo Directivo Universitario la potestad de revisión de algunas de esas decisiones.

El acto que constituye el objeto del presente recurso de anulación, por el cual el Rector manifestó al Director del Núcleo Universitario del Litoral, que estaba con-

forme con no prorrogar el contrato del ciudadano Aldo Ignacio Dávila, a partir del 1 de noviembre de 1981, tiene fecha 22 de octubre de 1980, y ocurre que las decisiones relativas a la contratación del personal académico, no son recurribles por ante el Consejo Directivo Universitario, porque las mismas son de la competencia exclusiva del Rector, al tenor de lo dispuesto en el artículo 89 del Reglamento de la Universidad de Caracas, de 28 de febrero de 1969, vigente para la época, y en razón de que las decisiones que por vía de recurso conoce tal Consejo son las atinentes a las medidas disciplinarias aplicadas por el Rector al personal académico, técnico y administrativo y a los estudiantes, conforme se desprende del literal k) del artículo 14 del citado Reglamento. Por tanto, el indicado acto del Rector causaba por sí mismo estado en vía administrativa, por cuanto aquel actúa en los casos de contratación del personal académico, como el máximo jerarca de la organización, en virtud de la facultad privativa que le confiere el mencionado artículo 89, y por ello, con ese acto se agotaba la vía administrativa, y a partir de él comenzaba a correr el plazo de caducidad para demandar ante la jurisdicción contencioso administrativa la nulidad de aquel acto, que al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es de seis meses. Por tanto, este plazo, para la fecha de presentación de la demanda ante esta Corte, el 28 de abril de 1982, se encontraba evidentemente vencido.

Entiende esta Corte, que las decisiones que dicte el Rector de la Universidad Simón Bolívar, en ejercicio de las competencias que se le señalan en el artículo 18 del Reglamento de la Universidad de Caracas, de fecha 29 de febrero de 1969, agotan la vía administrativa, en razón de que dicho artículo establece que el Rector es la máxima autoridad ejecutiva, y por ello, causan estado, salvo, que de manera expresa se atribuya el Consejo Directivo Universitario la potestad de revisión de algunas de esas decisiones, como ocurre por ejemplo, con las relativas a las medidas disciplinarias que pueda adoptar el Rector en contra del personal académico, administrativo y los estudiantes, porque de una manera expresa se asigna al Consejo señalado, en el literal k) del artículo 14 del referido Reglamento, la atribución concreta de conocer de tales medidas. No sucede lo mismo con las decisiones que en materia de designación y contratación puede adoptar el Rector, de conformidad con las facultades que le acuerda el literal e) del artículo 18 *ejusdem*, en concordancia con el artículo 89 del mismo Reglamento, ya que la única limitación que se le establece al Rector, como máxima autoridad ejecutiva, es la de obtener la aprobación del Ministro de Educación.

CPCA

31-10-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El acto emanado del superior jerárquico agota la vía administrativa, salvo la interposición ante el mismo superior, del recurso de reconsideración por parte del particular interesado.

Según el artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en concordancia con el artículo 93, el recurso jerárquico es el que pone fin a la vía administrativa, porque es el recurso que resuelve el órgano superior, cuando se trata de actos de órganos inferiores, y después de resuelto tal recurso, es cuando se abre la vía contencioso administrativa, en razón de que por tratarse del máximo órgano administrativo, no existe instancia alguna administrativa a donde acudir. Por otra parte, el órgano competente para resolver el recurso jerárquico, como se desprende igualmente del artículo 95 citado, es el órgano superior de la respectiva

organización, de forma tal, que efectivamente se trate de la revisión del acto por una instancia mayor, es decir, de alzada o en un segundo grado. De allí que en los casos dictados por el propio órgano superior no existe recurso jerárquico, porque ya no hay más instancia a donde acudir, y por ello, ese sólo acto agota la vía administrativa, salvo que el particular interesado provoque un nuevo acto mediante un recurso de reconsideración intentado ante el mismo órgano superior que lo dictó, en cuyo caso la resolución del recurso de reconsideración, por ser otro acto emitido por la máxima autoridad, agota la vía administrativa. Sólo que tal recurso no es obligatorio sino potestativo por parte de los interesados, salvo que la propia Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos lo hubiere establecido como requisito para agotar la vía administrativa, cuestión ésta que no es la prevista en dicha Ley. Igualmente, una disposición legislativa ordinaria, y entre ellas las reglamentarias universitarias, cuando se trate de un acto emanado del máximo órgano superior administrativo, no podrá establecer otro nivel mayor de revisión, por cuanto, como se expresó, la vía administrativa ya fue agotada con ese acto, no pudiendo crearse otras instancias administrativas, puesto que no existe otro superior jerárquico.

Por otra parte, dentro de los principios de la revisión administrativa de los actos, la relación jerárquica es la base del recurso de alzada, que implica la existencia de un máximo jerarca por encima del cual no existe ningún otro de quien dependa, ya que de no ser así, sería infinita la cadena jerárquica. Pero, además, ese superior tiene que ser quien verdaderamente lo sea desde el punto de vista administrativo, porque sus decisiones emanan del órgano efectivo de gobierno y de dirección. En ese sentido, también se tiene que en lo atinente a una decisión del órgano superior, esa sola decisión es la última, porque precisamente no hay otro superior administrativo a quien acudir para solicitar la revisión de tal decisión.

Los principios anteriores no podrían ser alterados por las disposiciones legislativas ordinarias, porque las fuentes de aquellos principios se encuentran en una Ley que tiene carácter orgánico, y por lo tanto, de aplicación obligatoria prevalente, y de ese carácter participan las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, contenidas en sus artículos 92 y 95.

CPCA

2-11-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Los actos administrativos dictados por un órgano inferior (administrador municipal, funcionarios municipales) recurribles ante el Concejo Municipal mediante apelación o recurso jerárquico, que no sean impugnados internamente ante dicho órgano, no pueden ser demandados en nulidad, en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Para decidir la Corte observa, que el Juzgador *a quo* consideró inadmisibile la presente demanda por cuanto el recurrente dejó que el acto impugnado adquiriera firmeza, por no haber agotado la vía administrativa, al no ejercer el correspondiente recurso jerárquico o de alzada. Y a este respecto, la Corte encuentra que tal proceder del Tribunal de la Causa resulta conforme a Derecho. En efecto, el objeto del recurso de anulación presentado por el abogado Juvencio Herrera, como apoderado del ciudadano Vicente Rubio Llorens, lo es la Resolución Nº 7642, de fecha 09-11-77, de la Dirección de Obras Municipales de la Gobernación del Distrito Federal, la cual fue ratificada en Resolución Nº 09087 de 14 de enero de 1983, emanada de la Dirección de Control de Desarrollo Urbano, por la cual se impuso al último de los nombrados, una multa por Bs. 4.800,00, y se le ordenó demoler una construcción,

acto éste último que por emanar de un órgano inferior municipal, podía ser recurrido jerárquicamente, en razón de lo dispuesto en el ordinal 16º del artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cual señala como una facultad del Concejo Municipal, el “conocer en apelación, previo depósito o fianza, de acuerdo con las disposiciones legales respectivas, de las decisiones que en ejercicio de sus atribuciones legales dicten el Administrador y demás funcionarios municipales”.

Además de que el ordinal 16º del artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, de una manera diáfana establece que los actos de los funcionarios municipales subalternos son recurribles para ante los Concejos Municipales, el último aparte del artículo 4º *ejusdem* dispone, que “Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con la Constitución y las leyes”, de donde puede deducirse, que los únicos actos impugnables mediante recursos de anulación, ante la jurisdicción contencioso administrativa, son, los que emanen de los Municipios, es decir, de los Concejos Municipales, a los cuales corresponde la función administrativa o de gobierno de tales Municipios, al tenor de lo dispuesto en los artículos 3º y 30 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Ahora bien, ocurre que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por su parte, exige como un presupuesto procesal de los recursos de anulación de los actos administrativos de efectos particulares, que los actos recurridos hayan causado estado, es decir, que se haya agotado la vía administrativa por el recurrente o impugnante, conforme se desprende de lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que en el caso de los actos dictados por funcionarios municipales subalternos tal agotamiento se produce con el ejercicio del recurso jerárquico contemplado en el ordinal 16º del artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. En concreto, que para que un acto administrativo de la Administración Pública Municipal, pueda ser recurrido ante la jurisdicción contencioso administrativa, tiene que haber agotado la vía administrativa, es decir, causado estado; o porque emane directamente del Concejo Municipal; o porque se ejerció ante este órgano el recurso jerárquico o de apelación y fue resuelto por éste; o porque finalmente, por disposición legislativa expresa, el acto del funcionario municipal subalterno no es apelable o recurrible jerárquicamente. Por tanto, un acto dictado por un órgano inferior, que es recurrible ante el Concejo Municipal, mediante la apelación o recurso jerárquico, al cual se refiere el ordinal 16º del artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que no es impugnado internamente ante el referido órgano superior, no puede ser demandado en nulidad, y por lo tanto, la demanda correspondiente es inadmisibles porque no sólo no se agotó la vía administrativa, sino además en razón de que existe una prohibición de admitir la demanda, al tenor de lo dispuesto en el último aparte del artículo 4º de la Ley ya mencionada de Régimen Municipal, porque no se trata de un acto que emana del Concejo Municipal, y todo ello, por aplicación de los ordinales 2º y 4º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y del ordinal 1º del artículo 84 *ejusdem*, y así se se declara.

C. Recusación

CSJ-SPA

15-11-83

La recusación solamente puede ser propuesta por diligencia y ante el Tribunal.

Aplicable al caso de autos por remisión del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone el Código de Procedimiento Civil:

“La recusación se propondrá por diligencia ante el Tribunal correspondiente, exponiéndose las causas de ella” (art. 117, primera parte).

Es terminante la doctrina patria en sostener que, a tenor del texto transcrito, la recusación no puede ser propuesta sino *por diligencia y ante el Tribunal*, opinión que Borjas expone y justifica con claridad meridiana. Por tanto, considera conveniente la Sala transcribirla textualmente:

“La recusación *no puede proponerse por medio de un escrito*, aunque sea público o auténtico, ni por diligencia ante el Secretario o Canciller, sino *precisamente* en horas de audiencia, ante el Tribunal respectivo...

“Nuestro Feo cree —concluye Borjas— que, al exigir el legislador patrio la solemnidad de la diligencia de recusación ante el propio Tribunal del recusado, «ha querido contener a las partes inmoderadas, haciendo que vayan a expresar sus motivos de sospecha ante el funcionario mismo, pues no puede suponerse descargo y cinismo bastantes para exponer en presencia del recusado una calumnia inventada, un cuento urdido, una mentira descarada» (véase Borjas, Armínio: *Comentarios al Código de Procedimiento Civil Venezolano*. Imprenta Bolívar. Caracas, 1924. Tomo 1, págs. 366 y 367. Subrayados de la Sala).

Sea cual fuere la *ratio legis* y la intención del recusante observa la Sala que, respecto del punto concreto, el dispositivo legal es claro en cuanto a la solemnidad de la audiencia para que la recusación sea planteada, y que la que en el caso, de autos ha sido interpuesta contra la totalidad de los magistrados de la misma y de su secretaria se planteó en actuación procedimental estampada fuera de la audiencia, por tanto incumpliendo el requisito formal de la diligencia ante el Tribunal exigida por el ordenamiento procesal venezolano en el texto parcialmente transcrito y prolijamente comentado por autorizada doctrina, sin que siquiera se expusieran en la referida diligencia de recusación las causales de la misma, las cuales fueron señaladas en escrito separado —contradiendo de esta manera y de nuevo la solemnidad exigida por el legislador— confundidos, además, entre otros alegatos relativos a puntos distintos de la recusación, que se pretende sean resueltos por la Corte.

Las descritas circunstancias de inmotivación impiden a los recusados proceder conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 117 también parcialmente transcrito y obligan a este Tribunal —órgano competente para ello por mandato del mismo artículo— no sólo a declarar, como en efecto lo hace, inadmisibile la recusación propuesta, sino también a imponer al recusante abogado Lisandro Bautista Rangel la multa prevista en el artículo 126 del Código de Procedimiento Civil en su límite máximo de cuatrocientos bolívares o arresto supletorio de 12 días, dada la manifiesta mala fe que deriva de las reseñadas actuaciones procesales, demostrada entre otros, por los siguientes hechos gravemente relevantes: al mismo tiempo que recusa, el promovente de esta actuación se libera de su condición de parte en el proceso (únicos apelantes como fueron IAAFE y EXPLOARENACA), requisito de ser parte que es de la naturaleza de la recusación y que se desprende de toda la normativa procesal sobre la materia especialmente del artículo 118 *ejusdem*; y, asimismo, demostrada esa mala fe por la inadmisibile reincidencia del promovente al proponer esta recusación de la misma manera formalmente inadecuada como lo hiciera contra el entonces Presidente de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, la cual fue declarada sin lugar por dicho Tribunal el 11 de febrero de 1982, también con la consiguiente multa.

D. *Suspensión de efectos*

CPCA

28-7-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Esta Corte observa al efecto que si bien el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia faculta al juez que conoce de los recursos de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares, para suspender los efectos de los actos impugnados por tal vía, estableciendo así una notoria excepción a la ejecutividad de los actos administrativos y a la eventual ejecutoriedad de los mismos, en el presente caso no se han dado los supuestos contenidos en el artículo 136 *ejusdem* y si bien el solicitante alegó que ya se había iniciado el procedimiento para la aplicación de la multa, no lo demostró en la debida forma, por lo cual el mismo resulta infundado y así se declara.

CPCA

28-7-83

Magistrado Ponente: Ramón J. Duque Corredor

La irreparabilidad o dificultad de la reparación de los perjuicios que ocasionaría la ejecución de un acto administrativo impugnado para la suspensión temporal de los efectos de un acto administrativo, debe ser medida no sólo económicamente sino también institucionalmente, según sea la naturaleza pública o privada de la persona en contra de quien obra dicho acto, y en atención a las consecuencias que pudieran derivarse de ella.

De acuerdo a los términos del texto del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la medida de suspensión de los efectos de los actos administrativos de carácter particular, cuya nulidad se demanda, entre otros requisitos de su procedencia, requiere que dicha medida sea indispensable para evitarle al demandante perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva.

Ahora bien, la irreparabilidad o dificultad de la reparación de los perjuicios que ocasionaría la ejecución de un acto administrativo impugnado judicialmente por ilegal, que exige el artículo 136 de la Ley citada, para suspender temporalmente la ejecución de un acto cuya nulidad se solicita, no sólo debe medirse económicamente, es decir, cuantitativamente, sino incluso institucionalmente, según sea la naturaleza pública o privada de la persona en contra de quien obra dicho acto, y en atención a las consecuencias que pudieran derivarse para ella, en cuanto a las labores y actividades que desarrolla. En efecto, la ejecución de un acto como el presente, el cual se impugna precisamente por el hecho de que no se trata de un trabajador sino de un funcionario público, cuyo reenganche fue ordenado, junto con el pago de los salarios caídos no percibidos, siendo la persona en contra de quien obra tal orden una Municipalidad, los perjuicios serían fundamentalmente de carácter institucional y jurídico, si en la sentencia definitiva se llegara a declarar que en realidad se trataba de un funcionario público y no de un trabajador, ya que, si con anterioridad se hubiera ejecutado, ni más ni menos que se permitió beneficiar indebidamente a una persona a quien no correspondía recibir una protección como la de la Ley contra Despidos Injustificados. Si no se suspende provisionalmente la orden de reenganche en los casos como el de autos, la Administración Pública Municipal puede sufrir perturbaciones e inconvenientes, no sólo en sus relaciones con las personas que le prestan servicios, sino hasta en sus propias funciones. Por ello, cree la Corte

que en el caso de autos para evitar perjuicios como el señalado, resulta procedente y conveniente suspender la ejecución del acto impugnado hasta que la sentencia definitiva resuelva sobre la ilegalidad denunciada por la apoderada de la Municipalidad.

E. *Notificación: Cartel de emplazamiento*

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La no consignación de la publicación del cartel de emplazamiento en el expediente durante el lapso de tiempo concedido a tal fin ocasiona el desistimiento del recurso.

Tal como se señalara precedentemente, el apoderado del trabajador ha denunciado la violación de una norma de orden público contenida en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que le coloca en estado de indefensión, que estima sea del conocimiento de esta Corte, en vista de la tutela que la misma ejerce no sólo sobre la legalidad de los actos administrativos sometidos a su conocimiento, sino también sobre el procedimiento al cual se acude para recurrir y oponerse al referido acto. Al efecto indica que de acuerdo con la antes citada disposición, el Tribunal que conoce de los recursos de nulidad contra los actos administrativos particulares, podrá disponer el emplazamiento de los interesados mediante un Cartel que será publicado en uno de los periódicos de mayor circulación de la ciudad de Caracas, para que de esta manera concurren a darse por citados dentro de las diez audiencias siguientes a la fecha de la publicación. Esto supone, que una vez ordenado por el Tribunal el emplazamiento y librado el Cartel, éste debe ser publicado inmediatamente en los periódicos antes mencionados y, a partir de dicha publicación es cuando comienzan a correr las diez audiencias para darse por citados para obedecer el emplazamiento. Indica que, sin embargo, en la práctica que denuncia, el abogado que se atribuye la representación de la Empresa Baroid de Venezuela, S.A., en la misma fecha en que el Tribunal dictó el auto ordenando que se librase el Cartel, el 1º de diciembre de 1981, no pagó el arancel correspondiente al mismo, permaneciendo consignado dicho Cartel en el expediente sin fecha definitiva de expedición, la cual sólo sería colocada el 25 de mayo de 1982, después de cinco meses de haberse impartido la orden tribunalicia, haciendo depender la continuidad del procedimiento, y su celeridad de su absoluta voluntad, paralizando así la información requerida por los interesados. Estima el apoderado del trabajador que con su proceder, el recurrente lesionó sus derechos, por cuanto la falta de la publicación del Cartel les impidió oponerse a la admisión, a la suspensión de los defectos del acto o apelar del auto de admisión.

De todo lo anterior el representante del trabajador concluye por denunciar el estado de indefensión a que fuera expuesto por la práctica antes indicada y que en caso de que se nieguen las razones que alega como defensas contra el recurso interpuesto, se reponga la causa al estado de librar nuevamente el Cartel a objeto de que se corrija dicha falla y se hagan las publicaciones en la oportunidad en que la ley así lo exija.

Esta Corte observa al efecto que, efectivamente en el artículo 125, relativo al procedimiento del recurso de nulidad de los actos individuales, se establece la facultad discrecional del órgano jurisdiccional que conoce de dicho recurso de disponer el emplazamiento de los interesados en el mismo "mediante un Cartel que será publicado en uno de los periódicos de mayor circulación de la ciudad de Caracas, para que concurren a darse por citados dentro de las diez audiencias siguientes a la fecha de publicación de aquél", indicando al efecto que "Un ejemplar del periódico donde fuere publicado el Cartel será consignado por el recurrente dentro de los quince

días consecutivos siguientes a la fecha en la que aquél hubiere sido expedido, y de no hacerlo dentro de dicho término, la Corte declarará desistido el recurso y ordenará archivar el expediente, a menos que uno de los interesados se diere por citado y consignare el ejemplar del periódico donde hubiere sido publicado el Cartel”.

La Corte observa que es clara la imperfección de la norma la cual se presenta como contraria a su propio sentido ya que, en base a una facultad discrecional que acuerda al tribunal contencioso administrativo de librar o no el Cartel, se llega a una consecuencia fatal para el recurrente, por cuanto la no consignación del periódico puede acarrearle la extinción del procedimiento, por cuanto la misma opera como presunción de desistimiento del recurso. Lo anterior ha sido atenuado por la circunstancia de que los tribunales contencioso-administrativos, por lo menos, por lo que atañe a esta Corte y los de Primera Instancia en los casos de los cuales se ha conocido apelación, ordenan siempre el emplazamiento de los interesados para otorgarle mayor seguridad jurídica al procedimiento ya que, hay actos administrativos, como es el caso de la decisión de las comisiones tripartitas, en los cuales lo decidido es un conflicto entre particulares por lo cual en los actos impugnados sigue vivo y latente el conflicto. Se trata de la llamada “administración jurisdiccional”, en la cual los órganos administrativos conocen y deciden de un conflicto de derechos subjetivos o de intereses entre administrados. Ahora bien, es indudable que el entregar el Cartel al propio recurrente para su publicación, sin establecerse ninguna sanción contra su retardo en la publicación, se deja en manos del mismo el curso del proceso. Más correcto habría sido sancionar con la presunción de desistimiento la tardanza del recurrente más que la consignación del Cartel ya publicado por cuanto, como sucede en el caso planteado por el apoderado del trabajador, es evidente que el patrono afectado por una decisión de una Comisión Tripartita puede impugnarla por esta vía contencioso-administrativa, dejando en suspenso la situación del beneficiario de dicho acto, con el simple retardo de retirar y publicar el Cartel. Como correctivo, en hipótesis análoga este organismo jurisdiccional, a instancia del trabajador, cuyo interés resulte evidente del texto del acto impugnado, notifica al recurrente que se procederá a expedir el Cartel dentro de un lapso prudencial de tiempo, pasado el cual se procederá en consecuencia, concediéndose para su consignación un lapso. En tal forma se atiende al espíritu que ilumina al artículo 125 *ejusdem*.

Lo anterior es la vía que el sistema ofrece para impedir la dilación del procedimiento, a la cual puede acogerse el eventual interesado o coadyuvante en el acto en casos como el presente, en el cual el objeto del recurso es una decisión cuya confirmación o nulidad pueda afectarlo. De allí que esta Corte, hace el pronunciamiento que antecede respecto a la cuestión planteada por el apoderado del trabajador, debiendo regresar sobre la misma, si fuere necesario, una vez decididas las impugnaciones del recurrente y las refensas opuestas por el interesado, a fin de pronunciarse sobre la pretensión de reposición que éste último planteara con carácter subsidiario a las antes indicadas, de que sea librado nuevo Cartel.

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Román José Duque Corredor

El cartel de emplazamiento se considerará expedido cuando hayan sido pagados los derechos arancelarios y aparezca en los autos que efectivamente el cartel fue librado.

A este respecto, la Corte observa que el texto del artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia señala como inicio del plazo de los quince días para cumplir la obligación de consignar el cartel, la fecha en que éste hubiere sido expedido, por tanto es necesario interpretar qué se debe entender por tal expe-

dición, de modo de atribuirle el sentido que aparezca no sólo del significado propio de las palabras, sino también, de acuerdo con la conexión de ellas con el resto de la norma y la intención del legislador, conforme con la regla interpretativa consagrada en el artículo 4º del Código Civil.

En este sentido observa la Corte, que todo plazo o término dentro del cual un acto puede o debe realizarse, requiere de un momento inicial y de un momento final, que en realidad son los que precisan el lapso, y en este orden de ideas se tiene que el momento inicial resulta ser decisivo porque es en realidad el que asegura el desarrollo y la conclusión del plazo o término. Por esta razón, en los lapsos procesales es determinante el día en que ocurre el acto que da lugar al acto (*dies a quo*), porque según la regla contenida en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil, el día en que se dicte la providencia o se verifique el acto que motive o acuerde el lapso, no debe contarse a los efectos del cómputo del período de tiempo establecido para la realización de determinada actuación procesal.

Por lo expuesto, puede afirmarse que todo momento inicial de los lapsos procesales, de naturaleza perentoria, como el establecido para la consignación del cartel en los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, tiene que estar constituido por la verificación de un acto que verdaderamente defina la naturaleza del término establecido por la Ley, como de carácter perentorio o preclusivo. En efecto, pasados estos términos sin efectuar la actuación predeterminada por la Ley, se pierde la facultad de ejecutar el acto, o se produce la extinción de la misma facultad, por la no realización oportuna del acto, como sanción al incumplimiento de las partes, o como castigo a su inactividad. Así por ejemplo, con el plazo de quince días establecido en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para que los recurrentes consignen el cartel de emplazamiento a los interesados en los juicios de nulidad de los actos particulares, el legislador quiso establecer esta actuación como una verdadera carga procesal sobre los demandantes, y como una obligación de impulsar el desarrollo del proceso para que se dé comienzo a dichos juicios, de forma tal que la consecuencia del incumplimiento de esta carga, es un castigo grave: el desistimiento del recurso o de la acción de nulidad, en otras palabras, la terminación del juicio. En realidad, lo que quiere sancionar el legislador es la inactividad del recurrente al mantener intencional, o negligentemente, detenido o paralizado el correspondiente juicio, siendo que en estos procesos contenciosos de anulación, el interés público requiere que con prontitud se resuelva, en definitiva si determinado acto administrativo resulta válido o no. Esta es la razón por la cual el incumplimiento de un acto de aparente interés particular, como lo es el emplazamiento de los interesados, trae como consecuencia la terminación fatal y obligatoria del juicio. Ello, como se dijo, porque interesa para la garantía del principio de la legalidad y del Estado de Derecho, el que se decida si un acto de la Administración deja o no de estar protegido por la presunción de legitimidad que lo ampara.

Por lo expuesto acerca de la naturaleza del plazo de los quince días establecidos por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en su artículo 125, en concreto, de que se trata de un plazo perentorio o fatal, y que en realidad lo que se pretende con dicho lapso fatal, es que el recurrente cumpla con la obligación y la carga procesal, de impulsar el juicio, el momento inicial de dicho plazo tiene que ser en realidad aquél a partir del cual puede decirse con propiedad que el impulso del proceso depende únicamente de la diligencia y el interés del recurrente y no del Juez, porque efectivamente quien puede propiamente actuar es aquél y no éste. En efecto, para que el recurrente tenga la posibilidad material de dar cumplimiento a su obligación de impulsar el procedimiento, mediante la publicación y consignación del cartel dentro del plazo de quince días a que se contrae el artículo 125 ya citado, es necesario evidentemente que el cartel haya sido librado, pero que además pueda serle entregado para que proceda a publicarlo en el periódico de mayor circulación

de la ciudad de Caracas, a que se refiere el artículo mencionado. En este sentido, no basta la expedición en sí misma, sino que se hayan cumplido todos los trámites del cartel y que lo único que falta es que el recurrente concurra a solicitar su entrega. En efecto, el trámite de la expedición del cartel se compone de tres actos: El primero, la orden de expedición o de librar el cartel, que aparece en el propio auto de admisión del recurso o demanda de nulidad. El segundo, el librar el cartel, o su expedición propiamente hablando, que es la elaboración material del cartel, la cual corresponde al Tribunal y al recurrente, puesto que éste debe cancelar los derechos arancelarios, conforme al artículo 16 de la Ley de Arancel Judicial. Y en tercero y último lugar, la de la entrega del cartel, que ya depende enteramente del recurrente y no del Tribunal.

La distinción de los momentos del trámite de expedición del cartel es importante, porque los efectos de las paralizaciones en cualesquiera de sus tres momentos, no tienen las mismas consecuencias procesales. En efecto, si la paralización ocurre después de la orden de expedición o de librar el cartel de emplazamiento, que se contiene en el propio auto de admisión de la demanda, la causa no se considera desistida porque hubieran transcurridos quince días, sino que el proceso quedará paralizado hasta que el recurrente inste al Tribunal a que expida o libere el cartel, y si ello no sucede en el término de un año, procede declarar la perención de la instancia prevista en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por la paralización del juicio por más de un año, desde el último acto del procedimiento, o sea, desde el auto de admisión de la demanda que es donde se encuentra la orden de expedición del cartel. En efecto, después de ordenada la expedición del cartel, para proceder a su expedición y entrega es necesario que el recurrente pague y consigne el recibo de cancelación de los derechos arancelarios previstos en el artículo 16 de la Ley de Arancel Judicial, y si ello no ocurre en el plazo de quince días, por no haber sido todavía expedido o librado el cartel, no puede declararse el desistimiento de la instancia a que se contrae el artículo 125 de la citada Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal, sino que aún después de vencido tal plazo, el recurrente podría proceder a cancelar los derechos referidos, y a retirar el cartel, y si tampoco lo efectúa en un plazo de un año, contado desde la fecha del auto de admisión, entonces resulta procedente declarar pérecido el recurso por esa inactividad, conforme al artículo 86 anteriormente señalado. Ahora bien si por el contrario, se ordenó expedir el cartel, se libró éste, y además, el recurrente, canceló los derechos antes indicados toda la actuación posterior a dicha cancelación, sí depende de la diligencia de aquél y de su completa actividad, porque ya cesó la actuación del Tribunal. En efecto, librado el cartel y pagados sus derechos, sólo queda que el demandante ocurra al Tribunal a retirarlo y a solicitar su entrega, porque como se señaló, ya el cartel se puede considerar que fue expedido. La expedición, a los efectos del artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ocurre cuando después de ordenada, en los autos se encuentra constancia de que se pagaron los derechos arancelarios, y de que efectivamente se libró dicho Cartel. La entrega del cartel es un acto material del proceso que no depende del Tribunal sino que el recurrente comparezca a solicitarlo, de lo cual dejará constancia el Tribunal en el expediente. Pero, en realidad, el cartel se considera expedido cuando se pagaron los derechos arancelarios y aparece en los autos que efectivamente el cartel fue librado.

De interpretarse que la expedición ocurre cuando el cartel se entrega al recurrente, y de que sólo a partir de la Constancia de dicha entrega es cuando debe empezarse a contar el plazo de los quince días para que ocurra la consignación de su publicación en el expediente, como lo exige el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sería desvirtuar la intención del legislador que quiso que después de admitidos los juicios de nulidad de los actos de efectos parti-

culares, éstos prosiguieran de inmediato, al imponer a los recurrentes la carga u obligación de consignar la publicación del cartel de emplazamiento de los interesados en el referido plazo de quince días. Si aquella fuera la interpretación ocurriría en la práctica que los recurrentes tendrían la posibilidad de retardar a su conveniencia los juicios de nulidad, no compareciendo a retirar el cartel después de expedido y librado, lo cual haría inútil la sanción de desistimiento contemplada en la norma en comentarios, e impediría lo que el legislador efectivamente quiso, que los juicios de esta naturaleza no sufrieran retardos después de admitidos, por la inactividad negligente o intencional de los recurrentes.

F. Pruebas

CPCA

14-11-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Para que las declaraciones denominadas "justificación de declaración" tengan mérito probatorio, es necesario que quienes dieron el testimonio fuera de juicio rindan declaración en el proceso.

1º. *Si la decisión apelada violó los artículos 290 y 292 del Código de Procedimiento Civil*

La prueba de testigos constituye uno de los medios básicos con que cuenta el hombre para demostrar y reconstruir la realización y acontecer de hechos externos; prueba que se materializa mediante el relato que hace la persona que percibió y guardó en su memoria tales supuestos fácticos. Ahora bien, la regulación de la prueba testimonial está establecida en nuestro Código Civil (artículos 1387 al 1393), y en el Código de Procedimiento Civil (artículos 290, 291, 292 y del 348 al 367).

El artículo 290 del Código de Procedimiento Civil nos expresa los requisitos que deben cumplirse para que el testimonio promovido tenga eficacia procesal, y en tal sentido nos señala que el promovente deberá presentar por escrito los interrogatorios a los cuales se someterán los testigos, así como la identificación de quienes tengan que declarar con inequívoca expresión del domicilio de cada uno de ellos. Además dispone la norma en comento que las preguntas deben estar relacionadas directamente con la acción del demandante o con las excepciones del demandado. En el caso de autos podemos apreciar que el recurrente en su escrito de promoción de pruebas, en la parte referida a la prueba documental en su numeral "tercera" se acompaña un documento administrativo emanado del Prefecto de la Prefectura del Municipio Sabana Libre, Distrito Escuque del Estado Trujillo y además se anexa "una justificación de testigos" levantado ante la Notaría Pública Vigésima de Caracas con fecha 6 de octubre de 1982, en la cual declararon los ciudadanos Víctor Julio Díaz y José R. Zurita; personas que en la oportunidad de promoción de pruebas fueron presentados como testigos para que ratifiquen sus deposiciones allí contenidas; y para tal fin, se solicitó se comisione al Juzgado Tercero de Parroquia del Departamento Libertador del Distrito Federal.

El instrumento denominado por el apoderado del recurrente como "justificación de declaración", no es más que una pretensión de prueba preconstituida, elaborada a espaldas de la parte demandada, que carece de todo valor procesal; en efecto, para que tales declaraciones tengan mérito probatorio, se requiere que quienes dieron el testimonio fuera de juicio rindan declaración en el proceso con base a un interrogatorio pertinente, que permita a su vez el examen del declarante por la otra parte

o por el Juez de la causa. Los ciudadanos Víctor Julio Díaz y José R. Zurita han sido promovidos como testigos y tal promoción por mandato de Ley debe cumplir los extremos para su procedencia, que están indicados en el ya analizado artículo 290 del Código de Procedimiento Civil, que entre otros requisitos exige que el promovente debe presentar el interrogatorio al cual serán sometidos los declarantes, requisito evidentemente no cumplido por el recurrente, quien en el presente caso se limitó a solicitar que los testigos promovidos fueran citados para que ratificaran unas declaraciones anteriormente rendidas. Por lo cual esta Corte comparte el criterio del Tribunal *a quo*, que actuando conforme a lo dispuesto en los artículos 12, 290 y 292 del Código de Procedimiento Civil desechó las testimoniales promovidas por el recurrente en el numeral tercero de su escrito de pruebas, y así se declara.

G. Sentencia

a. Requisitos

CPCA

24-11-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

La fecha del pronunciamiento de la sentencia es requisito esencial para la validez de la misma.

Señala también el recurrente, que además de los requisitos esenciales que para la validez de las sentencias señala el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, hay que agregar los exigidos por el artículo 168 *ejusdem*, entre ellos, la expresión de la fecha de su pronunciamiento. Que la sentencia sin fecha, o la que confunde la de publicación con la de pronunciamiento, ha de reputarse nula. Y termina por "*observar las disposiciones contenidas en los artículos 229 y 230 del Código de Procedimiento Civil*" (Subrayado de la Corte).

Al respecto se observa:

El artículo 168 del Código de Procedimiento Civil ordena que la sentencia exprese la fecha en que se haya dictado. De los términos de la norma no es posible señalar algún efecto con consecuencias diferentes a la publicación y al pronunciamiento; ésto último es la toma de la decisión, la materialización externa de la voluntad del sentenciador o sentenciadores, pero la Ley sólo exige la fecha en que se dicte, entendiéndose por tal no la transcripción literal de la voluntad sino la oportunidad de publicación.

Sin embargo, por cuanto de la denuncia formulada parece entenderse que el motivo de impugnación es la falta de fecha de la sentencia, se solicita la reposición para que se proceda a ello, la Corte observa:

En primer término, que de existir el vicio anotado, la decisión no podría ser de reposición, sino de nulidad de la sentencia; pero por otra parte, al examinar el fallo recurrido el juzgador encuentra que la sentencia tiene fecha en que fue dictada, firmada y sellada (02-05-83); así como la certificación de la Secretaría del Tribunal de que fue publicada y registrada el 02-05-83, por lo cual se desestima el vicio denunciado, y así se decide.

Por otra parte también se observa que el mismo recurrente en su diligencia que contiene la apelación (folio 135), lo hace contra la sentencia "*dictada*" (Subrayado de la Corte) por el Tribunal en fecha 2 de mayo de 1983, lo cual ratifica el criterio establecido de desestimar la denuncia por falta de fecha de publicación; y así se decide.

b. *Poderes del Juez*

CSJ-SPA (169)

8-8-83

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Los jueces de lo contencioso administrativo no son competentes para interferir en la función administrativa fundamentada en razones de oportunidad o de conveniencia.

Más, escapa a los poderes de un juez de lo contencioso administrativo (aun del más alto nivel, como este Supremo Tribunal) limitado a juzgar sobre razones de ilegalidad —entendiendo por tal “lo contrario a derecho” (art. 206 de la Constitución)— interferir la función administrativa que estuviere fundamentada en razones de oportunidad o de conveniencia —caso de cumplimiento alternativo de sentencias, presente en autos— así fuere por la sola vía de fijación de plazos. Semejante actuación violaría el principio de la separación de poderes, el cual —pese a la forma atenuada en que lo consagra el artículo 117 de la Constitución— continúa informando de manera preeminente nuestro estado de Derecho, y en cuya virtud la función administrativa, bajo el control del juez, se entiende sin embargo independiente de éste.

CPCA

12-8-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Esta Corte observa que en el procedimiento contencioso administrativo de segundo grado que ante la misma se ventila, no sólo está en juego la validez de la sentencia apelada, la cual ha sido atacada mediante las impugnaciones que se formularon en el escrito de formalización del recurso, sino que también se plantea la legitimidad del acto administrativo sobre el cual versa dicha sentencia. La apelación le da a esta Corte una competencia ampliada, ya que recae sobre toda la situación jurídica creada, lo cual le permite no sólo conocer y pronunciarse sobre los eventuales vicios de la sentencia sino también sobre los que hubiesen podido afectar al acto original. Es esta la situación del caso presente, en la cual el apelante no se limita a impugnar el fallo del juez contencioso especial, sino que siendo este confirmatorio de un acto administrativo, ataca igualmente los vicios que estima lo afectaran, lo cual obedece a una correcta técnica de impugnación y, por tales razones, esta Corte pasa a pronunciarse sobre la decisión de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento contenida en la Resolución N° 15528 del 11 de mayo de 1982.

c. *Falta de motivación*

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

No se da la falta de motivación de la sentencia porque se consideren erróneos los fundamentos o motivos en los cuales se basó.

En efecto, tal vicio de la sentencia consiste en la carencia absoluta de fundamentos o motivos en los fallos, o en que estos resulten gravemente contradictorios o falsos,

pero no se da la falta de motivación porque se consideren erróneos tales fundamentos o motivos, y como tal vicio del fallo apelado no resulta procedente lo denunciado por el apoderado de los recurrentes, puesto que éste señala como inmotivación lo que en realidad podría ser una infracción expresa de la ley, en este caso, de normas concretas de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo, Construcciones en General y Desarrollo de Ciudad Fajardo del Distrito Plaza, por ser errónea o indebida la interpretación o aplicación que a dichas normas le dio el juzgador de Primera Instancia. Por tanto, se desecha como cuestión previa la inmotivación de la sentencia apelada denunciada por el apoderado de los recurrentes, y así se declara.

d. *Vicios de la sentencia*

CPCA

4-11-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Por lo que atañe a la denuncia formulada por el sustituto del Procurador de que la sentencia está viciada por condicionar su decisión relativa al pago de los sueldos a la circunstancia de que no se demuestre que la querellante desempeñara, a partir de la fecha de su remoción otros cargos al servicio de entes públicos, esta Corte observa que, efectivamente dicho vicio estuvo presente en el fallo, por cuanto tal condición viola el espíritu del artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, resultando por otra parte, la exigencia en el mismo contenida totalmente inoperante o en todo caso peligrosa. En efecto, ¿ante quien debería demostrar la Administración, una vez concluido el proceso, la circunstancia de que la funcionaria cuyo reenganche fuera ordenado, había trabajado en otro organismo público? Obviamente no podría hacerlo en sede de ejecución, por cuanto todas sus facultades al respecto estaban precluidas y cerradas por el efecto del fallo definitivo. Por otra parte no puede dejar de anotarse el peligro señalado que tal decisión implica, por cuanto deja en manos de la Administración, a espaldas del interesado y sin proporcionarle oportunidad alguna de defensa, la determinación de la suma que en definitiva debía cancelar al recurrente victorioso. Por las razones que anteceden resulta fundada la impugnación objeto del precedente análisis y así se declara.

CPCA

28-11-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Por tanto, al salirse de los términos del petitorio de la querrela el Tribunal *a quo* se excedió de los límites de su oficio, al reconocer al actor un beneficio que éste no había solicitado, lo cual también significa que el Tribunal *a quo* no decidió conforme a lo alegado en autos, y que por ello, el fallo apelado resulta incongruente con lo debatido en juicio, en el cual la concesión o no de la jubilación nunca fue planteada por ninguna de las partes. Al reconocer un beneficio no pedido, y al no atenderse a lo solicitado en la demanda, el fallo apelado adolece de ultrapetita y de incongruencia, y por ello, resulta violatorio de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, por lo que debe ser revocado, y así se declara.

e. *Apelación*

CPCA

19-10-83

Magistrado Ponente: Ramón J. Duque Corredor

Una vez interpuesto el recurso de apelación los jueces deben pronunciarse expresamente sobre la admisión o no del recurso, requisito esencial para la validez del procedimiento, que no puede ser subsanado por el Tribunal ni por las partes.

Dispone el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que si el apelante no presentare el escrito en el cual precise las razones de hecho y de derecho en que funde su recurso, dentro del lapso de las diez audiencias fijadas para el inicio de la relación de la causa, se considerará que ha desistido de la apelación, y así lo declarará la Corte, de oficio, o a instancia de la otra parte. Por esta razón, el Juzgado de Sustanciación remitió a la Corte el expediente, a los fines anteriormente indicados, de que se declare desistida la apelación.

Ahora bien, dispone por su parte, el artículo 87 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que el desistimiento de la apelación deja firme la sentencia apelada, salvo que se violen normas de orden público y que por disposición de la Ley corresponda a la Corte el control de la legalidad de la decisión. Y en este sentido, se observa que el Tribunal *a quo* violó precisamente normas de orden público al no pronunciarse sobre la apelación de la apoderada del recurrente. En efecto, según lo determina el artículo 180 del Código de Procedimiento Civil, interpuesto el recurso de apelación en el término legal, el Tribunal lo admitirá o lo negará en la audiencia siguiente a la última de aquel término. En otras palabras, que los Jueces tienen el deber de pronunciarse expresamente sobre la admisión o no del recurso de apelación, una vez interpuesto éste, y por lo tanto, tal actuación constituye un requisito esencial para la validez del procedimiento, que no puede ser subsanado por el Tribunal, ni por las partes, y por ello, no procede declarar desistida la apelación de la sustituta del Procurador General de la República, de acuerdo a lo indicado en el mencionado artículo 87.

En consecuencia, por haberse quebrantado por el Tribunal *a quo* normas de orden público, cual es la referente a la admisión de la apelación interpuesta por la apoderada del querellante, se encuentra viciado todo lo actuado con posterioridad a la interposición de dicho recurso por la mencionada apoderada y por la sustituta del Procurador General de la República, y por tanto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 229, 232 y 233 del Código de Procedimiento Civil, esta Corte debe anular las actuaciones ocurridas y reponer la causa al estado de que el Tribunal *a quo* se pronuncie sobre la apelación de la apoderada del recurrente, y así se declara.

CPCA

24-11-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El órgano jurisdiccional de alzada sólo es competente para reformar, confirmar o revocar la Sentencia apelada.

No es rigurosamente cierto lo afirmado por el formalizante, la Corte, como Tribunal de Alzada limita el conocimiento de su actuación a las fundamentaciones de hecho y de derecho presentadas por los recurrentes y solo se extiende al conocimiento total cuando encuentre que se han vulnerado normas de orden público.

Tampoco comparte el criterio del formalizante en el sentido de que como Tribunal de Alzada pueda y deba aclarar puntos dudosos, salvar omisiones, rectificar errores de copia, de referencia o de cálculos numéricos, ni dictar ampliaciones, y ello por varias razones: entre otras, porque tal actuación sólo le está permitida al Tribunal que produce la decisión, por mandato expreso del artículo 164 del Código de Procedimiento Civil; por otra parte, la acción de aclarar, salvar omisiones y de rectificar errores es privativa del órgano que incurrió en tales desaciertos, facultad que se le brinda para que su actuación quede ajustada a la verdad; y nunca puede corresponderle al órgano jurisdiccional de alzada, quien sólo puede *reformular, confirmar o revocar la sentencia*; y en último lugar, porque la Ley establece un lapso de tres audiencias para tales aclaratorias y rectificaciones; ello en beneficio de la seguridad jurídica, la cual no podría quedar en suspenso indefinido ante la posibilidad de que un órgano de alzada en lugar de confirmar, reformar, o revocar una decisión del inferior se pronunciara aclarando o rectificando, lo que conduciría a un ciclo de reposiciones que haría interminables los procesos, y tal no fue el espíritu del legislador al dictar la normativa contenida en el artículo 164 del Código de Procedimiento Civil, y así se decide.

CPCA**21-7-83**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La calificación de indeterminada o imprecisa de la fundamentación de las apelaciones para considerarlas desistidas, es de la soberana apreciación de la Corte.

En cuanto a la declaratoria de desistimiento de la apelación de la sustituta del Procurador General de la República, que como punto previo solicitaron los apoderados del querellante, la Corte estima que la calificación de indeterminada o imprecisa de la fundamentación de las apelaciones, para considerarlas como desistidas tácitamente, a tenor de lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es de la soberana apreciación de la Corte, en el sentido de que si de los términos de la apelación se desprende algún razonamiento de hecho y de derecho que permita la revisión de la sentencia apelada, ello es suficiente para dar por fundamentada dicha apelación. Tal sucede en el presente caso, porque de los términos de la apelación de la sustituta del Procurador General de la República se desprende que en realidad se impugna la sentencia apelada por haber calificado como de carrera y no de libre nombramiento y remoción el cargo que ocupaba el querellante, conforme a las pruebas existentes en autos y de acuerdo al fundamento legal en que se apoyó la Administración. Por lo expuesto, se desestima la declaratoria de desistimiento de la apelación solicitada por los apoderados del demandante, y así se declara.

H. Desistimiento**CSJ-SPA (181)****11-8-83**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Producido el desistimiento, toda actuación posterior pierde relevancia jurídica siendo absolutamente nula.

Como ha quedado reseñado, en el caso de autos el ciudadano Juan Gustavo Hernández Neda "apeló" de una decisión del Ministro de Justicia relacionada con la aplicación del artículo 11 de la Ley de Registro Público. Para la fecha de recepción del expediente en la Corte (1º de marzo de 1979) no estaba esclarecida la naturaleza del recurso previsto en la Ley de Registro Público contra las decisiones del Ministro de Justicia cuando conoce en alzada de la negativa de los Registradores a protocolizar algún documento y, por consiguiente la Sala venía aplicando el procedimiento de segunda instancia previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, según el cual:

"En la audiencia en que se dé cuenta de un expediente enviado a la Corte en virtud de apelación, se designará Ponente y se fijará la décima audiencia para comenzar la relación.

"Dentro de ese término el apelante presentará escrito en el cual precisará las razones de hecho y derecho en que se funde. Vencido ese término correrá otro de cinco audiencias para la contestación de la apelación. Si el apelante no presentare el escrito en el lapso indicado, se considerará que ha desistido de la apelación y así lo declarará la Corte, de oficio o instancia de la otra parte" (subrayados de la Corte).

Examinadas las presentes actuaciones se observa que no existe en autos el escrito del apelante a que alude la norma transcrita y en tal virtud ha debido la Sala, previa verificación del cómputo de las audiencias transcurridas desde la fecha en que se dio cuenta en Sala del recibo del expediente (1-3-79) exclusive, hasta el día en que comenzó la relación (22-3-79) inclusive, declarar desistida la apelación, de conformidad con el citado artículo 162.

Inexplicablemente, no ocurrió así, pues seguidamente aparecen dos notas de Secretaría en las cuales se fija audiencia para el acto de informes (18-4-79) y se realiza éste y se dice "Vistos" (26-4-79).

Sin embargo, para la Sala, la circunstancia de que bien por inadvertencia o por cualquier otra causa, no se haya pronunciado en la oportunidad correspondiente la declaratoria de desistimiento, no altera en nada el efecto necesario del mismo, si se atiende a la imperatividad de la norma transcrita que impone a la Corte el deber insoslayable de *declarar de oficio*, o sea sin necesidad de requerimiento alguno, el desistimiento que se haya producido. Es decir, producido el desistimiento, toda actuación posterior pierde relevancia jurídica, debe considerarse absolutamente nula por contrariar una norma imperativa de nuestro sistema jurídico, y así se declara.

CPCA

3-11-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El acto por el cual se desiste de la acción o del recurso es irrevocable.

Ahora bien, según lo determina el artículo 205, último aparte del Código de Procedimiento Civil, el acto por el cual se desiste de algún recurso o acción, es irrevocable, aún antes de que el Tribunal lo dé por consumado. Por tanto, habiendo la querellante manifestado en el expediente que desistía de su apelación, tal manifestación resultaba irrevocable para ella, y el Tribunal *a quo* no ha debido admitir tal recurso, por cuanto con anterioridad obraba en autos la diligencia mediante la cual la recurrente renunciaba al recurso que había interpuesto en una oportunidad previa, y que en razón de su naturaleza irrevocable no podía ser dejada sin efecto. Además,

la renuncia o desistimiento de tal apelación constaba de modo auténtico en el expediente, como lo es la diligencia de fecha 19 de mayo de 1983, en razón de haber sido autorizada por las firmas del Juez y la Secretaria del Tribunal de la Carrera Administrativa, conforme lo pauta el artículo 213 del Código de Procedimiento Civil. En consecuencia, siendo irrevocable y por emanar de parte legítima, el desistimiento referido, mal podía el Tribunal a quo considerar como eficaz la diligencia de apelación de la querellante de fecha 19 de mayo de 1983, en virtud de que con posterioridad y de modo auténtico, aquélla había desistido de su apelación, y por ello, esta Corte, como Tribunal de Alzada debe corregir tal situación, al tenor de lo dispuesto en el artículo 229 del Código de Procedimiento Civil, y no dar por válida la apelación de la querellante, por ser improcedente, por cuanto, al tenor de lo dispuesto en el artículo 205 del Código de Procedimiento Civil, debe considerarse como desistida. Por tanto, no puede la Corte entrar a conocer de los fundamentos de la apelación de la querellante, y así se declara.

I. *Costas y Honorarios*

CPCA

10-11-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En materia de intimación de honorarios la competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo sólo se refiere a su fijación o tasación de acuerdo a la Ley (artículo 46, ord. 16 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

La decisión apelada reconoció a los interesados opositores en los juicios de nulidad de actos de efectos particulares, el derecho de reclamar las costas del juicio a los recurrentes cuyas acciones de nulidad hubieren sido declaradas sin lugar. En dicha decisión, la Presidencia de la Corte se pronunció sobre tal derecho, y se lo reconoció expresamente a la ciudadana Mercedes Clavier de España, quien en la oportunidad prevista en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, compareció como interesada a oponerse a la demanda de nulidad de la Resolución de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia de los Estados Carabobo y Cojedes, que había declarado injustificado su despido, ordenado su reenganche, y el pago de sus salarios caídos. Es decir, que la nombrada trabajadora se opuso a la referida demanda, alegando tener interés legítimo, personal y directo, en que el acto impugnado no fuera anulado por esta Corte, conforme a lo previsto en el artículo 137 *ejusdem*.

Por tanto, la Presidencia de la Corte, actuando como Juez de Sustanciación, como se desprende de la decisión apelada, declaró válido el derecho a la intimación de los honorarios devengados por los abogados del interesado opositor, en ejecución de la condena de las costas. Es decir, se pronunció sobre la relación jurídica material de la cual se deriva tal derecho, y no sobre el monto mismo de los honorarios, o sea, sobre su tasación. Ahora bien, tal decisión no correspondía a la Presidencia sino a la Corte, en razón de que la materia versaba sobre la exigencia misma del derecho que decían tener los mencionados abogados; no se trataba, en consecuencia, de un acto de sustanciación, sino de la resolución de la oposición sobre la procedencia de dicho derecho hecha por la parte intimada. De modo que la Presidencia de esta Corte actuó propiamente como Juez de Sustanciación, conforme a lo señalado en el ordinal 17º del artículo 46 *ejusdem*, y no como Juez retasador,

y en tal condición resolvió el mérito principal del procedimiento de intimación y de ejecución de las costas, lo cual no le correspondía.

En efecto, en el procedimiento de cobro de honorarios, después de la intimación, puede surgir una discusión entre el abogado y la parte que aparece condenada en costas, acerca del derecho que tiene aquél para cobrarlos. En este supuesto, ocurre una incidencia previa a la fijación o retasa de tales honorarios, que según el artículo 22 de la Ley de Abogados, debe resolverse mediante la articulación contemplada en el artículo 386 del Código de Procedimiento Civil. Ahora bien, de tal incidencia, la cual no versa sobre la retasa, sino sobre el derecho del abogado a cobrar los honorarios que reclama, debe conocer el Juez de la Causa, el cual, en los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, es el mismo Juez que se pronunció sobre la nulidad o no del acto impugnado, es decir, en el presente caso, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Así lo ha señalado esta misma Corte, en sentencia de fecha 29-06-82, en la cual asentó lo siguiente:

“... (omissis) ..., en el procedimiento de cobro de honorarios que se describió anteriormente, después de la intimación puede surgir la discusión entre el abogado y su cliente o la parte condenada en costas, acerca del propio derecho que tiene aquél para cobrarlos a estos últimos. En estos supuestos ocurre una incidencia previa a la fijación o retasa de los honorarios, que según el artículo 22 de la Ley de Abogados, debe resolverse mediante la articulación contemplada en el artículo 386 del Código de Procedimiento Civil. Pues bien, aun no tratándose de la estimación, la intimación o retasa, sin embargo, de tal incidencia previa sobre si el abogado tiene derecho a cobrar los honorarios que reclama, también conoce el mismo Juez de la Causa. A este respecto, la Casación ha señalado que “la fijación del monto de los honorarios corresponde al Tribunal retasador; pero la declaración de que existe el derecho a cobrarlos es materia que corresponde al Juzgado de la Causa que condenó en costas” (Sentencia de fecha 22 de noviembre de 1966, en Gaceta Forense Nº 54 (2ª etapa) págs. 366 y 367). Esta conclusión resulta lógica, por cuanto según el propio texto del artículo 386 del Código de Procedimiento Civil, quien ordena la apertura de la articulación especial y quien debe resolverla a su término, es el mismo Juez ante el cual surgió la incidencia”.

“Sobre esta misma cuestión, nuestra Casación ha establecido que en materia de honorarios profesionales del abogado que presta sus servicios en juicio contencioso, se plantean dos cuestiones: el derecho a percibir los honorarios y la retasa de los mismos. En cuanto a la primera cuestión, ese derecho tiene que ser establecido por el Juez de la Causa ante quien han de alegarse las cuestiones inherentes a demostrar el derecho mismo a percibirlos, y tal revisión naturalmente que es en la Alzada, incluso, de acuerdo a la cuantía estimada motivo de Casación. Por el contrario, firme la cuestión relativa al derecho de percibir los honorarios la Ley acuerda en forma separada y con alcance distinto, la fijación del quantum de esos mismos honorarios, cuyo monto no corresponde sólo fijarlo al Juez de la Causa, sino que lo hace en unión de los retasadores previstos en la Ley. Las decisiones que al efecto se establezcan sobre la retasa propiamente dicha, no son apelables, por consagración expresa del artículo 28 in fine de la Ley de Abogados (Sentencia de fecha 18 de octubre de 1971).”

“Finalmente, en cuanto al Juez competente para conocer de la incidencia relativa al derecho de cobrar honorarios, también la doctrina concuerda con la jurisprudencia, por cuanto reconoce que al Tribunal retasador sólo le compete la fijación del quantum, “pero no la decisión acerca de si existe, o no el derecho de cobrar honorarios, porque ésta es cuestión que corresponde decidir al Tribunal que conoció de la Causa en Primera Instancia” (Rengel Romberg,

Arístides, "Manual de Derecho Procesal Civil Venezolano", Volumen III, UCAB, pág. 364)."

"Pues bien una vez resuelta definitivamente en favor del abogado, la incidencia previa sobre su derecho a percibir honorarios, tiene lugar, la constitución del Tribunal retasador en la forma prevista en el artículo 27 de la Ley de Abogados, es decir, con el Juez de la Causa y dos abogados designados por las partes."

"No cabe duda pues, que legalmente está definida la autoridad que debe conocer del procedimiento de cobro de honorarios en cada uno de los actos en que se descompone y en la incidencia previa que puede surgir".

De lo expuesto se deduce, que conforme al ordinal 16º del artículo 46 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, aplicable por mandato del último aparte del artículo 184 ejusdem, el Presidente de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, sólo tiene competencia para intervenir en la retasa de los honorarios devengados por las actuaciones en la Corte, pero por no ser el Tribunal de la Causa, tal atribución no llega a comprender lo relativo al mérito principal del asunto, o sea, sobre la titularidad del derecho a reclamar las costas, y dentro de ellas, sobre las personas legitimadas para reclamar honorarios por las diligencias del proceso. Esta última cuestión, sólo corresponde a la Corte, como que fue el Tribunal que resolvió el fondo del asunto debatido en el juicio en el cual se produjo la condenatoria de las costas. En efecto, es cierto, que la acción o recurso de nulidad intentado por la Ford Motor Company de Venezuela, S. A., en contra de la Resolución Nº 61 de fecha 29-12-81, emanado de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia de los Estados Carabobo y Cojedes, fue declarada totalmente sin lugar, y que por esta causa, la Corte, en la decisión de aclaratorias de fecha 13-04-83, determinó que el efecto de haber sido desestimado el referido recurso, no puede ser otro que el contemplado en el artículo 172 del Código de Procedimiento Civil, que establece que "la parte vencida totalmente se entenderá condenada en las costas", y que en consecuencia, es la misma ley la que determina el efecto, que en relación a las costas tiene sobre el impugnante la denegación total de su recurso, y que tal condenatoria, es una "consecuencia necesaria que de la decisión en el mismo (fallo) contenida se deduce". Por tanto, la condenatoria en costas, resulta ser una cuestión ya decidida con fuerza de cosa juzgada, pero no así lo relativo al derecho a reclamarlas, y en concreto, si la interesada que concurrió a oponerse al recurso de nulidad, tiene o no la titularidad debida para reclamarlas, y si sus abogados pueden intimar sus honorarios, en concepto de costas, a la empresa recurrente. Estas cuestiones, correspondía decidir las a este Tribunal Colegiado en pleno, como Juez de la Causa que fue, y no a la Presidencia de la Corte, puesto que su competencia en materia de intimación de honorarios, sólo se reduce a su fijación o tasación, de acuerdo a lo previsto en el ordinal 16º del artículo 46 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

2. *Contencioso Fiscal*

CSJ-SPA (167)

8-8-83

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

No procede la imputación al recurrente de los intereses moratorios, mientras esté pendiente de decisión en la Corte el recurso de apelación contra las multas impuestas por el Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

La Resolución impugnada se fundamenta en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional el cual reza así:

“Cuando una renta nacional no sea pagada en la fecha en que es exigible conforme a las disposiciones que la rigen, el deudor o contribuyente deberá pagar intereses moratorios a la rata del uno por ciento mensual, salvo que las leyes fiscales especiales fijaren una distinta, desde el día en que se hizo exigible el pago hasta el día en que se efectúe, sin perjuicio de hacerse el cobro ejecutivamente, conforme a la Ley”.

Procede examinar entonces si el hecho sancionado por la Resolución impugnada, se corresponde o no con el supuesto previsto en la norma antes transcrita, la cual, como se dijo antes, es el fundamento de dicha Resolución.

La Corte observa:

Establece el artículo 89 de la Ley de Hidrocarburos:

“Los concesionarios y el opositor que no se conformaren con las decisiones del Ministro de Minas e Hidrocarburos respecto a corrección, rectificación o enmiendas de planos, en los casos previstos en los artículos 20 y 23 pueden apelar de ellas para ante la Corte Federal (Corte Suprema de Justicia) dentro del plazo de diez días señalados en el parágrafo 6º del artículo 20. El mismo recurso tendrá el opositor contra la Resolución aprobatoria de los planos; pero esta apelación se oirá en el solo efecto devolutivo si así lo pidiere el concesionario. La Corte decidirá la apelación con vista del expediente y planos que se le remitirán. Asimismo puede apelarse para ante la expresada Corte, dentro del término de diez días, de las multas impuestas por el Ministro de Minas e Hidrocarburos, de conformidad con el artículo 87”.

De lo que se evidencia que la ley concede el derecho de apelación contra las multas impuestas por el Ministro de Minas e Hidrocarburos.

Recurso que ejerció en este caso la Compañía Shell de Venezuela N.V., por ante esta Corte, en relación con una serie de planillas impositivas de multas por un monto total de Bs. 17.500,00 correspondientes al año 1976 y dicho recurso fue declarado sin lugar por sentencia dictada el 27 de marzo de 1979.

Posteriormente dichas Planillas fueron canceladas por la Compañía Shell de Venezuela N.V., según se evidencia del expediente. En fecha 10 de diciembre de 1979, el Ministerio de Energía y Minas emite una nueva Planilla por concepto de intereses moratorios por no haberse pagado las planillas en la fecha de su exigibilidad, sino en el año 1979, —fecha en la que esta Corte decidió el recurso—, planilla esta última de la cual la recurrente pide, en el presente caso, la nulidad.

Es de señalar que los intereses moratorios, por su propia naturaleza, se vinculan con dos elementos:

- a) un elemento objetivo que consiste en el transcurso del tiempo; y
- b) un elemento subjetivo que consiste en el incumplimiento de una obligación preexistente, a la cual, por ese mismo incumplimiento, se imponen los intereses moratorios.

Cuando el legislador establece unas vías legales para la impugnación de decisiones de los órganos administrativos con respecto a obligaciones preexistentes a las mismas (decisiones) y el recurrente ejerce los recursos respectivos, es obvio que, en todo ese lapso está en disputa la validez de la obligación principal o sea, en el caso sub-judice, la planilla que se impugna.

Cumplido el requerimiento de fianza previsto en el artículo 423 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y no existiendo una disposición legal que determinara expresamente el pago de intereses por mora en caso de haberse resuelto negativamente el recurso, no estaría ajustado a derecho imputársele a la recurrente

intereses moratorios correspondientes a períodos en los cuales se resolvieron los recursos legítimamente ejercidos con respecto al acto cuyo fundamento se cuestiona. Estos intereses procederán si después de haberse dictado la sentencia la recurrente no cumple con su obligación. Pretender el pago de los intereses moratorios durante el ejercicio del recurso significaría desvirtuar un derecho que se creó a favor de la parte pues la fuente de la obligación no sería una situación que tiene su origen en la culpa (de la parte) sino en el recurso legítimamente ejercido, lo que es evidentemente inadmisibile.

En ese orden de ideas, observa la Sala que pendiente el recurso, dicha obligación no es exigible; su exigibilidad sería a partir del 27 de mayo de 1979 fecha en que se dio por terminado el juicio en referencia mediante sentencia dictada por esta Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa. No siendo exigible la obligación mientras esté pendiente de decisión en la Corte el recurso, no es aplicable el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Así se declara.

CPCA**31-10-83**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La Corte destaca la regulación del Código Orgánico Tributario en lo relativo a los tribunales competentes para conocer del recurso contencioso tributario.

En el aspecto contencioso-administrativo, el citado Código Orgánico Tributario regula todo lo relativo al recurso contencioso-administrativo, en su Título V, tanto en cuanto a los casos en los cuales procede, como respecto a los Tribunales competentes para conocer de tal recurso. En efecto, el artículo 174 del Código citado establece: "El recurso contencioso tributario procederá: 1) Contra los mismos actos de efectos particulares que pueden ser objeto de impugnación mediante el recurso jerárquico, sin necesidad del previo ejercicio de dicho recurso. 2) Contra los mismos actos a que se refiere el numeral anterior, cuando habiendo mediado recurso jerárquico éste hubiere sido denegado tácitamente conforme al artículo 160 de este Código. 3) Contra las resoluciones en las cuales se deniegue total o parcialmente el recurso jerárquico, en los casos de actos de efectos particulares. *Parágrafo Unico:* El recurso contencioso tributario podrá también ejercerse subsidiariamente al recurso jerárquico, en el mismo escrito, para el caso de que hubiese expresa denegación total o parcial, o denegación tácita, de dicho recurso jerárquico".

Ahora bien, respecto a los Tribunales con competencia en materia tributaria, el artículo 213 del Código Orgánico Tributario, establece que los Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario son los competentes para conocer en primera instancia, de los procedimientos contenciosos tributarios. Ahora bien, tratándose las contribuciones debidas al Instituto Nacional de Cooperación Educativa de contribuciones especiales, quedan sometidas a las disposiciones del Código Orgánico Tributario, al tenor de lo dispuesto en sus artículos 1º y 13, y por ende, los recursos contenciosos tributarios intentados en contra de los actos dictados por los órganos administrativos del Instituto Nacional de Cooperación Educativa, en materia de fijación y liquidación de las contribuciones a las cuales se refieren los ordinales 1º y 2º del artículo 10 de la Ley de dicho Instituto, al tenor de lo dispuesto en el artículo 174 del Código Orgánico Tributario, corresponden conocer de aquellos recursos a los Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario, en primera instancia.

La competencia conferida a esta Corte en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para conocer de recursos contencio-

sos de anulación en contra de los actos administrativos dictados por autoridades distintas a los órganos del Poder Ejecutivo Nacional, si su conocimiento no estuviere atribuido a otro Tribunal, debe entenderse como general y residual, de acuerdo a la regla contenida en el artículo 67 del Código de Procedimiento Civil, y en el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de que la competencia por materia se determina por las leyes especiales relativas a la materia misma que se discute, que en el presente caso es el Código Tributario, porque la demanda intentada en contra del acto de fecha 09-10-78 dictado por la Consultoría Jurídica del Instituto Nacional de Cooperación Educativa, se trata de la materia atinente a un recurso contencioso tributario, cuyo conocimiento se atribuye a los Tribunales que el señalado Código prevé en su artículo 213. Por tanto, no priva en este caso la competencia genérica y residual que, según el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal, se atribuye a esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en única instancia, sino la de los Tribunales Contenciosos Tributarios, como Tribunales Contenciosos Administrativos Especiales de primera instancia, y así se declara.

Estos Tribunales fueron creados mediante Decreto Nº 1.570 de fecha 16-12-82 y sus titulares designados por el Consejo de la Judicatura en Resolución Nº 216 de fecha 19-01-83, publicada en la Gaceta Oficial Nº 32.652 del 25 del mismo mes y año citados...".

Esta Corte en la oportunidad de dictar el presente fallo ratifica la jurisprudencia anterior y reitera el principio de aplicación inmediata de las leyes de procedimientos en los procesos que se hallaren en curso, contenido el mismo en el artículo 44 de nuestra constitución; por otra parte las competencias otorgadas a los Tribunales Contenciosos-Administrativos indicadas en el artículo 213 del Código Orgánico Tributario son igualmente de ejercicio inmediato, como lo disponen los artículos 217 y 221 del Código citado, entre las cuales está incluida el recurso contencioso de anulación, pretensión procesal que dio lugar al presente procedimiento. Por las razones anteriores esta Corte debe declinar en los Tribunales Contenciosos Tributarios el conocimiento y decisión final de esta causa, y así se establece.

3. *Contencioso Inquilinario*

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En base a los elementos antes enunciados se observa que, si bien las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, las cuales versan sobre la mencionada materia inquilinaria, son impugnables por vía de apelación por ante esta Corte, no así lo son las decisiones de los Juzgados Superiores, ya que, en el primer caso no sólo existe disposición expresa de la Ley que lo consagra, al efecto el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sino que tal vía constituye el recurso de alzada contra la decisión de un tribunal especial. —Ahora bien, en el caso de las decisiones en materia inquilinaria de los Tribunales Superiores, esta Corte no puede en forma alguna conocer de las mismas, ni ellas podrían valeramente operar, no sólo por la ausencia de norma que lo establezca, sino por el hecho de que la decisión de dichos tribunales constituye la revisión de un fallo jurisdiccional anterior dictado por un juez de distrito que a su vez implica la decisión de un recurso contra el acto administrativo de un Concejo Municipal. El sistema venezolano rechaza la triple instancia a lo cual conduciría la posición mantenida por el recurrente—.

De lo anterior se evidencia que declarado inadmisibile el recurso de apelación intentado en materia inquilinaria por ante un juez superior, dicha decisión queda firme y produce cosa juzgada, ya que no puede ser objeto de ninguna vía de revisión de acuerdo con el derecho positivo y con la lógica misma del sistema.

CPCA

1-12-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El dictamen de los Asesores Técnicos del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, es una Experticia que consiste en un avalúo, por lo cual es requisito básico para su validez, que sea motivado.

Al respecto estima la Corte, que el dictamen de los Asesores Técnicos del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, es una experticia que consiste en un avalúo, y por tanto está sujeta a los requisitos de forma y fondo señalados en los artículos 1.425 del Código Civil y 331, 334, 335, 479 y 480 del Código de Procedimiento Civil. Uno de esos requisitos lo es la motivación, cuyo incumplimiento vicia de invalidez el peritaje, y por ello, al tenor de lo dispuesto en el artículo 480 del Código últimamente citado, un avalúo inmotivado no podría ser acogido por el Tribunal. En efecto, tal requisito es básico, porque representa el análisis que después va a servir de apoyo al Tribunal para acogerlo o para rechazarlo en la correspondiente decisión. La motivación de las experticias, por tanto, constituye precisamente el señalamiento de las razones, datos y elementos que tuvieron en cuenta los peritos para arribar a una conclusión. Motivación esta que no puede ser genérica o indeterminada, como lo sería, por ejemplo, el que los peritos simplemente se limiten a señalar en general los factores de tasación, pero sin que especifiquen su aplicación circunstanciada al bien objeto del avalúo. Así se tiene que en el caso de autos, los expertos al asignar como precio del inmueble el de Bs. 196.357,25, señalaron que habían tomado "en cuenta la ubicación, zona, servicios, calidad de la construcción y sus acabados, estado de conservación, equipos extras y considerando todo lo relacionado con la Propiedad Horizontal, tales como las correspondientes partes alícuotas de terreno, construcción, áreas comunes, etc.", y que habían "estimado en Bs. 2.075,00 metros cuadrados el valor del Apartamiento N° 31-A. Es decir, que como justificación de su dictamen, sólo expresan elementos que pueden referirse en general a cualquier inmueble, pero no permiten concluir qué valor o ponderación atribuyen en el caso concreto, a cada uno de los factores que la Ley de Regulación de Alquileres y su Reglamento, establecen como factores obligatorios para la realización de los avalúos de los inmuebles objeto de regulación.

En efecto, no permite lo genérico e indeterminado de la experticia de los Asesores del Tribunal *a quo*, concluir acerca del peso, grado o incidencia que tiene la distancia del inmueble a los centros de servicios metropolitanos, comunales y vecinales, en la determinación del precio. Tampoco es posible extraer del dictamen pericial referido, cuáles son los precios medios de los últimos diez años, que sirvieron de base para llegar al precio de Bs. 2.075,25 por metro cuadrado. Igualmente, del dictamen que se analiza, no se puede concluir en la ponderación que efectuaron los asesores de los servicios públicos existentes y de la zonificación urbanística, como factores de tasación del valor total del inmueble. Asimismo, no señalan los expertos el análisis que efectuaron para determinar el valor de la construcción, o sea qué edad le asignaron; los servicios propios con que cuenta el inmueble y la proporción entre el área de construcción y las unidades de dormitorio. Cuestiones éstas, que obliga-

toriamente deben señalarse y explicarse en los avalúos, al tenor de lo que disponen los artículos 6º de la Ley de Regulación de Alquileres y 26 de su Reglamento.

4. *Contencioso Agrario*

CSJ-SPA

11-8-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El Contencioso-Administrativo Agrario comprende no sólo las controversias derivadas de la aplicación del ordenamiento jurídico regulador de la Reforma Agraria; sino también importantes cuestiones de interés agrario que se encuentran en el Código Civil o en otras leyes no agrarias o no específicamente agrarias, como es el caso de la explotación de productos forestales.

En sentencia del 30 de septiembre de 1982, esta Sala hizo un extenso análisis del nuevo texto de la mencionada Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios sancionada por el Congreso de la República el 4 de agosto de 1982 y promulgada 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 la competencia.

Destacó en esa oportunidad la Corte que 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 justificaban 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 corresponden al desarrollo agropecuario, es decir, que consagra el precio de la actividad agraria como determinante del Derecho Agrario moderno.

Respecto 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. 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, 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. No obstante, el legislador atribuyó 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 (Art. 29), y fue con base en esa previsión legal que la Corte interpretó en el fallo que se comenta, que tocaba en lo adelante a dicho tribunal agrario y no a esta Sala, como había venido sucediendo antes de la reforma a la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, conocer en apelación de las decisiones dictadas en primera instancia en materia de expropiación agraria por los antiguos Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas (hoy Tribunales Agrarios de Primera Instancia).

Pero señaló en esa oportunidad la Sala que la modalidad más importante que contiene la ley reformada en el aspecto concerniente y 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 el caso *sub-júdice* se trata justamente de precisar el ámbito de competencia de este nuevo tribunal especial de lo contencioso-administrativo: el Juzgado Superior Agrario de Caracas, frente a la competencia general de anulación de los actos administrativos del Poder Ejecutivo Nacional, constitucionalmente otorgada a este Supremo Tribunal.

CSJ-SPA

11-8-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El contencioso-administrativo agrario comprende las controversias derivadas de la aplicación del ordenamiento jurídico regulador de la reforma agraria, así como también cuestiones referentes al Derecho Agrario, contenidas en el Código Civil o en otras leyes no agrarias o no específicamente agrarias.

Establece el artículo 206 de la Constitución de la República que la jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley; y precisa que esos órganos son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales, contrarios a derecho, condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

En lo tocante a la competencia específica de la Corte Suprema en materia contencioso-administrativa, ella se concreta en el artículo 215 *ejusdem* (ordinal 7º) a los actos administrativos del Ejecutivo Nacional. Sin embargo, pese a que la norma constitucional data de 1961, por razones históricas y legislativas que resulta innecesario evocar en el presente fallo, hasta 1976 había sido y continuaba siendo este Máximo Tribunal el único órgano en Venezuela que ejercía el control jurisdiccional sobre los actos del poder administrativo en todos los niveles: nacional, estatal o municipal, es decir, que la Corte Suprema era el único órgano jurisdiccional con competencia en el contencioso-administrativo general.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que entró a regir en 1977, creó una estructura provisional de la jurisdicción contencioso-administrativa hasta tanto fuese dictada la ley respectiva a la que alude el constituyente. Así, a la hora actual, son competentes para conocer en forma general de los actos de los órganos y autoridades administrativas, esta Sala Político-Administrativa, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y los Tribunales Superiores de lo Contencioso-Administrativo, a nivel regional, creados por el Decreto 2.057 del 8 de marzo de 1977.

Pero lo que interesa destacar en esta ocasión es que, antes y después de la Constitución de 1961 y de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de 1977, existían y han sido creados en nuestro ordenamiento jurídico órganos jurisdiccionales para atender ciertas ramas del derecho administrativo que ameritaban un tratamiento especial. Tal es el caso de los Tribunales de Hacienda, del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, del Tribunal de Carrera Administrativa y de los Tribunales de lo Contencioso-Tributario que pasaron a sustituir a los del impuesto sobre la renta. Y es el caso también del Tribunal Superior Agrario con sede en Caracas, al cual la reforma reciente a la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios de 1982 le atribuyó el conocimiento del contencioso agrario.

Ahora bien, el contencioso-administrativo agrario, tal como lo indican los proyectistas y se aprecia en el artículo 1º del referido texto legal transcrito por la recurrente, comprende no sólo las controversias derivadas de la aplicación del ordenamiento jurídico regulador de la Reforma Agraria —que es sólo una parte del Derecho Agrario— sino también importantes cuestiones de interés agrario que se encuentran en el Código Civil o en otras leyes no agrarias o no específicamente agrarias.

El caso de autos se ubica en esa concepción del Derecho Agrario moderno, pues versa sobre la explotación de productos forestales (recursos naturales renovables), regida por la Ley Forestal de Suelos y de Aguas y su Reglamento, materia ésta comprendida en la enumeración legal que se examina de donde resulta indubitable, a juicio de la Sala, que su conocimiento corresponde al tribunal especial agrario con competencia al efecto de conformidad con la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios vigente.

Por lo expuesto, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, se declara incompetente para conocer del recurso intentado por el ciudadano José Serantes Baraboa contra la Resolución Nº 288 (RI) del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y acuerda remitir el expediente para su conocimiento y decisión, al Tribunal Superior Agrario, con sede en Caracas.

CPCA

5-5-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

De la transcripción textual de los pedimentos de la demanda, se deduce la naturaleza especial agraria del asunto que fue sometido a esta Corte, y en concreto, su incompetencia para seguir conociendo del mismo. En efecto, dispone el ordinal 6º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que corresponde conocer en Primera Instancia a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de: "Cualquier acción que se proponga contra la República o algún Instituto Autónomo o empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva, si su cuantía excede de un millón de bolívares, pero no pasa de cinco millones de bolívares y su conocimiento no esté atribuido por la Ley a otra autoridad". Esta atribución de competencia para conocer de las pretensiones ordinarias en contra de la Administración Pública supone una derogatoria de las normas de la competencia de los Tribunales de derecho común, pero no de las competencias especiales, sean estas contencioso administrativas, o de otras jurisdicciones. Así por ejemplo, esta Corte es incompetente para conocer de demandas de carácter contencioso fiscal, así como también de las demandas que en materia de tránsito o laboral puedan intentar los particulares en contra de la Nación, los Institutos Autónomos o las empresas del Estado, y ello, porque las diferentes leyes que organizan estas jurisdicciones especiales, atribuyen a los Tribunales que ellas mismas han creado la competencia especial en cada uno de dichas materias.

VII. PROPIEDAD: LIMITACIONES URBANISTICAS

1. Propiedad: Limitaciones urbanísticas

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El derecho de propiedad está limitado en cuanto a su uso urbanístico, a la obtención de una autorización municipal de uso (permiso de construcción).

A tal efecto, la Corte observa que el ejercicio del derecho de propiedad en lo que respecta al uso de los terrenos urbanos, está condicionado por un régimen autorizador cuya finalidad es controlar, por parte de las autoridades municipales, el uso que los propietarios de tales terrenos les dan a éstos, y si los mismos resultan conformes con las respectivas normas urbanísticas, tanto de zonificación como de ingeniería y de arquitectura. Tales controles lo son sin lugar a dudas, en primer término, los permisos de construcción, ya que éstos constituyen un instrumento para verificar si determinada obra, o sea, las construcciones, las modificaciones o transformaciones de edificios públicos o privados, las urbanizaciones o parcelaciones, y el resto de las demás obras de arquitectura e ingeniería civil, están conformes o no con las disposiciones relativas al uso establecido para los terrenos, al ornato público, al tránsito vial y a las demás disposiciones sanitarias, de seguridad y ambientales. De estar conformes a las normas señaladas, las autoridades competentes expedirán los permisos de construcción respectivos. Pero, también, en segundo lugar, la inspección y las sanciones administrativas, constituyen un instrumento para controlar el ejercicio del derecho de propiedad en cuanto al uso de los terrenos y a las construcciones se refiere, en razón de que a través de tales instrumentos las autoridades verifican si los particulares acatan y se sujetan en el disfrute de tal derecho de propiedad a las limitaciones que para este derecho se han establecido por razones de urbanismo, o si se respetan las autorizaciones o permisos concedidos, de forma tal de evitar modificaciones o violaciones a sus condiciones o requisitos ya aprobados.

Ahora bien, el permiso de construcción, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 a 29 de la Ordenanza de referencias, es el acto definitivo del procedimiento para obtener la autorización para emprender una obra de urbanismo, arquitectura o de ingeniería. Por tanto, la solicitud a la cual se contraen los artículos 17, 18 y 28 de la Ordenanza en comentarios, constituye la petición de que la Administración Municipal adopte aquel acto definitivo, es decir, la instancia para que se inicie el procedimiento administrativo de concesión del referido permiso de construcción, y por ello, tiene la naturaleza de un acto de trámite del cual se deriva el derecho a que la Administración dé comienzo al procedimiento y a que lo impulse, conformes a las normas señaladas, las autoridades competentes expedirán los permisos. "El Ingeniero Municipal resolverá dicha solicitud dentro de los veinte (20) días siguientes a partir de la fecha de su presentación". Este procedimiento autorizador termina en un acto cuyo contenido puede ser la concesión del permiso, la negativa del permiso, o la proposición al interesado de que introduzca cambios o modificaciones a los planos de las obras, de acuerdo a lo que se deriva del texto de los artículos 26 y 21, también de la misma Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo, Construcciones en General y Desarrollo de Ciudad Fajardo del Distrito Plaza.

En el supuesto de que la Ingeniería Municipal resuelva favorablemente la solicitud de permiso de construcción concederá el permiso, que como acto autorizador, es el que propiamente permite a los propietarios emprender las obras de construcción y de urbanismo en sus terrenos. Tal conclusión aparece no sólo de la naturaleza de dicho acto, sino incluso del texto del artículo 26 de la mencionada Ordenanza, que dice lo siguiente: "Los permisos concedidos por el Ingeniero Municipal con el visto bueno del Presidente del Concejo Municipal, sólo dan derecho a la ejecución de la obra u obras expresadas en ellos... (omissis).

De lo expuesto, es posible, en consecuencia, extraer la siguiente interpretación sobre los textos de los artículos 17 y 26, que se refieren al visto bueno del Presidente del Concejo Municipal en el procedimiento de obtención de un permiso de construcción. Siendo la solicitud de este permiso, la instancia de que se inicie el procedimiento autorizador y de que la Administración lo impulse hasta su término, no puede estar como derecho propio de los interesados, de carácter procedimental, sujeto en cuanto a su presentación o ejercicio a visto bueno alguno, sino sólo al cumplimiento

to de los requisitos formales que señala la propia Ordenanza comentada (artículos 28 a 37), la cual no exige como condición, o recaudo necesario para la presentación, de dicha solicitud, *el visto bueno o conformidad previa del Presidente del Concejo Municipal*. Es más, las solicitudes administrativas, como manifestaciones específicas del derecho genérico de dirigir peticiones a la Administración, a que se refiere el artículo 68 de la Constitución, sólo puede regularse en cuanto a su forma, pero no sujetar su ejercicio al visto bueno o aprobación de autoridad alguna, porque ello sería prácticamente hacer nugatorio tal derecho. Y finalmente, en cuanto a la decisión definitiva que debe dictar el Ingeniero Municipal al término del procedimiento autorizador, se tiene que, sólo en el supuesto de que las solicitudes de obtención de un permiso de construcción no llenen los requisitos exigidos por la Ordenanza, se negará el permiso, o se requerirá la modificación de los planes o proyectos, según aparece del artículo 21 *ejusdem*, y ocurre que en ninguna otra disposición de la Ordenanza aparece que el Ingeniero Municipal tenga competencia para negar un permiso cuya solicitud no haya sido presentada con el visto bueno del Presidente del Concejo Municipal. Por el contrario, la exigencia del visto bueno previo, constituye una actuación que debe cumplir el propio Ingeniero antes de emitir el acto autorizatorio del permiso de construcción, aun cuando las solicitudes hubieren resultado conformes, y en este sentido, un permiso concedido sin tal conformidad previa, carece de valor, como se desprende de los artículos 17 y 26 de la Ordenanza en comentarios. En efecto, el visto bueno por parte del Presidente del Concejo Municipal, es una suerte de convalidación del procedimiento y de la actuación de la Ingeniería Municipal, previa al otorgamiento del permiso y de la conveniencia de la obra o construcción determinada de que se trate, que por una expresa disposición legal condiciona la validez del mismo permiso, hasta el punto de que su violación ocasiona su nulidad absoluta, al no poder producir efecto alguno, si se hubiera otorgado sin aquel visto bueno, como se estipula en el artículo 17 *ejusdem*.

En conclusión, que el visto bueno a que se refieren los artículos 17 y 26 de la Ordenanza en comentarios, sólo puede condicionar el acto definitivo del procedimiento de obtención de un permiso de construcción, que es el acto de donde emana propiamente la autorización para ejercer el derecho a edificar o a construir los propietarios urbanos en sus terrenos, y no así las solicitudes de tales permisos, que por su naturaleza no son sino actos de trámites de donde sólo se deriva el derecho a iniciar el procedimiento, y que obliga a la Administración a impulsarlo hasta el final, y a obtener una respuesta sobre la concesión de tales permisos, o sobre su negativa, o acerca de las modificaciones que deben introducirse a los planos y proyectos. En consecuencia, *no siendo actos autorizatorios* de donde provienen los permisos para que los propietarios urbanos puedan ejercitar su facultad de edificar o construir en sus terrenos, mal pueden entonces, las simples solicitudes estar sujetas o condicionadas al visto bueno o conformidad del Presidente del Concejo Municipal. Por tanto, el Juez *a quo* no interpretó correctamente los textos de los artículos 17 y 26 de la Ordenanza sobre Arquitectura y Urbanismo, Construcciones en General y Desarrollo de Ciudad Fajardo del Distrito Plaza del Estado Miranda, y así se declara.

2. Expropiación

A. Arreglo amigable

CPCA

8-7-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El Dr. José Domingo Montero Romero, en su carácter de apoderado de la Sucesión Angulo Méndez, en la oportunidad de la contestación de la solicitud de

expropiación alegó: que conforme al párrafo 1º del artículo 3º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, antes de procederse a la expropiación ha debido gestionarse por parte del ente expropiante un arreglo amistoso con los propietarios, lo cual no se hizo, y en consecuencia no ha podido intentarse ni ha debido intentarse la expropiación.

Al respecto la Corte observa:

Ha sido criterio reiterado por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que las formalidades previstas en el párrafo único del artículo 3º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, persiguen evitar la instauración de un juicio expropiatorio cuando tal situación pueda ser resuelta extrajudicialmente, pero si ésta se intenta, sin dicha formalidad, carece de utilidad práctica acordar la suspensión del procedimiento judicial. Sumándose a este criterio, la Corte considera además, que la instauración del procedimiento judicial demuestra mas bien un interés de la administración en la pronta tramitación para la adquisición del bien, en consecuencia, considera que no es motivo suficiente para oponerse a la expropiación solicitada, y así lo declara.

B. Oposición: Prueba del Derecho

CSJ-SPA (190)

4-10-83

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

Ahora bien, como anteriormente señaló este fallo, es necesario, para hacer oposición o para obtener la calificación de legitimado pasivo, el compareciente debe aducir la prueba de su derecho a la cosa sobre que versa la expropiación de una manera fehaciente esto es, cuya verosimilitud se imponga de manera contundente e inmediata, la cual sea capaz de producir en el ánimo del Juez la convicción de la certeza del derecho aducido, y ninguno de estos extremos se hallan evidenciados en el expediente, por lo cual los alegatos de copropiedad esgrimidos por los terceros opositores son improcedentes, y así se declara.

Por lo demás señala la Sala que en el caso *sub-judice* no es posible determinar la absoluta identidad del inmueble cuya propiedad se atribuye la recurrente y el inmueble objeto de la expropiación, ya que los linderos generales del inmueble a que se refieren esos derechos de magnitud indeterminada, no se corresponden con los señalados en la solicitud de expropiación y fueron corroborados por el Oficio N° 109 de fecha 2 de febrero de 1982 emitidos por el Registrador Subalterno del Tercer Circuito del Departamento Libertador del Distrito Federal.

C. Justiprecio

a. Elementos

CSJ-SPA (179)

11-8-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Para la fijación del avalúo lo importante es el resultado final que configura la justa indemnización, no el porcentaje asignado por los peritos a cada uno de los elementos que le hayan servido de base para su fijación.

El artículo 101 de la Constitución garantiza el pago de una justa indemnización a quien se privare de su propiedad por causa de utilidad pública o de interés social.

Por su parte, el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social establece que entre los elementos del avalúo se tomará en cuenta el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario.

Es indiscutible el carácter operativo de esta última norma, destinada como está a hacer efectiva la garantía expresamente reconocida por la Constitución. En consecuencia, en la interpretación de la misma no puede perderse de vista su finalidad esencial; esto es, garantizar que el expropiado reciba la justa indemnización a que tiene derecho.

Conforme a la orientación señalada, no puede privarse a los peritos de su facultad de libre apreciación que pueda conducirlos al cumplimiento del propósito constitucional, ya sea con base en los elementos expresamente enunciados por el legislador o por cualesquiera otros que, aunque distintos, sean racionalmente aceptables.

En el caso de autos, el valor declarado por la propietaria estaba destinado a la fijación de la tarifa para el cobro de una contribución municipal. Pero, como bien observaron los peritos, dicha apreciación fue hecha ya hace más de veinte años y no ha sido actualizada. Si a esa declaración se le asignara un valor integral y absoluto a los efectos de la indemnización —tal como lo han alegado los representantes de la Procuraduría General de la República en su escrito de impugnación—, se cometería una flagrante injusticia, ya que es público y notorio el incremento extraordinario que ha tenido la propiedad inmobiliaria en Caracas durante el indicado período.

No rechaza la Corte el criterio de los representantes de la Procuraduría General de la República en el sentido de que la no actualización del valor o la negligencia en hacer una nueva declaración pueda equipararse jurídicamente a una vía para la evasión del pago de la contribución sobre inmuebles, en detrimento del Fisco Municipal. Sin embargo, no puede admitir que la sanción que corresponda aplicar sea la disminución de la justa indemnización que el Estado venezolano está obligado a pagar en acatamiento de una expresa y precisa garantía constitucional.

A través de los años, las diversas Ordenanzas que han estado sucesivamente vigentes establecieron las sanciones correspondientes a las faltas cometidas por el contribuyente en detrimento de las rentas municipales. También puede imputarse negligencia a los personeros del Municipio al no hacer efectivas las penas correspondientes.

En concepto de la Corte tiene entonces poca importancia cuál sea el porcentaje que le asignen los peritos a cada uno de los elementos de obligatoria o de facultativa consideración que le hayan servido de base para la composición del avalúo. Lo importante es el resultado final; vale decir, que éste configure la justa indemnización que garantiza nuestra Carta Fundamental.

CPCA

9-12-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Al no considerarse la totalidad de los elementos integrantes del justiprecio en el avalúo, éste está viciado de inmotivación.

En el caso de autos, encontramos que tanto la recurrente como la República alegan razones para establecer la ilegalidad del avalúo mediante el cual se pretendió establecer el valor del bien expropiado. Alegatos que formulan con fundamento al contenido del arreglo amigable celebrado y al incumplimiento de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

El artículo 35 de la anteriormente citada Ley, nos indica los elementos conformadores del valor del inmueble, para que el precio allí determinado constituya una justa contraprestación al expropiado, por los daños que recibe por verse privado de la propiedad sobre el bien, y para que en definitiva tal situación no le represente un enriquecimiento o un empobrecimiento patrimonial. Ahora bien, los elementos del justiprecio de un bien ante una expropiación total, son: 1) El valor fiscal declarado y aceptado por el propietario. 2) El valor establecido en los actos constitutivos o traslativos de la propiedad realizados por lo menos seis meses antes de la expropiación. 3) Los precios medios en que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares.

Es evidente que en el avalúo impugnado, se aprecia que los peritos evaluadores, si bien tomaron en consideración los precios medios en que se han vendido inmuebles similares, es el caso, que tal factor no se ha conjugado con el valor promedio de las ventas actualizadas, y por supuesto no se efectuó la necesidad y obligatoria ponderación de los mismos. En tal consecuencia los peritos evaluadores incumplieron el contenido del artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública ó Social, al no considerar dichos elementos, por lo cual, es procedente la presente impugnación de conformidad con las normas anteriormente citadas y del contenido del artículo 1425 del Código Civil que establece que el dictamen de los expertos debe ser debidamente motivado, caso contrario el mismo carecerá de valor. En el presente caso, al no considerarse la totalidad de los elementos obligatorios que integran el justiprecio, es evidente que el avalúo impugnado adolece del vicio de inmotivación, y así se declara.

b. *Valor Fiscal*

CSJ-SPA (221)

17-11-83

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

Insiste la impugnante a través de sus escritos de impugnación, en el argumento de que los expertos, para calcular el lucro cesante de la empresa explotadora en razón de la cesación de sus actividades a partir del 30 de septiembre de 1982, sólo tomaron en cuenta la Declaración Jurada de Rentas presentada al Fisco Nacional por "Arenera Santa Cruz, S.A.", correspondiente al ejercicio de 1981 y no tomaron en cuenta la correspondiente al ejercicio de 1982.

Obviamente, en su informe de fecha 9 de diciembre de 1982, los expertos no podían conocer el contenido de la declaración de rentas de la expropiada, por tener ésta, fecha 4 de febrero de 1983, es decir, casi dos meses posterior.

Pero considera la Sala oportuno hacer, en este punto, las siguientes consideraciones: cuando se trata de la explotación de un bien tangible, mueble o inmueble, los peritos evaluadores, a los fines de la fijación del justiprecio, están en el deber de tomar en cuenta el valor fiscal atribuido al bien por su dueño o aceptado por él. Ya en otra parte de este fallo se dejó establecido que esta declaración o aceptación han de ser anteriores al Decreto de Expropiación, puesto que de lo contrario, podría el propietario de mala fe inflar el valor de su propiedad en una declaración fiscal, no ya para establecer sus compromisos con el Fisco, sino para obtener un justiprecio más elevado en la expropiación.

En este caso no se trata de expropiar un bien propiedad de la concesionaria de la explotación de arena, sino de fijar la indemnización que le corresponde en razón de la cesación anticipada de sus actividades. Para tales efectos, la Declaración Jurada

de Rentas puede ser tomada en cuenta por los expertos como un equivalente del valor fiscal declarado por el contribuyente.

CSJ-SPA

17-11-83

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

La declaración o aceptación del "Valor Fiscal", debe ser anterior al decreto de expropiación.

Esta Sala tiene establecido (Sentencia del 19-7-82), que el valor fiscal del inmueble es de obligatorio análisis por los expertos para servir como adecuado punto de referencia, salvo en aquellos casos en que, por no existir dicho elemento, deban proceder con prescindencia del mismo. Este valor fiscal es de especial importancia, ya que refleja la sinceridad y la honestidad tributaria del propietario del inmueble expropiado y sirve como correctivo en caso de que, por propósitos de evasión, este valor haya sido minimizado.

Ahora bien, este valor fiscal debe estar representado por una cifra, una cantidad líquida de dinero perfectamente determinada que el propietario haya declarado como valor de su propiedad o que la haya fijado la autoridad competente y el propietario lo haya aceptado de manera expresa e incondicional.

Es requisito, además, que esta declaración o aceptación del valor fiscal, sea anterior al decreto de expropiación y que se haya efectuado con el indubitable propósito de establecer el monto de la obligación tributaria a cargo del propietario y de dar cumplimiento a esta obligación.

Respecto a este punto, no caben las conjeturas, las suposiciones ni las deducciones. Tales requisitos son indispensables para que se considere que existe el elemento "valor fiscal" y que los expertos deban considerarlo en su informe.

Ahora bien, las Planillas de Inscripción del inmueble en cuestión en el Catastro Municipal y la determinación del impuesto a pagar, que cursan a los folios 186 y 187 de este expediente, son de fecha posterior en casi tres meses al Decreto de Expropiación y es ahora, con motivo de este proceso, que la propietaria, no sólo acepta el valor fiscal allí fijado, sino que lo invoca en su favor, no ya con la intención de pagar un elevado impuesto municipal, cosa que por lo demás, no tendrá que hacer desde la fecha en que cedió su propiedad, sino para pretender que los expertos evaluadores, con vista de ese elemento, aumenten considerablemente el valor del inmueble objeto de su informe.

No tenían razón alguna los peritos para "pensar" que este valor estaba ya fijado desde 1980, como aspira la impugnante, porque, como se ha dicho, respecto de este punto no caben las conjeturas ni las suposiciones.

En consecuencia, considera la Sala correcta la afirmación de los expertos de que no se encontró declaración fiscal alguna de la propietaria del inmueble, y así se decide.

Cabe agregar que si la fijación del valor fiscal del terreno objeto de esta expropiación se produjo tardíamente, ello sólo puede ser imputado a la propietaria, la cual, según se infiere de la sanción que se le impone en el Boletín que cursa al folio 187 con base en el Artículo 28 de la Ordenanza sobre Catastro Urbano de la Municipalidad del Distrito Zamora, fue negligente en cuanto a su obligación de inscribir el inmueble en el mencionado Catastro.

c. *Probable producción*

CSJ-SPA (179)

11-8-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La probable producción de un inmueble, a los efectos del avalúo, tiene que fundamentarse en una base real objetiva y cierta, y no puede ser producto de especulaciones.

Ahora bien, es cierto que, conforme al artículo 35 de la ley de la materia, en el justiprecio del inmueble se especificará "su probable producción", así como "todas las otras circunstancias que influyan en las operaciones y cálculos que se hayan hecho para fijar el justo valor"; pero, estima la Sala, que el valor de un terreno sin edificar y sin construcciones, como lo es el avaluado en el caso de autos, no puede inferirse ni deducirse de un estudio meramente "Hipotético-Económico del desarrollo" del mismo, pues una cosa es la "probable producción" y otra, muy distinta, el probable (hipotético) desarrollo mediante la construcción de un edificio con base a superficie construida, costos y precios de venta, todo lo cual constituye imponderables y circunstancias variables, mutables, en lo cual influye mucho la especulación, la lucubración y el criterio subjetivo y personal de cada quien.

"Probable producción" da la idea, sí, de una apreciación, de un criterio más o menos aproximado, pero, sin duda, su base tiene que ser real, objetiva, cierta, y no producto de cálculos y especulaciones sobre lo que podría costar un edificio y los precios a los cuales podrían venderse sus dependencias. Cabe preguntarse: ¿tenía la expropiada la posibilidad de construir un edificio de las proporciones que señalan los peritos? ¿existe o existía un proyecto concreto al respecto? ¿habían los recursos necesarios? ¿existen tablas o tabuladores de costos más o menos precisos? ¿existe un mercado potencial de adquirentes por los precios indicados? ¿había posibles compradores dispuestos a pagar esos precios? De haberlos, ¿dispondrían de dinero para el pago?

Para esta Sala, la serie de interrogantes anteriores no encuentran una respuesta adecuada y satisfactoria en el dictamen de los peritos, por lo cual concluye que éstos se basaron en apreciaciones subjetivas, personales, sin fundamento y sin apoyo real. En efecto, conforme al criterio de los peritos, resulta que el valor del terreno sería la diferencia entre el posible costo total y el posible precio de venta, esto es, vendría a ser La Utilidad que, hipotéticamente, obtendría la expropiada de ejecutar la construcción de un edificio con todos los detalles y costos que dan los peritos, lo cual evidentemente, configura una apreciación sin fundamento y una mera especulación de los peritos.

En razón de lo expuesto, la Sala considera que este "tercer elemento" de juicio es inadmisibles y no puede apreciarse ni tomarse en cuenta para fijar el justo valor del inmueble, lo que hace procedente la objeción que, en ese sentido, opuso la representación de la República. Así se declara.

d. *Impugnación*

CSJ-SPA (221)

17-11-83

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

Es bueno reiterar aquí que los informes periciales sólo pueden ser impugnados demostrando que los expertos han obrado ilegalmente o teniendo por base datos

erróneos o con manifiesta o comprobada parcialidad. Tales comprobaciones deben resultar del informe mismo, si fuere el caso, o de las pruebas fehacientes que aporte el impugnante. Esta afirmación de la Arcnera Santa Cruz de ser erróneo el peritaje en cuanto a la medición o cubicación de la gravilla que debe pagar la expropiante, no está soportada por ningún elemento que permita a esta Corte entrar a examinar el referido alegato y con ello es suficiente para que sea desechado. Así se declara.

D. *Desistimiento*

CSJ-SPA (232)

24-11-83

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

1. Una aplicación de autonomía de voluntad vigente y presente en el negocio jurídico, hace nuestro Código de Procedimiento Civil —artículo 205—, cuando establece, salvo estrictas limitaciones, que “en cualquier estado del juicio puede el demandante desistir de su acción y el demandado convenir en la demanda”. En el ámbito temporal, ese ejercicio de voluntad sólo exige, en reconocimiento a la intangibilidad de la cosa juzgada, que el juicio donde interviene no haya concluido por sentencia definitivamente firme, o por otro medio —transacción, conciliación—, que desistimiento o el convenimiento sea puro y simple, sin condicionamiento alguno. Como en el caso no se discute si el desistimiento fue de la acción o del procedimiento ni tampoco si se hizo o no citación de la parte opuesta a la desistente, puesto que la renuncia se extendió a la acción y al procedimiento, y ambas partes estuvieron presentes en la misma audiencia, manifestando la expropiada su conformidad absoluta con aquélla, debe respetarse en toda su integridad, el carácter irrevocable que la ley le reconoce.

Yerro grave y manifiesto del Juez de Primera Instancia exhibe su auto de 16-02-83 cuando, después de asentar que por haber llenado la expropiante sus pretensiones no tiene oportunidad ni sentido el desistimiento por haber concluido el juicio cuya extemporaneidad de paso declara, incurre en la contradicción de fijar en el mismo auto oportunidad para la designación de expertos, previa notificación de las partes, para proceder al justiprecio de los bienes. Demostración de que el juicio está vivo en ese momento y es temporalmente procedente el desistimiento es palpable porque ni siquiera se ha verificado el avalúo del inmueble. Si el hecho de haberse dictado sentencia declaratoria cierra en realidad una fase del juicio, se abre al mismo tiempo otra, que se inicia con el acto de avenimiento, y sigue, en caso de no lograrse, con el de nombramiento de expertos para fijar el valor de los bienes. La Doctrina y Jurisprudencia coinciden en que el juicio expropiatorio no concluye sino con la plena realización de sus objetivos: el dominio de los bienes por el expropiante y coetáneamente, con la recepción por la expropiada del equivalente de una justa indemnización.

2. Desde un punto de vista procesal, en acuerdo con los propios términos del auto de referencia, debióse notificar a las partes para concurrir al acto de designación de expertos y como no aparece haberse realizado ese requisito, ningún lapso preclusivo transcurre y, en consecuencia, ningún daño puede causar a las partes no haber apelado el auto que como se ha dicho, soslayando el atributo de irrevocabilidad que la ley reconoce al desistimiento, omitió el mandato de la ley que ordena al juez darlo por consumado y proceder como en sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada, aun sin necesidad del consentimiento de la parte contraria, que además, fue expreso y explícito en el caso actual.

Estas consideraciones debieron valer para proveer afirmativamente la solicitud de revisión y revocatoria de dicho auto de 16 de febrero, formulado por ambas partes

en sendas diligencias del 7 de mayo, y no negar la revocatoria, como lo hizo en auto de 20-05-83, cuya apelación fue oída el día 31 del mismo mes de mayo.

3. Régimen inquilinario

CPCA

17-11-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La Corte señala la vigencia del Decreto Legislativo sobre desalojo de viviendas del 15-9-47.

En nuestro país el Estado se ha visto obligado a intervenir en las relaciones de locación de los inmuebles urbanos, porque en la mayoría de los centros poblados ha existido a partir de los años 40 del presente siglo, un evidente desequilibrio entre las necesidades de viviendas de la población y las que se ofrecen para su satisfacción; intervención dirigida a reducir el ámbito de la autonomía de la voluntad de las personas en el establecimiento de las obligaciones que puedan surgir del contrato de arrendamiento, y para evitar situaciones abusivas impuestas por el arrendador al arrendatario; finalidades que se han pretendido alcanzar, mediante el establecimiento de una legislación especial que crea algunas situaciones jurídicas de privilegio y protección a los inquilinos frente al arrendador, como han sido entre otras, la fijación de los cánones máximos de arrendamiento, la regulación de los desalojos, el establecimiento del derecho de preferencia para adquirir el inmueble arrendado o para ocuparlo al término del contrato. Forma parte de esta legislación especial el Decreto sobre Desalojo de Viviendas, dictado por la Asamblea Nacional Constituyente, el día 15 de septiembre de 1947, que es un acto legislativo del constituyente, por el cual, regula entre otros aspectos del contrato de arrendamiento de inmuebles urbanos, los referentes a su desocupación y las causales por las que procede, así como sus plazos; los derechos de preferencia que detentan los inquilinos para continuar ocupándolos y para adquirirlos; así como el procedimiento para consignar el alquiler.

De acuerdo a reiterado principio constitucional, que es desarrollado por el artículo 7º de nuestro Código Civil, las leyes no pueden derogarse sino por otras leyes. Derogatoria que puede ser expresa, si la ley nueva lo manifiesta especialmente en referencia a la Ley anterior; o de forma tácita, que procede cuando no hubo derogatoria expresa en la nueva Ley, pero esta resulta incompatible con la anterior. Si bien, la Ley de Inquilinato promulgada el 19 de Abril de 1955 en su artículo 42, indica expresamente que deroga el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas del 15 de setiembre de 1947, así como otras normas vigentes para aquel momento referentes a la regulación de los cánones de arrendamientos y sobre el desalojo de viviendas; dispuso además, que esa derogatoria era sin perjuicio a lo establecido en el artículo 41 de la propia Ley de Alquileres, norma que a su vez señala que tanto el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas y las demás normas referentes a la regulación y desalojo de viviendas dictadas hasta esa fecha, quedaban vigentes y aplicándose hasta tanto el Ejecutivo Nacional, dispusiera sustituir dichas disposiciones por la citada Ley de Alquileres.

Ahora bien, la posibilidad de suspender los efectos de una Ley, se encuentra establecida en el artículo 1º del Código Civil, que a letra dice: "La Ley es obligatoria desde su publicación en la Gaceta Oficial o desde la fecha posterior que ella misma indique". El Legislador, en el presente caso utilizó una forma poco usual de suspender la vigencia de la Ley, lo que llevó a varios juristas a calificar de inconstitucional tal suspensión, por cuanto en la práctica hubo una delegación de la facultad

de legislar en el Ejecutivo Nacional, por cuanto el Legislador sujetó la vigencia y obligatoriedad de la Ley al cumplimiento de una condición, cuyo contenido era la realización de un acto de voluntad por parte del Ejecutivo Nacional, acto que no fue cumplido; razón que determinó que la Ley de Alquileres promulgada el 19 de Abril de 1955, no tuvo vigencia, ni carácter obligatorio. Por lo cual, si la Ley de Alquileres de 1955 no tuvo eficacia en su integridad como cuerpo normativo, mal podía esperarse que una de sus disposiciones pudiera tener validez alguna; en efecto, si la Ley de Alquileres careció de vigencia no puede atribuírsele poder derogatorio al citado artículo 42. La Ley de Alquileres de 1955 careció de obligatoriedad, hasta su revocatoria expresa, contenida en el literal "J" del artículo 45 de la Ley Regulación de Alquileres del 1º de agosto de 1960.

Por las razones anteriores esta Corte estima, que el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, dictado por la Asamblea Constituyente, el día 15 de septiembre de 1947, no fue derogado por la Ley de Alquileres del 19 de abril de 1955, por lo tanto el citado Decreto Legislativo es un cuerpo normativo vigente de plena aplicación a los supuestos allí regulados, y es por lo tanto improcedente el alegato formulado por el apoderado de la propietaria, y así expresamente se declara.

La afirmación anterior nos conduce necesariamente además a establecer que está vigente el artículo 4º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, norma donde se instituye el derecho de preferencia a favor del inquilino para continuar ocupando el inmueble que posee por virtud de contrato de arrendamiento a plazo determinado; lo que a su vez nos lleva a formular otra afirmación en sentido positivo, al establecer igualmente la plena vigencia y aplicabilidad del artículo 45 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, disposición reglamentaria que desarrolla la norma citada para el ejercicio del derecho de preferencia.

Por su parte el artículo 40 de la Ley de Regulación de Alquileres promulgada el día primero de agosto de 1960, lo que hace es reiterar el contenido del artículo 4º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, especificando que su aplicación será en los contratos de arrendamiento por tiempo determinado vigentes a la fecha de promulgación de dicha Ley, además debemos añadir que es incuestionable que para la fecha de vigencia de dicha Ley se encontraba, como se encuentra actualmente vigente, el Decreto Legislativo que establece de forma categórica el derecho de preferencia. Situación que nos conduce a reiterar la vigencia y eficacia de los artículos 40 de la Ley de Regulación de Alquileres y 45 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, y así se establece.

CPCA

21-11-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En materia de inquilinato, lo dispuesto en el artículo 1.605 del Código Civil es aplicable a todos los contratos de arrendamiento sobre inmuebles urbanos.

En lo que atañe a la presunta violación del derecho de preferencia contemplado en el artículo 4º del Derecho Legislativo sobre Desalojo de Vivienda se observa que tal derecho sólo puede hacerse valer en los casos en los cuales exista un contrato por tiempo determinado. Ahora bien, en el caso de autos la situación de los inquilinos, tal como se evidencia de los documentos que aparecen en el expediente llevado por la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, era análoga a la que

fuera expuesta en relación con la primera de las impugnaciones. En efecto, se trataba de contratos suscritos originalmente por tiempo determinado y renovables por lapsos iguales, salvo la expresa voluntad de cualquiera de las partes manifestada por escrito; sin embargo, efectuada la venta del inmueble la situación del inquilino se transformó en una relación por tiempo indeterminado en base a lo dispuesto en el artículo 1.605 del Código Civil, lo cual quedó ratificado con la actuación del nuevo propietario de notificar su voluntad de rescindir el contrato, antes de su vencimiento y de que hubiese transcurrido un año desde la fecha del registro del documento de compra-venta. No puede alegarse en lo que atañe a la norma precedentemente citada que la misma es sólo aplicable al "arrendamiento de casas y de predios rústicos", designación que tiene el Capítulo segundo del Título 8º del Código Civil en el cual está ubicada, por cuanto el espíritu de tales disposiciones se extiende a todos los contratos de arrendamiento sobre inmuebles urbanos. No hay, a pesar del título que utiliza el Capítulo mencionado, a todo lo largo del articulado, ninguna disposición que se oponga a la aplicación de dicha norma a los inmuebles ubicados en edificio de apartamentos, por todo lo cual carece de fundamento el alegato del impugnante y así se declara.

VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. Régimen Legal

CSJ-SPA

11-12-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La designación de los Fiscales del Ministerio Público es por el período constitucional respectivo, durante el cual gozan de estabilidad temporal.

En el presente caso se discuten, a la luz de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica del Ministerio Público, tres cuestiones fundamentales: *el período por el cual son designados los funcionarios del Ministerio Público* (en concreto los Fiscales de la jurisdicción ordinaria); *la estabilidad de éstos*; y *el alcance de la facultad de designación que la mencionada ley atribuye al titular del organismo*.

Estos tres puntos suscitados por la demanda, han sido ya resueltos en varias decisiones dictadas recientemente por la Sala con motivo de casos análogos al de autos en cuanto a su origen y fundamentación jurídica.

En lo tocante a la primera cuestión, la Corte hizo un análisis interpretativo de la normativa constitucional referente al lapso de ejercicio del Poder Público y concluyó que, salvo respecto a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (art. 214 C.N.), el ejercicio de las funciones del Poder Nacional, incluidos el Fiscal y el Contralor General de la República (arts. 219 y 238 C.N.), está sujeto a un término: el del período constitucional.

Sostuvo entonces la Sala el criterio, que ratifica en esta oportunidad, de que cuando el artículo 18 de la Ley Orgánica del Ministerio Público dispone 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", lo que hace es igualar 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; criterio que se robustece en la norma transitoria contenida en el artículo 72

de la referida 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).

En tal virtud ha considerado la Sala 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.

En lo atinente al problema de la "*estabilidad*" que la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1970 reconoce a los Fiscales de la jurisdicción ordinaria, la Sala en sus fallos anteriores y por las motivaciones que se dan por reproducidas en esta ocasión (Vid. S. 15-11-82. Exp. 2.881), concluyó que se trata de 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 "*estabilidad temporal*" supone, en consecuencia, que el Fiscal de la jurisdicción ordinaria tiene derecho a ejercer, por los cinco años que dure 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 retirado del mismo sino en virtud de las causales previstas en el artículo 18 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, previa elaboración del expediente respectivo, pues las que contempla el artículo 20 *ejusdem* dependen de su voluntad o de hechos jurídicos ajenos a ella (muerte, enfermedad).

Dicha estabilidad no origina, por consiguiente, un "*derecho al cargo*" una vez que haya cumplido el correspondiente período constitucional. De allí la discrecionalidad que reconoce la ley al titular del organismo para proceder, cuando es 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 el dispositivo del artículo 18 comentado, siempre y cuando no incurran en alguna de las causales que, según el mismo, originan la *destitución* del funcionario.

Por último, en cuanto al alcance de la facultad de nombrar del Fiscal General de la República, ha dicho la Corte que, a falta de disposición legal que condicione su ejercicio, esto es, de normas que, preserven la "*carrera*" del servidor público y le garanticen 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.

Ahora bien, la inexistencia de un texto regulador de la "*carrera*" de los funcionarios del Ministerio Público, justifica que, en la Ley Orgánica que rige la competencia, organización y funcionamiento de dicho organismo, se hayan incluido 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 atención. En otras palabras, la Ley no ha determinado exhaustivamente 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, evaluación, procedimiento, derecho preferencial, etc.); la ley sólo establece, por el contrario, *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.

CPCA

11-7-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El cargo de Analista I dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores no está excluido de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.

Al decidir de manera positiva esta Corte la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa para conocer de las demandas intentadas por funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que se encuentren en las diferentes categorías de personal en comisión, técnico y auxiliar del Servicio Exterior, ha declarado reiteradamente que aunque les son aplicables algunas de las normas de la Ley de Personal del Servicio Exterior, no por ello están excluidos de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, en razón de que por no poder ser considerados de carrera dentro del servicio exterior, no están protegidos por la primera de las leyes citadas. De allí, que en lo que respecta a su estabilidad y prestaciones sociales, se rigen por la segunda de los textos legales citados. Siendo la Ley de Carrera Administrativa el régimen general de protección de los funcionarios públicos, aquellos de estos funcionarios que no se encuentren protegidos, por otras leyes especiales, quedan entonces cubiertos por las normas de la Ley mencionada en último término, que se aplica a todos los funcionarios de la Administración Pública Nacional, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1º ejusdem.

En consecuencia, estima esta Corte que el Tribunal a quo actuó ajustado a Derecho cuando consideró que el demandante, que desempeñaba el cargo de Analista I, estaba sometido a las disposiciones de la citada Ley de Carrera Administrativa. En efecto, este cargo, como aparece demostrado de autos, y como lo ha reconocido la propia Administración, no es de carrera dentro del Servicio Exterior, sino de carácter técnico y auxiliar, y por tanto, sin la protección de los cargos de carrera en dicho Servicio; y por ello, no está excluido de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.

CPCA

3-10-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Los funcionarios públicos que ejercen funciones docentes están sometidos a la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.

El punto que es objeto de debate es el de la competencia de las Comisiones Tripartitas para conocer de las solicitudes de calificación de despido que interpongan los funcionarios públicos que ejerzan funciones docentes, por cuanto la Ley Orgánica de Educación que los rige y califica, señala que los mismos están sometidos a su régimen y al de la Ley del Trabajo. En vista de tal circunstancia la calificación de docente que sobre un funcionario recaiga, debería someterlo al régimen laboral y con ello a la Ley contra Despidos Injustificados. Se observa al efecto que para dilucidar el problema de la competencia precedentemente planteado, la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia hizo una interpretación específica del sistema armonizando las distintas disposiciones existentes, en forma tal que, consideró que el régimen estatutario establecido en la Ley de Carrera Administrativa les es aplicable a los docentes, por cuanto su condición predominante era la de funcionarios públicos

al servicio de la Administración, por lo cual la Ley de Carrera Administrativa constituía el texto regulador de la relación de empleo público. Indicó nuestro máximo Tribunal que la Ley Orgánica de Educación se aplica para regular la condición especial que deriva de la calidad de docentes y que por lo que atañe a la Ley del Trabajo, debía estimarse, que en virtud del reenvío que a ella hacía la ley orgánica especial, debía atenderse a sus disposiciones para acordarle a los sujetos de la misma los beneficios compatibles con su condición de empleados públicos que dicho texto laboral acuerda. Esta doctrina de nuestro tribunal supremo en lo contencioso administrativo, por ser reiterada y constante por el mismo y por constituir como se señaló una armonización del sistema existente, se estima constituya la interpretación más lógica de la normativa vigente y así ha sido acogida por esta Corte.

En el caso de autos está planteada la reclamación de un funcionario público que tiene el carácter de docente y que queda sometido al régimen que consagra la Ley de Carrera Administrativa, en razón de lo cual la competencia para conocer de sus pretensiones en materia de relación de empleo público corresponde al Tribunal de la Carrera Administrativa, organismo creado por la Ley de Carrera Administrativa. De allí que el régimen de las comisiones tripartitas, órganos establecidos por la Ley para resguardar la estabilidad de los trabajadores que carecían de ella, no le era aplicable al funcionario Freddy Marcial Ramos, por cuanto disfrutaba del sistema estatutario especial antes mencionado, contenido en la Ley de Carrera Administrativa, por todo lo cual la solicitud que formulara ante la Comisión Tripartita regida por la Ley contra Despidos Injustificados era manifiestamente inadmisibles por incompetencia del órgano. De todo lo anterior se evidencia que el fundamento jurídico de la decisión impugnada implica el vicio de fondo constituido por la errónea interpretación del sistema, todo lo cual afecta su validez.

CPCA

6-10-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

La Corte define el ámbito de aplicación de la Ley Contra Despidos Injustificados la cual no se aplica a los funcionarios públicos.

La cuestión a resolver consiste en definir el ámbito de aplicación de la Ley Contra Despidos Injustificados, y al efecto la Corte observa, que conforme al texto de la misma se distinguen dos regímenes que pueden existir en la esfera de los organismos públicos: a) *régimen de la legislación laboral*; b) *régimen estatutario de la carrera administrativa*, indicando que sólo a las dependencias de la Nación, los Estados, las Municipalidades y demás Entidades Públicas que estén regidas por la legislación laboral se aplica la normativa (artículo 2, letra b). Por otra parte y conforme al contenido del artículo 2 citado, los requisitos establecidos para gozar de la protección de la Ley es que él o los trabajadores sean permanentes; que tengan más de tres meses de servicios ininterrumpidos y presten sus servicios en empresas, explotaciones o establecimientos sometidos a la Ley del Trabajo y que utilicen más de diez obreros y empleados. Esta protección por imperativo legal, se extiende también a los trabajadores regidos por la Ley del Trabajo que presten sus servicios en las dependencias de la Nación, los Estados, las Municipalidades y demás Entidades Públicas. Al excluir a los funcionarios o empleados públicos sometidos al régimen estatutario de la Ley de Carrera Administrativa se hace evidente que la extensión de la protección a los trabajadores de los entes públicos excluye a los empleados y no cabe otra interpretación sino la de que tal protección solo está reservada a los

obreros, es decir, que la misma Ley señala en sus dos ordinales, la protección al trabajador (obrero y empleado) al servicio de las empresas, explotaciones o establecimientos privados; y la protección también al trabajador al servicio de los establecimientos públicos que esté regido por la Ley del Trabajo (obrero) y sometido al régimen de la Ley de Carrera Administrativa (al empleado).

La inaplicabilidad de la Ley Contra Despidos Injustificados a los empleados municipales ha sido cuestión resuelta por esta Corte, así en sentencia dictada el 20-05-82 estableció: "Además de las irrefutables razones formales que se señalaron en contra de la aplicación de la Ley Contra Despidos Injustificados a los empleados municipales, juega una razón de lógica jurídica que es la siguiente: el régimen estatutario exigido para la regulación de la relación de empleo público tiende a crear la estabilidad en el cargo, impidiendo que el funcionario sea removido del mismo por razones caprichosas e infundadas. El control de esta garantía se realiza mediante el control de la legalidad del acto administrativo que, de ser anulado, conllevará al restablecimiento del afectado por el mismo en el cargo y al pago de una indemnización. La Ley Contra Despidos Injustificados, tal como lo señala su Exposición de Motivos tiende también a otorgar estabilidad en el trabajo pero mediante un sistema distinto en el cual el patrono que lesiona dicha estabilidad puede escoger entre el reenganche o en insistir en el despido mediante el pago de la doble indemnización (artículo 6). En la relación de empleo público la Administración no tiene escogencia alguna entre el acto contrario a la Ley que lesiona dicha estabilidad: solo le queda la vía de reincorporación al cargo".

En virtud de las precedentes motivaciones, la Corte considera que la Resolución impugnada impide la aplicación de una normativa que es ajena a la relación de empleo de autos y que en consecuencia, no está afectada de los vicios que constituyeron motivo de impugnación del recurrente, los cuales se rechazan por improcedentes.

CPCA

17-11-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El Tribunal de la Carrera Administrativa es incompetente para conocer de las demandas que los funcionarios de carrera del servicio exterior (regidos por las leyes especiales) quieran formular con motivo del reconocimiento y pago de las prestaciones sociales o de cualquier otro derecho que la Ley de Carrera Administrativa reconozca a los servidores a los cuales protege y obliga.

1.—La Ley de Carrera Administrativa de 1970 consagró explícitamente el ámbito subjetivo al cual se dirige su normativa constituido por *todos los funcionarios al servicio de la Administración Pública Nacional* que conforme a su artículo 5º) no queden exceptuados de su régimen. Téngase presente que el dispositivo citado a la par que excluye de la aplicación de la Ley de funcionarios que sirven en otras ramas del Poder Público Nacional; o bien en órganos constitucionales dotados de autonomía, incluyó entre las excepciones a ciertos servidores públicos que a pesar de prestar sus servicios en organismos de la Administración Pública Nacional (Central o Descentralizada) están regidos por estatutos especiales como ocurre en el caso de *los funcionarios del servicio exterior amparados por la Ley de Personal del Servicio Exterior y por la Ley Orgánica del Servicio Consular* (numeral 2º artículo 5º ejusdem).

La excepción, interpretada con sentido restrictivo, lleva a afirmar que debía limitarse a aquellos funcionarios "amparados" efectivamente por la normativa citada

de modo que se ha entendido que ciertos servidores de Relaciones Exteriores como el personal en Comisión, Técnico y Auxiliar al quedar excluido de ese "amparo" se rige por las previsiones de la Ley de Carrera Administrativa.

La problemática se originó con motivo de las diversas reclamaciones que integrantes de ese personal formularon a fin de que se les reconocieran los derechos que el texto de 1970 concede a los empleados que regula, entre los cuales destaca el derecho a la indemnización por causa de retiro que consagra el artículo 26 ejusdem.

Este novedoso derecho reconocido sólo a los funcionarios regidos por la Ley de Carrera Administrativa que ostentan la cualidad de "funcionarios de carrera" conforme a lo dispuesto por el artículo 3º) ejusdem, hizo patente la desigualdad que en el ámbito de la Administración Pública se originó respecto de las categorías de servidores públicos no acreedores a él y llevó a que por decisión graciosa del Ejecutivo Nacional el pago de las prestaciones sociales se extendiera a jueces, secretarios, defensores públicos de presos y alguaciles titulares al servicio del Poder Judicial (D. 2513, 27-12-77); al *personal de carrera, en comisión, técnico y auxiliar del servicio exterior* (D. 2510 del 27-2-77); al personal de los Cuerpos de Seguridad (D. 2959 del 28-11-78); al personal de la Dirección de los Servicios de Inteligencia del Ministerio de Relaciones Interiores (D. 2795 del 15-8-78) al personal de vigilancia de los establecimientos carcelarios sujetos a la Ley de Régimen Penitenciario (D. 2542 del 10-1-78), etc.

El reconocimiento, *carente de base legal*, pues se trata en la mayoría de personal excluido de la Ley de Carrera Administrativa (artículo 5) se fundamentó en la potestad otorgada al Presidente de la República por el ordinal 12º) del artículo 190 de la Constitución, de administrar la Hacienda Pública Nacional y ordenar, por consiguiente, la erogación de determinados fondos para cancelar dicho beneficio a los funcionarios a que hacen mención los Decretos citados, cada uno de los cuales sienta las bases mínimas para proceder al pago de las prestaciones y remite, *en cuanto sea aplicable*, al Reglamento sobre Retiro y Pago de Prestaciones Sociales a los Funcionarios Públicos de Carrera.

Dada la naturaleza del beneficio y la vía por la cual se hizo su otorgamiento resulta inadmisibles, para los sentenciadores, que sobre tal base se entienda *extendida la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa* a las categorías de funcionarios que *ella exceptúa de su régimen*, y, en consecuencia, la ampliación infundada de la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa, pues tal conclusión viola el principio constitucional conforme al cual la Ley sólo se deroga por norma de igual rango. Apoya esta aseveración la circunstancia misma del fundamento que se dio al reconocimiento del derecho, el régimen específico que se le aplica, contenido en cada decreto, y la remisión limitada (en cuanto sea aplicable) al Reglamento que desarrolla las previsiones pertinentes de la Ley de Carrera Administrativa.

Entiende la Corte que el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a las categorías de funcionarios ya señalados se *somete exclusivamente a las normas que contiene el Decreto que lo regula* en cada caso, incluso por lo que se refiere al cómputo de la antigüedad que es definida particularmente, como se desprende de algunos de los textos mencionados. De este modo:

Decreto 2510: "Artículo 1º) Los funcionarios de carrera, en Comisión y el personal técnico, auxiliar del Servicio Exterior, recibirán por una sola vez, como indemnización al cesar en el ejercicio de sus cargos, renunciar, ser jubilados, pensionados o destituidos conforme a las previsiones determinadas en la Ley, las prestaciones sociales de antigüedad y de auxilio de cesantía".

"Artículo 2º) La prestación social de antigüedad será la que resulte de multiplicar la mitad del último sueldo básico mensual devengado por cada año o fracción de año superior a ocho meses de trabajo ininterrumpidos que tenga de antigüedad *en ejercicio de los cargos indicados en el artículo anterior*".

Decreto 2513: 'Artículo 1º) Los Jueces, Secretarios, Defensores Públicos de Presos y Alguaciles titulares al servicio del Poder Judicial, tanto de la jurisdicción ordinaria como de las especiales, con excepción de los adscritos al servicio de la justicia militar, recibirán por una sola vez, como indemnización al cesar en el ejercicio de sus cargos, renunciar, ser jubilados, pensionados o destituidos conforme a las previsiones determinadas en la Ley, las prestaciones sociales de antigüedad y de auxilio de cesantía que se establecen en este Decreto”.

“Artículo 2º) La prestación social de antigüedad será la que resulte de multiplicar la mitad del último sueldo básico mensual devengado por cada año o fracción de año superior a ocho meses de trabajo ininterrumpidos que *tenga de antigüedad al servicio del Poder Judicial*”.

Decreto 2795: “Artículo 4º) El tiempo de servicio a ser tomado en cuenta para el cálculo de las prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de cesantía será el que resulte de sumar los lapsos cumplidos por el funcionario a tiempo completo, en forma ininterrumpida, en la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención, *así como los servicios prestados, con anterioridad por éste, en cualquier otro organismo de la Administración Pública Nacional, si fuere el caso*”. (Subrayado de la Corte).

2.—Es preciso señalar que en el ámbito propio del Servicio Exterior el reconocimiento del Ejecutivo si bien benefició al personal de *carrera* (L.P.S.E. y L.O.S.C.) al reconocerle el pago de las prestaciones sociales, perjudicó notablemente a los integrantes del personal técnico, en comisión y auxiliar, *regidos* por la Ley de Carrera Administrativa y sujetos por consiguiente a las normas que ella contempla y el Reglamento respectivo para concretar el reconocimiento del derecho que consagra para tales funcionarios el artículo 26 ejusdem. En cuya virtud el régimen a aplicarse a estas categorías es el de la Ley y no el del Decreto.

3.—Las consideraciones anteriores obligan a concluir en que *es total la incompetencia* del Tribunal de Carrera Administrativa para conocer de las demandas que los funcionarios de carrera del servicio exterior (regidos por las leyes especiales mencionadas) quieran formular con motivo del reconocimiento y pago de las prestaciones sociales o de cualquier otro derecho que la ley de 1970 reconozca a los servidores a los cuales protege y obliga.

Estima esta Corte, en este orden de ideas, que las acciones que deriven de la tramitación y pago del beneficio otorgado a estos funcionarios y otros de la Administración Pública Nacional, pueden someterse al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa por la vía de los Tribunales Superiores creados por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (Artículos 181 y 182, numeral 2º).

2. Ingreso: Contratos

CPCA

11-7-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

A la persona que presta sus servicios bajo un contrato, cumpliendo a su vez con los requisitos que se exige para ingresar a la Administración y desempeña cargos públicos de manera permanente, se le considera como funcionario público.

De lo expuesto puede deducirse que en realidad el Tribunal de la Carrera Administrativa no desconoció la existencia de un contrato de trabajo firmado entre el Instituto Nacional de Cooperación Educativa y el querellante, sino que por el con-

trario estimó dicho contrato como una forma de ingreso a la Administración, aunque irregular, pero sólo atribuible al propio organismo, y que ese solo hecho no podía servir para destruir la condición de funcionario de carrera del demandante, por haber prestado 28 años de servicios a la Administración. *En este sentido la Corte considera que en realidad el contrato es una forma de ingreso anormal a los cargos públicos, y violatoria del artículo 3º de la Ley de Carrera Administrativa, pero que cuando la persona que presta servicios bajo un contrato cumple con el resto de los requisitos que se exige a las personas para ingresar a la Administración, en el artículo 34 ejusdem y desempeña cargos públicos de manera permanente, dentro de los horarios establecidos para los demás empleados públicos, aquella persona puede ser considerada como funcionario público, y por consiguiente, si con anterioridad, esa persona tenía la condición de funcionario de carrera, por el hecho de su reingreso por medio de un contrato, readquiere los derechos que a tales funcionarios otorga la Ley de Carrera Administrativa.* En estos casos, el contrato encubre un nombramiento, y por ello, se coloca a la persona que ingresa al servicio de la Administración bajo ese medio anormal, también como un funcionario, y si se demuestra que esa persona ya tenía la condición de funcionario de carrera y una antigüedad acumulada, entonces, sus derechos son, sin lugar a dudas los mismos de los funcionarios de carrera.

3. Cargos

CPCA

21-7-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El cargo de Periodista II no es de confianza.

En cuanto al fondo del asunto debatido, la Corte encuentra que las labores que desempeñaba el querellante son fundamentalmente técnicas y que como tales deben ser ejecutadas por un profesional en la materia, como son las que corresponden al cargo de Periodista II, que según el expediente administrativo, en realidad ocupaba el actor, y no el de Comunicador Social I, como se indica en el Oficio de remoción que figura al Folio 6 del expediente. En efecto, tanto en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos, como en la misma información elaborada por el Director de Personal, que cursa al Folio 78, las labores del cargo de Periodista II, tienen un carácter fundamentalmente técnico, que impiden calificarlas como confidenciales, y por ende de confianza, de manera tal que permitan ubicar el cargo referido en algunos de los enumerados en el Ordinal 2º del Literal B del Artículo Unico del Decreto Nº 211.

En efecto, el cargo de Periodista II aparece en el Reglamento Parcial de Clasificación de Cargos y de Remuneraciones de 1973, distinguido con el Código 31222, Grado 18, al cual corresponden, según el Manual Descriptivo de Clases de Cargos, las siguientes tareas:

“Coordina y supervisa la elaboración de noticieros para la radio y televisión. Centraliza y revisa la información periodística diaria y selecciona la que debe ser enviada a los medios de comunicación social. Coordina, dirige y supervisa la edición de la revista y/o Boletín y/o periódico del organismo. Ve la televisión, escucha la radio y lee la prensa a fin de constatar si se trata algo relacionado con el organismo y prepara el informe respectivo. Redacta para los medios de comunicación social artículos, noticias, avisos, monografía y reportajes, para lo cual obtiene información, mediante revistas, ruedas de prensa, teletipos, películas, radiofotos y otros”.

La descripción anterior de las labores correspondientes al cargo de Periodista II, no permite calificarlas como de confianza, sino como técnicas, y por ello, el cargo en cuestión, por la índole de sus mismas labores, no corresponde a los de libre nombramiento y remoción a que se contraen el Ordinal 3º del Artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa y el Ordinal 2º del Literal B, Artículo Unico del Decreto N° 211, respectivamente. Además, la Administración no demostró con prueba alguna realizada en juicio, que en la práctica el querellante realmente efectuaba labores confidenciales distintas a las indicadas en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos y en el informe elaborado por el Director de Personal. Probanzas estas que han podido ser no solo el Registro de Información del Cargo, al cual se refiere el artículo 171 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, sino cualesquiera otro medio probatorio documental, e inclusive hasta la testimonial, que demuestren, por encima de lo formal y nominal, las tareas y actividades que real y verdaderamente desempeña el querellante, en su relación de empleo público con la Administración.

Desde otro orden de ideas, encuentra la Corte que el acto de remoción que ocasionó el posterior retiro del actor; se encuentra totalmente inmotivado, al no indicar en cuáles de los supuestos contemplados en el Ordinal 2º del Literal B, del Artículo Unico del Decreto N° 211, se encuentran las labores desempeñadas por el querellante, y que hacen que por su índole resulten ser de confianza.

CPCA**5-10-83**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El cargo de "Agregado III" de un Consulado General de Venezuela, al formar parte del personal técnico, se rige por la Ley de Carrera Administrativa.

En cuanto al alegato del Sustituto del Procurador de que la actora no se encontraba sometida a la Ley de Carrera Administrativa de conformidad con lo establecido en el Ordinal 2º del Artículo 5 de dicha Ley, por encontrarse sometida al régimen establecido por la Ley del Personal del Servicio Exterior, ha sido criterio reiterado de este Tribunal, que la excepción consagrada en el Ordinal 2º del Artículo 5 de la Ley de Carrera Administrativa, debe ser interpretada restrictivamente, y en consecuencia, sólo aplicable a aquellos funcionarios amparados de manera efectiva por las disposiciones de la Ley del Personal del Servicio Exterior y de la Ley Orgánica del Servicio Consular, es decir, a los empleados de carrera integrados al servicio; en tanto que el personal de comisión, técnico y auxiliar, a quienes sólo se les considera aplicables algunos de los regímenes que ella ha consagrado para los funcionarios de carrera, es evidente que tal personal al quedar excluido de ese amparo se rige por las previsiones de la Ley de Carrera Administrativa. En el caso de autos, aparece debidamente comprobado y admitido por la querellada, que la accionante se desempeñaba para el momento de su remoción en el cargo de Agregado III del Consulado General de Venezuela en la Ciudad de San Francisco, Estados Unidos de América, es decir, formando parte del personal técnico, de conformidad con lo establecido en el literal "A" del Artículo 70 de la Ley del Personal del Servicio Exterior, resultando por ello evidente que la exclusión del Artículo 5, Ordinal 2º de la Ley de Carrera Administrativa no es aplicable a la querellante, quien como personal técnico no estaba cubierta por el estatuto establecido en la de Personal de Servicio Exterior, en vista de lo cual, se rige por la regla que en el caso presente, está constituida por la normativa de la Ley de Carrera Administrativa, y así se declara.

En cuanto al alegato del sustituto del Procurador de que la querellante pertenece a la categoría de funcionarios de libre nombramiento y remoción por parte del Ejecutivo Nacional, de conformidad con lo establecido en el Artículo 77 de la Ley de Personal del Servicio Exterior, y que en consecuencia es válida la medida de remoción, la Corte observa: como lo dejó establecido el Tribunal *a quo*, la medida adoptada por el Ministerio de Relaciones Exteriores estuvo ajustada a derecho ya que efectivamente está calificada como de libre nombramiento y remoción como lo afirma también el sustituto del Procurador. Sin embargo, como aparece demostrado en las actas procesales, con documentos públicos administrativos aportados por la querellante que no fueron impugnados ni desvirtuados durante el proceso, había adquirido la condición de funcionario de carrera y en consecuencia, estaba amparada por la estabilidad en la función y de allí que la Administración al decidir su remoción debió colocarla en disponibilidad durante el lapso de un mes y gestionar lo conducente para reubicación, gestiones que no se cumplieron, constituyendo un quebrantamiento de normas de orden público sobre disponibilidad y reubicación, todo lo cual vicia de ilegalidad al acto administrativo de retiro que afectara a la querellante.

Ahora bien, la consecuencia de la anulación del acto de retiro, puesto que la remoción es material y formalmente válida, no es la de la reincorporación del funcionario al cargo que ocupaba, sino al período del mes de disponibilidad, para determinar durante este lapso si es posible su reubicación o no, y en este último caso, para proceder a su retiro de la Administración. En consecuencia, sólo debe reconocérsele al querellante su reincorporación a la administración al período de disponibilidad, y el pago de su remuneración por ese período, y ordenar a la Administración cumpla con los trámites de reubicación pero no al cargo que ocupaba, del cual fue legalmente removido, y mucho menos, le corresponde el pago de los sueldos dejados de percibir desde la fecha del retiro hasta tanto se le reincorpore para cumplir con la reubicación, ya que como se expresó sólo le corresponde la remuneración del mes de disponibilidad, y así se declara.

4. *Situaciones Jurídicas*

A. *Disponibilidad*

CPCA

19-10-83

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

En los casos de funcionarios de carrera removidos de cargos de libre nombramiento y remoción, esta Corte reiteradamente ha considerado, y ahora lo ratifica, que durante el período de disponibilidad el funcionario removido no ha sido retirado del servicio y, por tanto, no se ha producido la ruptura de la relación de empleo, existiendo además, durante ese período, una expectativa de que la misma no se produzca en caso de que la Administración reubique al funcionario en un cargo similar o superior al que tenía antes de ocupar el cargo del que fue removido.

B. *Suspensión con goce de sueldo*

CPCA

19-10-83

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

La suspensión con goce de sueldo es una medida provisional vinculada al procedimiento disciplinario, adoptada en interés de la Administración y sin prejuzgar sobre el fondo mismo del asunto.

De los autos aparece evidente que la querellante fue separada del ejercicio de sus cargos, aun cuando quedó a disposición de la zona, cumpliendo el horario de trabajo correspondiente a la Oficina de Supervisión del Distrito Torres, y devengando el sueldo asignado al cargo que antes ejercía. En consecuencia, la querellante fue objeto de la medida de suspensión con goce de sueldo prevista en el artículo 61 de la Ley de Carrera Administrativa. Tal medida tiene su origen en el acta de fecha 14 de abril de 1980, donde se le imputa haber asignado, en forma irregular, ayudas alimenticias a dos de sus hijos.

En el presente caso la suspensión de la recurrente fue acordada por la Administración a los fines de facilitar la averiguación. Sólo el resultado de la averiguación judicial administrativa, previo el cumplimiento de los trámites legales y reglamentarios, puede dar lugar, a una sanción. En efecto, la suspensión con goce de sueldo es una medida provisional vinculada al procedimiento disciplinario, adoptada en interés de la Administración y que no prejuzga sobre el fondo mismo del asunto. Por lo expuesto, deben desestimarse los alcances de la querellante en el sentido de que la Administración estaba obligada a cumplir los trámites legales previos previstos para la destitución, antes de adoptar la medida de suspensión.

5. Destitución

CPCA

28-11-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Al no ser notificado el funcionario público por la Administración de la sustanciación de una averiguación en su contra, participándosele solamente de la destitución, la misma estará afectada de nulidad absoluta.

En cuanto al fondo del asunto, observa la Corte que del examen del expediente administrativo se desprende que el procedimiento constitutivo del acto de destitución no fue cumplido por la Administración, ya que el funcionario no fue notificado de la sustanciación de averiguación alguna en su contra, y en razón de que no consta que se le hubiera participado cargo alguno, y de que hubiera tenido oportunidad para contestarlo. En efecto, al folio 32 aparece un Acta levantada por dos funcionarios de la Oficina Especial del Programa Mindur-I.V.S.S., de fecha 31 de agosto de 1981, en la cual expresan que no les fue posible entregar la notificación de los cargos al funcionario. Sin embargo, a pesar de ello, al folio 33 figura un acta de fecha 7 de setiembre de 1981, en la que se dice que siendo la oportunidad para que el funcionario proceda a dar contestación a los cargos que se le formularon en el Oficio N° 1122 de 11-08-81, y que por cuanto ha transcurrido el plazo para que aquél concorra, sin que hubiera hecho acto de presencia, se procedía a levantar la mencionada acta. Finalmente, aparece al folio 48, un acta de fecha 6 de enero de 1982, en donde se deja constancia, que en esa misma fecha se procedió a notificar al querellante de la medida de destitución dictada en su contra. No habiéndose efectuado la notificación personal del funcionario, de que se abriría una averiguación en su contra y sobre cuáles eran los cargos que se le imputaban, ni por ningún otro medio, como la publicación de un cartel, y al procederse a instruir una averiguación sin su presencia, y sin que aquél tuviera oportunidad para presentar sus alegatos, pruebas y defensas en su favor; y además, participársele solamente de la sanción de destitución, evidentemente que puede concluirse en que la Administración incumplió totalmente el procedimiento a que se contraen los artículos 26 y siguientes del Reglamento sobre el Régimen Disciplinario para los Funcionarios Pú-

blicos Nacionales, lo cual le causó una grave indefensión al funcionario, por lo que el acto de destitución está afectado de nulidad absoluta, que lo hace inexistente, y así se declara.

6. Retiro

CPCA

6-10-83

Magistrado Ponente: Elila Graterol de Sosa

Las causas de retiro de la Administración Pública Nacional contenidas en la Ley de Carrera Administrativa, se aplican indistintamente a los funcionarios públicos sean o no de carrera.

“El *a quo* declaró inadmisibile el recurso intentado por el funcionario demandante por considerar que este no es funcionario de carrera y por tanto no tiene derecho a la estabilidad, por lo cual no tiene cualidad para pedir la reincorporación al cargo y al pago de la indemnización correspondiente que es el objeto de su querrela”.

La Corte no comparte el criterio sustentado en la sentencia recurrida ya que todos los funcionarios públicos que han ingresado a prestar servicios a la Administración Pública Nacional están regulados por las disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa y sus Reglamentos, teniendo en cuenta por supuesto las exclusiones que el propio texto legal hace en su artículo 5º. Así pues, no se requiere ser funcionario de Carrera para tener el amparo y la protección de la mencionada Ley, lo que sí es cierto es que ella otorga una protección más amplia a los que tienen tal cualidad otorgándoles derechos exclusivos en virtud de tal carácter, como son los derechos de Estabilidad, Ascenso y pago de Prestaciones Sociales. Pero los Funcionarios Públicos que no tienen la cualidad de ser de carrera están protegidos y regulados por la Ley de Carrera Administrativa la cual les consagra y garantiza todos los demás derechos los cuales son previstos en los artículos 18, 20, 21, 22, 23, 24, y 25 de su texto.

Dentro de esa misma idea de protegerlos también les garantiza el derecho a la Jurisdicción Contencioso Administrativa cuando consideren lesionados sus derechos por disposiciones o resoluciones de los Organismos a cuyos funcionarios ella se aplique (Artículo 73).

Es por ello que resulta errada la decisión del *a quo* cuando decide declarar inadmisibile el recurso interpuesto en este caso por no tener el recurrente la condición de funcionario de carrera, pues consta en la demanda que el primer pedimento de aquel es la nulidad del acto administrativo de su retiro, el cual califica erróneamente de destitución. Dentro de este orden de ideas, podría perfectamente solicitar el recurrente aun cuando no fuese funcionario de carrera la nulidad de su acto de retiro si éste no obedeció a una de las causas previstas por la Ley de Carrera Administrativa y sus Reglamentos, pues es de destacar el hecho que desde el 4 de septiembre de 1970 fecha de promulgación de aquella, el retiro de los funcionarios que prestan servicios a los Organismos de la Administración Pública Nacional que están regidos por ella, no puede hacerse sino en base a una de las causales por ella establecidas. Independientemente de que ellos tengan o no la condición de funcionarios de carrera.

Es así como el artículo 53 del mencionado texto legal contempla las causas del retiro de la Administración Pública Nacional que indistintamente se pueden aplicar a los funcionarios públicos sean o no de carrera. A estas causas de retiro de la Ad-

ministración Pública Nacional debemos añadir la de remoción que opera cuando el funcionario está desempeñando un cargo de libre nombramiento y remoción.

En el caso en cuestión la Administración tenía dos vías legales que pudo utilizar para el retiro del funcionario según considerara que el cargo que estaba desempeñando era o no de carrera (independientemente de la condición o no de funcionario de carrera del querellante). Si consideraba que el cargo que estaba desempeñando era de libre nombramiento y remoción lo indicado era fundamentar el retiro en el numeral 8 del literal "A" del artículo único del Decreto 211, y si por el contrario consideraba que el cargo que desempeñaba era de carrera lo procedente era revocarle el nombramiento ya que estaba dentro del plazo en el cual la Administración podía tomar tal medida siempre que hubiera hecho constar el carácter previsto en el mismo nombramiento y previa práctica del examen correspondiente que señala el referido dispositivo legal y la constatación de que el resultado de éste no había sido satisfactorio.

CPCA**6-10-83**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Es por las razones que anteceden que esta Corte estima, que si bien la sentencia incurrió en el falso supuesto que precedentemente se anotara, sin embargo, estuvo ajustada a derecho al estimar que un acto de remoción basado en el ordinal 2º del artículo 52 de la Ley de Carrera Administrativa, está viciado si se fundamenta en una autorización genéricamente obtenida por la Administración para proceder a la eliminación de cargos que no aparecen precisados y perfectamente identificados en el expediente. En efecto, hay que recordar que la medida de eliminación de cargos, cuando afecta a un funcionario de carrera, como es el caso de autos, no puede valederamente acordarse sin que haya sido hecho el estudio particular y pormenorizado de la situación específica, por cuanto la autorización del Consejo de Ministros no puede operar como un cheque en blanco que la Administración rellene a su libre entender. La eliminación de cargos no es un acto discrecional, sino una medida vinculada por la Ley y por el Reglamento que rige la materia.

CPCA**19-10-83**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Conforme a la Ley de Carrera Administrativa Artículo 53, numeral 2º el retiro de la Administración Pública procede por reducción de personal, *aprobada en Consejo de Ministros*, debida a limitaciones financieras, reajustes presupuestarios, modificación de los servicios o cambios en la organización administrativa. La norma fue complementada por el Reglamento Sobre Retiro y Pago de Prestaciones (Artículo 14 al 20) que sustancialmente expresan:

1. La necesidad de justificar la medida mediante informe detallado. (Artículo 14).
2. La aprobación de la máxima autoridad del Despacho y su tramitación ante el Consejo de Ministros (Artículo 15).
3. *La aprobación* por el Consejo de Ministros de la reducción de personal, que debe notificar el Secretario del Consejo al órgano respectivo, al cual se devuelven los documentos (Artículo 16).
4. La no previsión del cargo afectado durante el resto del ejercicio fiscal (Artículo 17).

5. La notificación al funcionario, su disponibilidad y reubicación (Artículo 18).
6. El retiro si no se logra la reubicación y el trámite del pago de las prestaciones (Artículos 19 y 20).

7. *El Contencioso de la Carrera Administrativa*

A. *Pretensiones*

CPCA

31-8-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Las querellas, en materia de Contencioso Administrativo de la Carrera Administrativa, esto es, las demandas o impugnaciones que se interponen por ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, mediante las cuales los funcionarios y aspirantes hacen valer los derechos, nacidos de la relación de empleo público, regulados por la Ley de Carrera Administrativa contra la Administración, pueden tener por objeto la impugnación de un acto formal de la misma, y en tal caso constituyen un verdadero recurso de nulidad, a través del cual han de deducirse los vicios de ilegalidad que se le impugnan a las decisiones formales de la Administración; o bien, demandas que los sujetos antes señalados pueden interponer contra los organismos públicos sometidos a la Ley para obtener la satisfacción de un derecho o de un interés, o bien el restablecimiento de las situaciones jurídicas que la conducta de la Administración hubiese lesionado.

No se trata en esta segunda hipótesis de un verdadero recurso de nulidad sino del ejercicio de una acción que puede ser tanto declarativa como de condena, destinada a que el juez que conoce de la misma satisfaga la pretensión del administrado deducida por tal vía.

En la hipótesis en las cuales la querella constituya un medio de impugnación, el lapso de caducidad comienza a computarse a partir de la fecha en que adquiere eficacia el acto atacado, por haber sido comunicado al sujeto al cual se designa, o de su notificación si es un acto particular. En los supuestos en los cuales la querella constituya una pretensión que se deduce contra la Administración para obtener de la misma la entrega de una cosa, de una suma de dinero o una conducta de cualquier índole activa u omisiva, el lapso de caducidad comienza a computarse en el momento en que nace tal pretensión en el querellante y resulta jurídicamente determinable.

En el caso de autos es evidente que no hay ningún acto administrativo impugnado, por cuanto el querellante no atacó una decisión formal de la Administración contra la cual esgrimiera argumentos para demostrar su ilegitimidad. Lo que está planteado es su pretensión de percibir el pago de una suma que estimaba se le adeudaba, la cual le fue cancelada en forma parcial, por lo cual, es a partir del momento que nace la pretensión del querellante de que le sea cancelada la diferencia entre la cantidad a la cual aspiraba y la percibida, en que comienza a computarse el lapso de caducidad establecido en el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa. Tal oportunidad no era otra que aquella en la cual le fuera entregado el cheque contenitivo de sus prestaciones. De allí que estuvo ajustada a derecho la declaración de caducidad efectuada por el Tribunal de la Carrera Administrativa por cuanto la querellante no impugnó ningún acto ni tal circunstancia aparece del expediente, sino que simplemente se limitó a hacer valer tardíamente una pretensión de pago.

B. Notificación**CPCA****19-10-83**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Cómputo del lapso para el ejercicio del recurso.

La Ley de Carrera Administrativa, en su artículo 82, dice que el lapso para el ejercicio de las acciones que se interpongan, comienza a computarse a partir de la fecha del hecho que da lugar a la reclamación. El concurso al cual compareció el querellante culminó con un Acta que tal como consta en el expediente (Acta N° 14) tiene fecha 18 de diciembre de 1980. El querellante alega que el resultado final o veredicto no le fue comunicado oficialmente en la forma prevista en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, esto es, mediante una notificación escrita contentiva del acto mismo, por lo cual la fecha que ha de tomarse para determinar el comienzo del lapso de caducidad es la de la respuesta que el organismo querellado le diera al Fiscal General de la República. Respecto a tal planteamiento se observa que a falta de otro texto legal que consagre un trámite procedimental diferente, la falta de notificación del acto con las formalidades previstas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos implica un vicio de la actuación administrativa que no puede obviamente lesionar al administrado. Por todo lo anterior, demostrada por haber sido reconocida por la propia Administración que no se hizo la notificación correspondiente, es indudable que el lapso para el ejercicio de la acción sólo puede computarse a partir de la fecha en que efectivamente el querellante tuvo conocimiento oficial del veredicto. Por tales razones estuvo ajustada a derecho la declaratoria contenida en el fallo de que careciera de fundamento la excepción de inadmisibilidad interpuesta por la Administración, y así se declara.

C. Poderes del Juez**CPCA****28-11-83**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Por otra parte, la concesión de la jubilación sólo puede ser iniciada y tramitada por la Administración, y por ello, el Tribunal de la Carrera Administrativa no es competente para ordenar trámite alguno para que un funcionario sea retirado mediante jubilación. Al proceder a ordenar dicho trámite el Tribunal *a quo* incurrió en usurpación de funciones que no le fueron conferidas, y también, por esta razón, el fallo recurrido debe ser revocado, y así se declara.

D. Sentencia**CPCA****19-10-83**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El juez en la sentencia no puede sustituir a la Administración sino que debe limitarse a declarar nulos o no los actos impugnados.

Ahora bien, resulta indudable que el querellante ha atacado un acto que afecta no sólo a su persona individualmente considerada, sino a todos los participantes al concurso, al alegar su derecho a obtener el cargo y reclamar del Tribunal así fuese declarado. El juzgador de la primera instancia conoció de las razones hechas valer por el querellante y entró al fondo de la decisión del órgano deliberante, estimando en base a las pruebas que el mismo le aportara que éste era el más idóneo, el de mayores méritos y el más calificado de los aspirantes para optar al cargo abierto a concurso. Obviamente esta solución se presenta manifiestamente contraria a la igualdad de los participantes en el mencionado concurso quienes no han tenido la posibilidad de conocer en el momento oportuno la interposición del recurso y, en consecuencia no podían hacer valer sus propios derechos. Resulta obvio que, si un acto que afecta a un grupo de sujetos es atacado sólo por uno de ellos a espaldas de los restantes, con lo cual el accionante adquiere una posición procesal única y preeminente que le permite demostrar sus méritos; pero sin permitir a los restantes interesados una actuación análoga, tanto el procedimiento, como el resultado del mismo será necesariamente injusto.

Esta Corte observa que es anómala la situación que el querellante plantea, por cuanto por la vía de la querrela consagrada por la Ley de Carrera Administrativa, un participante a un concurso obtiene en la práctica la nulidad del resultado del mismo y la sustitución de quien fuera declarado vencedor, por su propia persona. ¿Pero ha tenido el ganador originario, así como los restantes participantes alguna oportunidad para hacer valer sus alegatos? Obviamente no. En el caso de autos, con la decisión del Tribunal si bien se persiguió restablecer el derecho afectado del querellante, se lesionó sin embargo la esfera jurídica de quienes estaban en iguales condiciones y no tuvieron oportunidad alguna de hacer valer sus pretensiones. Con el fallo que se analizara, el Tribunal se ha sustituido en la voluntad de un órgano que, por ser coligiado, era de naturaleza deliberante, para imponer un criterio que se formó a la luz de una sola proposición: la del querellante. En el recurso contencioso-administrativo de anulación que se intenta contra los actos individuales de la Administración se produce un llamamiento a los interesados y objetantes para que tengan la oportunidad de hacer sus alegatos. Por tal vía, los participantes a un concurso podrían estar presentes y ofrecerle al juez elementos de convicción diversificados. En el procedimiento jurisdiccional cuya decisión ha sido impugnada estuvo presente sólo el impugnante frente a la Administración, desconociéndose así los intereses de quienes, por haber participado en el concurso debían ser llamados para que el tribunal oyera sus alegatos.

De todo lo anterior se evidencia que en casos como el presente en los cuales se ataca por parte de un solo querellante el resultado de un acto que afecta a una pluralidad de sujetos, la decisión del órgano jurisdiccional no puede ser en el sentido de conocer del mérito de la decisión impugnada, decidiendo a espaldas de los restantes afectados la titularidad de un cargo, sino que el órgano jurisdiccional ha de limitarse a verificar si están presentes o no los vicios que el impugnante denuncia y, en caso positivo declarar su existencia y anular el acto, pero sin poder alguno para sustituirse en el órgano administrativo y cambiar el contenido de la decisión impugnada.

Por otra parte el fallo impugnado presentó también la anomalía de que, sin anular el acto que declarara vencedor a otro concursante, procede a ordenar sea considerado como tal al querellante, con lo cual el vicio menor es el de que el mismo cargo pasaría a tener dos titulares, lo cual resulta absurdo. Observa la Corte que los argumentos en virtud de los cuales el Tribunal de la Carrera Administrativa estimó que la decisión contenida en el Acta era contraria a la Ley, no fueron desvirtuados por la parte apelante quien se limitó a atacar las cuestiones de forma sin aportar en consecuencia elementos que avalaran la legitimidad del acto impugnado. Por tales razones esta Corte estima demostrados en forma incontrovertida los vicios del acto

final del concurso; sin embargo, el dispositivo del fallo al declarar ganador del mismo a uno de los participantes, en base a los elementos de juicio que éste mismo le aportara carece de todo fundamento, no sólo porque sin la declaratoria previa de nulidad no podía designarse un nuevo vencedor, sino por el hecho de que el tribunal no tenía facultades para hacer la escogencia de los candidatos, sustituyéndose así en el órgano administrativo y fundándose para hacerlo en los alegatos unilateralmente formulados por uno solo de ellos. Es por lo anterior que procede la nulidad de la sentencia apelada en el sentido de que se revoca en todas sus partes la declaratoria que le otorga al querellante la condición de vencedor del concurso.

Por todas razones que anteceden, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, Revoca la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa que declarara con lugar la querrela incoada por el ciudadano Dr. Samuel Henríquez Marvez, venezolano, mayor de edad, médico, de este domicilio y titular de la Cédula de Identidad N° 373.785, contra la República de Venezuela (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales), declarando que, por cuanto son válidas las razones hechas valer para demostrar la nulidad del concurso de credenciales abierto por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales para el cargo de Adjunto de Traumatología del Hospital Miguel Pérez Carreño, expresadas por el sentenciador, se declara la nulidad de dicho concurso, y consiguientemente del acta N° 14 de fecha 18 de diciembre de 1980.

Comentarios Jurisprudenciales

ASPECTOS DE LA LEGITIMACION ACTIVA EN LOS RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES

Allan R. Brewer-Carías

El Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Capital en sentencia de fecha 11 de agosto de 1983, dictada en un juicio de nulidad de un acto administrativo de la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda declaró inadmisibles un recurso contencioso administrativo basándose en la ausencia de legitimación activa del recurrente, es decir, en que carecía de interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto administrativo recurrido.

En esta sentencia, el Juzgado mencionado incurre en errores que evidencian una falta de conocimiento sobre el proceso contencioso-administrativo y sus causales de inadmisibilidad, y que hacen necesario formular algunos comentarios críticos.

I. EL OBJETO DEL JUICIO Y LA LEGITIMACION ACTIVA DEL RECURRENTE

En efecto, el juicio decidido en la sentencia mencionada se inició en virtud de un recurso contencioso-administrativo de anulación intentado por una empresa contra un acto administrativo adoptado por el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, mediante el cual dicho Concejo revocó un Permiso de Construcción que había sido otorgado a la empresa recurrente, por la Gerencia de Desarrollo Urbano de la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, para construir una edificación en parcelas propiedad de un tercero que tenía arrendadas; permiso de construcción otorgado, en un todo, de acuerdo a la zonificación y requisitos previstos en la Ordenanzas Municipales, circunstancia que no fue cuestionada por la autoridad municipal. La titular del Permiso de Construcción era la empresa recurrente beneficiaria y destinataria, por tanto, de dicho acto administrativo, que le declaró el derecho de construir en las parcelas que tenía arrendadas, una edificación para la realización de sus actividades comerciales.

Posteriormente, como se dijo, el Concejo Municipal revocó el mencionado Permiso de Construcción, mediante acto administrativo notificado formalmente a la empresa recurrente, siendo ella el sujeto destinatario de este acto administrativo revocatorio del Permiso de Construcción. Este acto administrativo revocatorio del Permiso de Construcción legalmente otorgado, sin duda, lesionó directa y personalmente el derecho de la empresa recurrente a construir, pues le quitó tal derecho; derecho que le había sido previamente declarado en virtud del Permiso de Construcción que le fue otorgado para construir en el inmueble que tenía arrendado.

Queda, por tanto, fuera de toda duda, el interés personal, legítimo y directo de la empresa recurrente en que el ilegal acto revocatorio fuera declarado nulo, y por tanto, en interponer el recurso contencioso-administrativo que originó el proceso, es decir, su legitimación activa para ello. Además, la revocatoria dictada mediante

el acto impugnado ocasionó a la empresa recurrente daños cuyo resarcimiento también se solicitó al Tribunal mediante la condenatoria respectiva a la Administración Municipal, por lo que el interés personal, legítimo y directo que tenía en la anulación del acto era evidente.

Por tanto, en nuestro criterio, no hay duda en que la empresa recurrente era la legitimada para interponer el recurso y solicitar la anulación del acto recurrido y la condena a la Administración Municipal que contiene.

II. LA SENTENCIA COMENTADA

Pero a pesar de que en nuestro criterio es evidente el interés legítimo, personal y directo de la empresa recurrente para interponer el recurso y llevar el juicio, el Tribunal mencionado, en la Sentencia señalada evidenció una vez más, el poco conocimiento que tenía el titular de ese Despacho de los más elementales principios que rigen el procedimiento contencioso-administrativo, al haber declarado sin lugar el recurso interpuesto "de conformidad con el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el ordinal 1º del artículo 124 *ejusdem* y ordinal 1º del artículo 257 del Código de Procedimiento Civil".

Estos artículos en los cuales se fundamentó el Juez para dictar su decisión, disponen lo siguiente: el artículo 121 establece que "La nulidad de los actos administrativos de efectos particulares podrá ser solicitada sólo por quienes tengan *interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate*"; el artículo 124, ordinal 1º establece que "no se admitirá el recurso de nulidad... *cuando sea manifiesta la falta de cualidad o interés del recurrente*"; y el artículo 257, ordinal 1º del Código de Procedimiento Civil establece que "las excepciones de inadmisibilidad proceden... *por falta de cualidad o interés en el actor o en el demandado para intentar o sostener el juicio*."

El Tribunal, para llegar a esta decisión, en la cual realmente lo que hizo fue incurrir en ilegalidad al violar las mismas normas citadas en las cuales se fundamenta, se basó en las siguientes consideraciones:

"En efecto tal como ha sido demostrado en autos, la recurrente con fecha 20 de julio de 1979, *arrenda el inmueble, objeto del permiso de construcción* a que se contrae el acto administrativo impugnado, adquiriendo por ese medio la titularidad de "arrendatario" y es facultado por el contrato suscrito para realizar "construcciones o modificaciones que estime pertinentes", estableciéndose como condición especial "que la validez de este contrato está condicionado a la obtención por parte de "LA ARRENDATARIA" de los Permisos y Autorizaciones Oficiales requeridos para proceder a construir sobre el terreno arrendado, la edificación proyectada para el cumplimiento de los fines comerciales propios, y si ocurriere la negativa del Permiso "LA ARRENDATARIA" podrá dar por terminado este contrato; luego con fecha 11 de junio de 1980, le es otorgado al recurrente por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y Estado Miranda, el Permiso Clase A de Construcción Nº 32519, el cual le fue revocado mediante decisión del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda dictada en sesión de fecha 10 de noviembre de 1980, Acta Nº 85, punto 29 y en la cual se aprobó el Informe Nº 127 de la Comisión de Urbanismo, y que constituye el acto administrativo recurrido en este juicio, y como consecuencia de esta revocatoria, tal como lo expresa el recurrente, en la notificación judicial que le hace a "EL ARRENDADOR" en fecha 15 de diciembre de 1980, queda resuelto el contrato de arrendamiento y hace entrega de la parcela.

“De tal manera, que el recurrente al resolver el contrato de arrendamiento pierde su cualidad de arrendatario, siendo ésta la única titularidad que lo vinculaba a la parcela en cuestión, por cuanto de los autos no se desprende que exista ninguna otra relación jurídica entre el actor y la Municipalidad y si tomamos en cuenta que la cualidad ha sido definida por el autor patrio Luis Loreto, “como una relación de identidad lógica entre la persona a quien la Ley concede abstractamente la acción y el actor concreto; y entre la persona contra quien la Ley otorga abstractamente la acción y el demandado concreto, ha de inferirse que al cesar la titularidad de arrendatario como en el presente caso, inexistente la cualidad para hacerse parte en el presente juicio, y así lo ha dispuesto el Legislador, al establecer en el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de que “la nulidad de actos administrativos de efectos particulares podrá ser solicitada sólo por quienes tengan interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate”, lo que constituye indubitablemente una causal de inadmisibilidad por disponerlo así el artículo 84, en su Ordinal 1º, *ejusdem*, de que “El Juzgado de Sustanciación no admitirá el recurso de nulidad: 1º: Cuando sea manifiesta la falta de cualidad o interés del recurrente”.

“En consecuencia, éste Juzgado considera que por cuanto con fecha 15 de diciembre de 1980 se extinguió la relación contractual existente entre el recurrente y el “ARRENDADOR” de la referida Parcela, lo cual extingue incontrovertiblemente su titularidad de Arrendatario, y por cuanto el recurso de impugnación del referido acto administrativo fue presentado con posterioridad a la extinción de esa titularidad, ésto es con fecha 15 de mayo de 1981, lógico y así lo considera este Juzgado que a la fecha de la presentación del presente recurso, el recurrente carecía de legitimación activa para solicitar la nulidad del presente acto administrativo de efectos particulares, y siendo que el recurrente no acreditó tener por ningún otro medio cualidad e interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto administrativo a que se contrae este recurso, este Juzgado de conformidad con el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el ordinal 1º del artículo 124 *ejusdem*, y el Ordinal 1º del artículo 257 del Código de Procedimiento Civil, considera que el recurso interpuesto contra el acto administrativo objeto del mismo, es improperamente inadmisiblemente”. (Subrayados nuestros).

Es decir, el Tribunal en la sentencia que comentamos, ha confundido la legitimación activa en los recursos contencioso-administrativos, y ha desconocido la noción de interés legítimo, personal y directo en derecho administrativo, como fundamento de dicha legitimación, y en el caso concreto, ha confundido la situación jurídica de la empresa recurrente, desconociendo que su interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto recurrido, deriva del hecho de ser destinataria de dicho acto, que revocó un acto administrativo precedente, el Permiso de Construcción del cual era titular, y en forma alguna, del hecho de haber sido arrendataria de un inmueble. El interés legítimo, personal y directo de la empresa recurrente, lesionado por el acto recurrido, deriva de la lesión a la relación jurídica establecida entre ella y el Concejo Municipal originada por el Permiso de Construcción revocado, y en forma alguna, por la relación jurídica que podía existir entre ella y el propietario del inmueble como consecuencia del contrato de arrendamiento, por lo que no tiene asidero jurídico alguno, la afirmación de la sentencia comentada de que la relación jurídica existente entre la empresa recurrente y la Municipalidad era un contrato de arrendamiento suscrito entre dos particulares. Al haber confundido una cosa con otra, y negarle legitimación activa a la empresa recurrente por el hecho de haber cesado de ser arrendataria del inmueble, desconociendo que su interés personal,

legítimo y directo deriva del hecho de ser titular y beneficiario de un Permiso de Construcción revocado por el acto recurrido, del cual ella es destinataria, el Juez, en realidad, aplicó erradamente los artículos 121 y 124, ord. 1º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y el artículo 257, ordinal 1º del Código de Procedimiento Civil.

III. LA LEGITIMACION ACTIVA EN LOS JUICIOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS DE ANULACION DE LOS ACTOS DE EFECTOS PARTICULARES

Ahora bien, las confusiones en las cuales ha incurrido la sentencia que comentamos obligan a que insistamos sobre la legitimación activa en los juicios contencioso-administrativos de anulación de los actos administrativos de efectos particulares.

En efecto, el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, establece lo siguiente:

“La nulidad de los actos administrativos de efectos particulares podrá ser solicitada sólo por quienes *tengan interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate*”.

Esta norma, sin duda, establece la condición esencial de la legitimación activa en los juicios contencioso-administrativos de anulación de los actos administrativos de efectos particulares: el recurrente tiene que tener interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate; y “ese interés legítimo se materializa en el hecho de que el o los interesados sean los destinatarios del acto o en que estos se encuentren en una especial situación de hecho frente al actuar administrativo, de manera que, por ello, el ordenamiento jurídico proteja especialmente su interés en la legalidad de la actividad administrativa” (véase Allan R. Brewer-Carías, “El recurso contencioso-administrativo contra los actos de efectos particulares. Los vicios de los actos administrativos” en la obra *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. 1, pág. 83).

Ahora bien, esta exigencia legal, sin duda, deriva de la consagración positiva de un principio fundamental que en materia contencioso-administrativa había sido construido por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, y que resulta, entre otras, de las decisiones que a continuación comentamos.

La antigua Corte Federal, en sentencia de 14-04-60, estableció lo siguiente: “Los ordenamientos jurídicos que como el nuestro, admiten el recurso contencioso de anulación de actos administrativos, exigen, como requisito procesal, que el demandante ostente un interés que, en todo caso, ha de ser personal, directo y legítimo, aunque, como lo dispone el artículo 14 de nuestro Código de Procedimiento Civil, puede ser eventual o futuro, salvo el caso en que la Ley lo exija actual”... “Este interés que han de ostentar en el recurso de anulación de un acto administrativo (lo tienen) las partes, entendiéndose por tales *las que han establecido una relación jurídica con la Administración Pública*, o aquél a quien la *decisión administrativa perjudica en su derecho o en su interés legítimo*”. Concluye la antigua Corte Federal en dicha sentencia, afirmando que en el juicio contencioso de anulación, por supuesto, de los actos de efectos particulares, “sólo pueden actuar *los sujetos a quienes directamente afecta el acto administrativo*”. (Véase en *Gaceta Oficial* Nº 26222 de 01-04-60).

En sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, de 6-2-64 al precisar la legitimación activa del recurrente en los juicios contencioso-administrativos de anulación, señalaba que la legitimación “implica la aptitud de ser

parte en un proceso concreto"; y tal aptitud, dice la Corte siguiendo a Jesús González Pérez (*Derecho Procesal Administrativo*, Tomo II, Madrid 1966, pág. 263), "viene determinada por la posición en que se encuentren las partes respecto de la pretensión procesal; por lo que sólo las personas que mantengan determinada relación con la pretensión están legitimadas en el proceso en que la misma se deduce". Agrega la Corte, que el legitimado tiene "que ser la persona concreta, *con facultad de poder reclamar* o imponer una decisión administrativa. En resumen, puede estimarse la legitimación como la consideración especial en que tiene la Ley, dentro de cada proceso, a *las personas que se hallan en una determinada relación con el objeto del litigio*", es decir, con el acto administrativo recurrido. En otras palabras, el interesado es aquél que ostente un interés jurídicamente relevante en la anulación del acto (véase la sentencia en *Gaceta Oficial* Nº 27373 de 21-2-64).

En otra sentencia del 18-2-71, la misma Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema aclaraba que "*Esta relación determina precisamente el interés que vincula a los particulares con el proceso a través del nexo jurídico que se establece, por efecto del acto administrativo, entre la Administración y los administrados. Por consiguiente, la persona que resulte lesionada a causa de la decisión administrativa debe estar procesalmente asistida de su derecho o su interés legítimo*". concluyendo que en el contencioso-administrativo de anulación de los actos de efectos particulares, "*sólo pueden actuar los sujetos que resulten directamente afectados por el acto administrativo*", es decir, "*las que tuvieran un interés legítimo en su anulación*" (véase en *Gaceta Oficial* Nº 1472 Extra de 11-6-71).

Por último, la misma Sala de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 21-12-72, considerando la legitimación activa en estos recursos como resultado de una particular situación de hecho del administrado respecto del acto recurrido, señaló lo siguiente: "Las circunstancias expresadas dejan constancia de que la cuestión debatida en este proceso tiene que ver directamente con la particular situación de hecho en que se encuentra la actora, como vecina de la zona donde habita y en una de cuyas áreas, cercana también a su vivienda, podría levantarse una construcción en perjuicio de sus derechos y con violación, en su parecer, por parte de la Administración, de las normas de interés general que atienden al desarrollo urbanístico de la región. Conforme a tales razones, la Corte estima que la decisión administrativa que se discute *está relacionada con el derecho de la actora*, cuyo interés legítimo, personal y directo en el planteamiento del caso puede resolver, y, en consecuencia, su legitimación activa en el proceso, ha quedado plenamente demostrada". (Véase en *Gaceta Oficial*, Nº 1568 Extra de 12-02-73).

En definitiva, conforme al artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y a la jurisprudencia del Supremo Tribunal, la legitimación activa en los recursos contencioso-administrativo de anulación, corresponde a los sujetos de derecho que hayan sido directamente afectados por el acto administrativo que se recurre, en virtud de ser destinatarios del acto o de la especial situación de hecho en que se encuentren frente a dicho acto, que exija la protección del ordenamiento jurídico. En ambos casos, los legitimados activos son sujetos de derecho que se hallan en una determinada relación jurídica con la Administración en virtud del acto recurrido, y que obtendrían un beneficio con la anulación del acto o al contrario, resultarían perjudicados con la no anulación del acto. Como lo señala Jesús González Pérez: "La legitimación constituye una titularidad emanada de la posición peculiar en que determinada persona se encuentra frente a determinado proceso, cuya decisión es susceptible de afectar a un interés jurídicamente protegible que sirve de nexo entre uno y otro" (véase en *Derecho Procesal Administrativo*, Tomo II, Madrid 1966, pág. 269).

Ese interés, origen de la legitimación activa, es el que la Ley Orgánica califica como personal, legítimo y directo, y es el que "caracteriza la posición del sujeto que,

en presencia de una norma que impone un deber a la Administración Pública, no es actualmente titular de un poder, pero de él se sabe que, si la Administración no observa la norma, devendrá titular del poder de promover, convirtiéndose en actor en el proceso administrativo, la anulación del acto; en suma, de constituir en el Tribunal administrativo la obligación de anular el acto ilegal" (véase Faustino Cardón Moreno, *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*, Pamplona 1979, pág. 91).

Ahora bien este interés personal, legítimo y directo de una persona en la anulación de un acto administrativo, se configura como una situación jurídica determinada de ese sujeto de derecho derivada de una relación jurídica que tiene con la Administración Pública y su actividad, por tratarse, por ejemplo, de "la persona destinataria del acto o por estar colocado en una especial situación de hecho frente a dicho acto administrativo" (véase Allan R. Brewer-Carías, *La jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela*, Caracas 1983, pág. 29) que amerite la protección del ordenamiento jurídico.

Ese interés en recurrir y en anular el acto administrativo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, precisamente, es el que tenía la empresa recurrente en el juicio que provocó la sentencia comentada, pues el acto recurrido, al revocar el Permiso de Construcción del cual era beneficiaria, lesionó directamente sus derechos e intereses dada la particular relación jurídica que existe entre ella y la Administración.

IV. LA LEGITIMACION ACTIVA DE LA RECURRENTE EN EL CASO CONCRETO

La empresa recurrente en el juicio cuya sentencia comentamos, conforme a lo anteriormente señalado, sin duda, es la que tenía la legitimación para recurrir, conforme a lo antes señalado, y ello, por las siguientes razones:

En primer lugar, por ser titular de un Permiso de Construcción legalmente otorgado, conforme a las Ordenanzas Municipales, que la Municipalidad no podía revocar, en virtud de que declaraba un derecho a favor de la recurrente. Ese Permiso de Construcción estableció una relación jurídica concreta entre la Administración y la empresa recurrente, con derechos y obligaciones recíprocos, que la Administración y ella debían cumplir y respetar. El acto administrativo recurrido, al revocar el Permiso de Construcción, lesionó directamente la mencionada relación y la situación jurídica de la empresa recurrente, pues se le cercenó el derecho que tenía de construir una edificación en el inmueble arrendado. Como lo ha señalado Eduardo Vivanco, "La acción de anulación tiene apoyo en la disconformidad al Derecho. En efecto, el que pretende el reconocimiento de una situación jurídica individualizada será porque esta situación se hallaba amparada en alguna ley, reglamento o acto administrativo que ha sido desconocido por el acto impugnado" (véase *Las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo*, Barcelona 1963, pág. 179).

En el caso decidido en la sentencia que comentamos, esta es, precisamente, la situación: la empresa recurrente tenía una situación jurídica reconocida y amparada por las Ordenanzas y el Permiso de Construcción que le permitían edificar; el acto impugnado desconoció esa situación jurídica, lesionándola, por lo que evidentemente que tiene interés legítimo, personal y directo en que el acto se anule y se le restablezca su situación, resarcíendose los daños causados por el acto ilegal.

En segundo lugar, la legitimación activa de la empresa recurrente, su evidente interés legítimo, personal y directo, se deriva del hecho de ser ella la destinataria del acto impugnado. Este se le notificó a ella formalmente y está dirigido a ella, por lo que ella es la directamente afectada por el mismo, y quien tiene interés en su anulación.

En tercer lugar, tan lesiona el acto recurrido los derechos e intereses de la empresa recurrente, que la ilegal revocación del Permiso de Construcción le produjo daños y perjuicios materiales cuyo resarcimiento se han demandado.

La legitimación activa de la recurrente, en resumen, resulta de que siendo titular de un Permiso de Construcción legalmente otorgado es posteriormente revocado por el acto recurrido; de que es la empresa recurrente la destinataria del acto recurrido, y de que este le ha producido daños y perjuicios en su patrimonio, que deben ser resarcidos por la Municipalidad. Nada tiene que ver, en la configuración de esa legitimación, la relación jurídico-privada que pudiera tener la empresa recurrente con otro particular, como es la derivada de un contrato de arrendamiento, por lo que al confundir la sentencia comentada una cosa con la otra ha incurrido en una ilegalidad.

La legitimación activa de la empresa recurrente frente al acto recurrido y su interés personal, legítimo y directo en impugnarlo y en que sea anulado por la jurisdicción contencioso administrativa, no deriva de su condición o no de arrendatario de un inmueble, relación en la cual nada intervino ni interviene la Administración Municipal, sino de su condición de ser titular de un Permiso de Construcción revocado por esa Administración Municipal mediante el acto recurrido, del cual es ella destinataria. Por tanto, el hecho de que se hubiera rescindido el contrato de arrendamiento, para que no se produjeran mayores daños por el ilegal acto recurrido, no cambia ni altera en forma alguna su legitimación activa derivada del interés en que el acto impugnado se anule en vía judicial, y se le resarzan los daños y perjuicios que le ha causado.

Este interés personal, legítimo y directo de la empresa recurrente en la anulación del acto recurrido, debidamente acreditado y probado documentalmente en el juicio, es un interés *personal* desde el momento en que el acto ha lesionado a la propia empresa, al revocar su Permiso de Construcción y al causarle daños y perjuicios a su patrimonio; es un interés *directo*, toda vez que la anulación del acto impugnado le origina un beneficio directo a la recurrente, pues le restablece su situación jurídica lesionada por el acto recurrido; y es *legítimo*, pues es un interés protegido por el legislador, al punto de que el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sanciona con la nulidad absoluta actos como el recurrido, que desconocen situaciones jurídicas ya resueltas, como la que se deriva del permiso de construcción.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, resulta evidente el error en que incurre la sentencia comentada, al desconocer la legitimación activa de la empresa recurrente.

BIBLIOGRAFIA

Vertical line segment on the left side of the page.

Horizontal line segment at the bottom right of the page.

Libros

Antonio LINARES, *Derecho Internacional Público*, Tomos I, II y III, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1983, 327, 322 y 279 pp. respectivamente.

Como un resultado más de sus labores de investigación y de docencia, el profesor Linares publica, esta vez con el patrocinio de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, una nueva y extensa obra. Se trata de un Manual de Derecho Internacional Público que consta, por ahora, de tres tomos. Un cuarto volumen será pronto editado.

Una de las características del trabajo objeto de esta nota es que, en términos generales, él se ajusta al programa de la Asignatura de Derecho Internacional Público tal como se imparte en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Por otra parte, en sus tomos II y III, la obra está dedicada a una descripción detallada de la ONU y de algunas de las organizaciones internacionales más relevantes de la hora actual. Es, entre otras, por estas dos peculiaridades que el libro del Profesor Linares es de una utilidad evidente para los estudiantes y especialistas de la materia, máxime cuando ha sido elaborado en consideración al progreso alcanzado por esta rama del Derecho.

Se trata, pues, sin duda alguna, de una visión ágil y actualizada del Derecho Internacional Público.

Eduardo Vio Grossi

Fermín TORO JIMENEZ, *Manual de Derecho Internacional Público*, Volumen 2, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983, 743 pp.

Tal como se previó, el segundo volumen del Manual de Derecho Internacional Público de que se da cuenta aquí, es "tanto o más provechoso y polémico que el primero" ya reseñado (*Revista de Derecho Público* N° 12, octubre-diciembre 1982, pp. 216-217). En efecto, en el mismo el Profesor Fermín Toro profundiza la idea central que inspira su obra, a saber, la aplicación del Derecho Internacional a la realidad jurídica venezolana. Bajo esta perspectiva analiza sucesivamente el gobierno del Estado, los órganos de éste para las relaciones externas de Venezuela, los elementos del ámbito de soberanía territorial del Estado y por último, las limitaciones a la competencia territorial del Estado. Reiteramos: uno de los grandes méritos del trabajo del Profesor Toro es observar al Derecho Internacional Público, no únicamente como el ordenamiento jurídico de la sociedad internacional, sino básicamente como aquel que rige las *relaciones de Venezuela en esa sociedad*. Ello explica las precisas e interesantes referencias que hace a las leyes y actos de Venezuela con incidencia internacional en cada uno de los temas que aborda. El libro que se comenta cuenta, además, con una extensa y completa bibliografía correspondiente a los dos volúmenes y con un apéndice documental de indiscutible utilidad. En cuanto a este último, cabe destacar entre otros, los modelos de actos y procedimientos jurídicos internacionales aplicados por Venezuela, la reproducción de la jurisprudencia y doctrina administrativa venezolana concerniente al Derecho Internacional Público, la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y finalmente algunos acuerdos de establecimiento de misiones militares. Todo lo cual hace del Manual una obra, como antes se dijo, de "obligada referencia" para quienes en Venezuela y América Latina se ocupan de esta rama del Derecho.

Eduardo Vio Grossi

Revistas

REVISTA DE DERECHO URBANISTICO, Nº 78. Editorial Montecorvo, Madrid, Mayo-Junio 1982.

Comentarios sobre diversos temas relativos al Real Decreto-Ley núm. 16, 1981, de 16 de octubre, p. 13 a 40.

El proceso de generación de Comunidades Autónomas operado en España, ha traído como consecuencia necesaria, la realización de una serie de ajustes, retoques y modificaciones a disposiciones, sistemas y procedimientos administrativos que existían y operaban en función de un esquema organizativo diferente.

El Real Decreto-Ley objeto de los comentarios es uno de los instrumentos jurídicos dictados con el fin de lograr esos necesarios ajustes, en este caso referidos al régimen del suelo en aquellos casos de Planes Generales que aún no se han adaptado a la nueva Ley del Suelo de 1976 y los nuevos aspectos relativos a las competencias municipales sobre la materia.

El documento recoge la tarea interpretativa que en relación al asunto realiza la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo, conjuntamente con representantes de las Comunidades Autónomas y Entes Preautonómicos y desarrolla una serie de aspectos de indudable interés en la aplicación de las disposiciones legales que regulan el tema.

Juan Miguel de la COLTARA MARTINEZ: *"Dos Cuestiones sobre protección jurídica de los espacios naturales"*, p. 41 a 58.

La procedencia en forma excluyente para la calificación de espacios naturales (parques nacionales, parajes de interés nacional, reservas nacionales de caza) por vía de ley, y las ventajas y desventajas que esta forma de reserva legal presenta frente a la opción de operar tales calificaciones por vía de decisiones administrativas es la primera de las cuestiones que sobre la protección jurídica de los espacios naturales ofrece al autor.

Resulta interesante recoger del análisis presentado, los beneficios e inconvenientes que se presentan en este campo, en razón de la necesaria base técnica, conocimiento directo, y derivación de un contacto inmediato procedente de la tarea administrativa sobre estos asuntos, contrapuesta al valor jerárquico, amplitud de su espectro normativo y capacidad habilitante de las leyes.

La competencia de las Comunidades Autónomas por una parte, y la del Estado por la otra, sobre estas áreas de espacios naturales; su regulación, delimitación, promoción y manejo, es la segunda de las cuestiones analizadas en el interesante estudio. Esta es otra de las materias de carácter jurídico administrativo en las cuales encuentra resonancia inmediata y produce efecto directo el proceso autonómico originado a raíz de la Constitución de 1978 en España.

Enrique GUILLEN ESCRICHE y José F. DOMENECH MARTINEZ: *"La participación de la Administración en los costos de urbanización de 10% del Aprovechamiento Medio cedido en el Sistema de Compensación"*, pp. 59 a 71.

Tal vez el exceso de celo puesto en la confección de un régimen jurídico que pretende conformarse con profundo rigor técnico, ha generado más problemas que soluciones, tanto en el marco de lo jurídico como en los aspectos de carácter práctico en lo que al proceso de urbanización en España se refiere.

El artículo que se reseña ofrece un claro ejemplo de lo que se sostiene en la afirmación anterior. La categorización profusa de soluciones técnicas y sus respectivos mecanismos y sistemas jurídicos ha traído una serie de complicaciones en el hacer urbanístico, desestimulando en muchos casos al actuar de la iniciativa privada en este campo.

Dentro de los sistemas de actuación urbanística regulados en una especie de "recetario" que en cierta medida castra la inventiva y la búsqueda de soluciones que conducen hacia el avance y la evolución, se analiza en el estudio, el problema planteado por la adecuada interpretación del 10% de los costes de urbanización que se prevé en el Sistema de Compensación y las diversas interpretaciones que sobre las disposiciones reguladoras de la materia, se han generado.

Arnaldo SETTI: "*Breves comentarios sobre la Ley que dispone sobre la política nacional del medio ambiente*". p. 73 a 96.

El autor, profesor del Centro Unificado de Enseñanza de Brasilia, presenta el trabajo dentro del Curso de Doctorado sobre Derecho Urbanístico a cargo del profesor Martín Bassols Coma, en la Universidad Complutense de Madrid.

El estudio conforma un esbozo interesante sobre la legislación dictada en Brasil en 1981, para la protección del medio ambiente, vinculándolo a los diferentes aspectos cubiertos tanto en relación a los asuntos de carácter sustantivo, como a los de naturaleza procedimental y de distribución de competencias.

El estudio presentado permite conocer una aproximación general a este texto legislativo y sus implicaciones. Como ventaja adicional se encuentra la publicación del texto de la Ley 6.938, de 31 de agosto de 1981, objeto de análisis, en el mismo número de la Revista (p. 103 a 111).

Armando Rodríguez García

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, Nº 217, enero-marzo 1983, año XLII.

Miguel FIGUEIRA LOURD, *Suspensión / impugnación por la Administración de acuerdos ilegales de las Corporaciones locales*, pp. 9-66.

Hasta el advenimiento del régimen democrático en España, era tan intensa la tutela que la Administración central ejercía sobre la Administración local que no se sentía la necesidad de que aquélla pudiese impugnar los actos de ésta. La Ley de Régimen Local, vigente desde la época franquista (1955), no contempla por tanto una regulación sistemática de impugnación de acuerdos de las Corporaciones locales por parte de la Administración central; el mecanismo de control de legalidad previsto en dicha ley es la facultad de los Gobernadores Civiles (representantes del poder central) de suspender los acuerdos locales, mecanismo muy criticado por considerárselo una restricción de la autonomía local consagrada en la nueva Constitución de 1978.

En el presente trabajo se hace un detenido examen de esta delicada cuestión, a la luz de las nuevas disposiciones constitucionales y en base a las diferentes normas legales que se han venido dictando al respecto, en particular las de una ley de 1981, que regula un sistema de impugnación por la Administración central de actos dictados por órganos locales. Considera el autor que con tal ley cristaliza una evolución, no concluida aún, caracterizada por la supresión de las funciones del Gobernador Civil en relación con la suspensión de acuerdos dictados por órganos de la Administración local.

Alberto VERA FERNANDEZ-SANZ, *Aspectos de la actividad informante en la Administración local. En torno a una nueva regulación*, pp. 67-84.

Luego de exponer algunos aspectos generales sobre los informes (administrativos, jurídicos y técnicos) que pueden o deben producirse en el curso de los procedimientos administrativos desarrollados en la Administración local española, en este artículo se plantea una serie de problemas de interpretación que en la materia se han originado por la promulgación de diferentes y sucesivas reformas sobre aspectos parciales del régimen local, que contribuyen a agudizar la situación de confusión y contradicción en que se halla actualmente dicho régimen, por no haberse dictado aún la Ley de Administración Local que deberá poner orden y claridad en la materia.

Miguel Angel LADERO QUESADA e Isabel GALAN PARRA, *Las Ordenanzas locales en la Corona de Castilla como fuente histórica y tema de investigación (siglos XIII al XVIII)*, pp. 85-108.

Especie de proyecto de investigación histórico-jurídica sobre las Ordenanzas Locales, consideradas por los autores como la manifestación más continua y prolongada de la autonomía de los poderes locales frente a la Corona y al poder feudal.

Eduardo COCA VITA, *¿Son legalmente posibles las Mancomunidades interinsulares parciales en Canarias?*, pp. 109-115.

En las breves notas con que el autor intenta responder a la pregunta planteada en el título de este trabajo, se hacen algunas interesantes observaciones en torno a la Mancomunidad, como figura de reagrupación de entidades locales, dentro del complejo régimen local español.

José FARIÑA JAMARDO, *El Concejo Abierto en las aldeas de A Limia*, pp. 119-140.

El hecho de que en este trabajo se analice la institución del Concejo Abierto refiriéndola a una específica comarca española, ubicada en la Comunidad Autónoma de Galicia, no le resta interés al mismo, en tanto que estudio detallado de una forma de gobierno local en que se practica la democracia directa, y que se rige por la costumbre, al margen de las leyes que regulan el régimen local formal en ese país.

Jurisprudencia:

En la parte destinada a comentarios monográficos, aparece el siguiente:

Nemesio RODRIGUEZ MORO, *Variación de los planes de urbanismo e indemnización a los perjudicados en sus derechos adquiridos* (pp. 161-170): exposición de la más reciente jurisprudencia española sobre la indemnizabilidad de los eventuales perjuicios producidos a particulares por los cambios en los planes urbanísticos, en ejercicio del *ius variandi* intrínseco a toda planificación, ubicada en un frágil equilibrio entre la necesidad de estabilidad y la de progreso.

Dentro de las reseñas de sentencias, se incluyen extractos jurisprudenciales sobre:

—Acto administrativo: aplicación moderada de la teoría de las nulidades; competencias concurrentes y actos complejos (p. 172).

—Contratos administrativos: revisión de precios (pp. 172-173).

—Expropiación: valor del justiprecio hecho por el jurado (p. 173).

—Contencioso-administrativo: acto de trámite y acto decisorio; plazo para interponer el recurso (pp. 175-176).

—Montes: en mano común (pp. 176-177).

—Policía municipal: competencias concurrentes; revocación de licencias concedidas por error; obras realizadas a pesar de denegación de licencia; caducidad de licencia de obras; carácter reglado de las licencias; ruina urbanística (pp. 177-182).

—Procedimiento administrativo: efectos del silencio positivo (p. 182).

—Propiedad: limitaciones urbanísticas son obligaciones "propter rem" (pp. 182-183).

—Urbanismo: instalación de campamentos turísticos en terrenos rurales; normas subsidiarias y complementarias de planeamiento; revisión y modificación de planes (pp. 184-186).

Gustavo Urdaneta Troconis

EDITORIAL JURIDICA VENEZOLANA

Apartado 17598, Caracas 1015-A, Venezuela

Teléfono 572.51.08

CATALOGO DE OBRAS, MARZO DE 1984

I. COLECCION ESTUDIOS JURIDICOS

- 1 RONDON DE SANZO, Hildegard
El Procedimiento administrativo, 1ª edición, 1976, 179 pp.
2ª Edición aumentada, 1983, 292 pp. Bs. 100
- 2 BREWER-CARIAS, Allan R.
El control de la constitucionalidad de los actos estatales, 1977, 214 pp. Bs. 50
- 3 SILVA CIMMA, Enrique
El Tribunal Constitucional de Chile (1971-1973), 1977, 240 pp. Bs. 60
- 4 MUCI ABRAHAM, José
Cédulas hipotecarias (Estudio Técnico-Jurídico), 1978, 253 pp. (agotado)
- 5 MUCI ABRAHAM, José
Estudios de derecho cambiario, 1978, 624 pp. (agotado)
- 6 ABOUHAMAD HOBAICA, Chibbly
El menor en el mundo de su ley, 1979, 651 pp. Bs. 100
- 7 MORALES PAUL, Isidro
Derecho Internacional Económico. Derecho de la Integración, 1980, 341 pp. Bs. 80
- 7 bis BREWER-CARIAS, Allan R.
Urbanismo y Propiedad Privada, 1980, 632 pp. Bs. 140
- 8 QUINTANA MATOS, Armida
La carrera administrativa, 1980, 720 pp. (edición encuadernada) Bs. 180
- 9 BREWER-CARIAS, Allan R.
Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela, 2ª Ed., 1981, 342 pp. (agotado)
- 10 MOLES CAUBET, Antonio; PEREZ LUCIANI, Gonzalo;
ANDUEZA, José Guillermo; RONDON DE SANZO, Hildegard;
BREWER-CARIAS, Allan R.
Contencioso-Administrativo en Venezuela, 1981, 178 pp. (agotado)
- 11 ACEDO PAYAREZ, Germán
Derecho Tributario Municipal Venezolano, 1982, 215 pp. (agotado)
- 12 PESCI-FELTRI MARTINEZ, Mario
Estudios de Derecho Procesal Civil, 1981, 208 pp. Bs. 50
- 13 CABALLERO ORTIZ, Jesús
Las Empresas Públicas en el Derecho Venezolano, 1982, 402 pp. Bs. 120
- 14 HUNG VAILLANT, Francisco
Sociedades, 1981, 272 pp. (agotado)
- 15 DE PEDRO, Antonio
Realidad y perspectiva de la función pública venezolana, 1982, 186 pp. Bs. 65
- 16 BREWER-CARIAS, Allan R.
El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, 1982, 464 pp. Edición encuadernada (agotado)
- 17 HUNG VAILLANT, Francisco
La regulación de la actividad publicitaria, 1982, 168 pp. Bs. 65
- 18 GONZALEZ BERTI, Luis
La Nacionalización de la Industria Petrolera Venezolana, 1982, 278 pp. Bs. 80
- 19 FUENMAYOR ESPINA, Alejandro
Régimen Jurídico de la Radio y la Televisión, 1982, 374 pp. Bs. 120
- 20 SOSA RODRIGUEZ, Carlos
Las relaciones internacionales como disciplina académica autónoma, 1983, 246 pp. Bs. 60

- 21 VILORIA, Enrique
Petróleos de Venezuela, 1983, 180 pp. Bs. 70
- 22 RODRIGUEZ FALCON, Joaquín
Los derechos económicos de los funcionarios públicos, 2ª Ed. 1983, 328 pp. Bs. 120
- 23 LUCIANO PAREJO, Alfonso
El concepto del Derecho Administrativo (en prensa)
- 24 HUNG VAILLANT, Francisco.
Contribución al Estudio de la Ley contra Despidos Injustificados, 2ª Ed. (en prensa)

II. COLECCION ESTUDIOS POLITICOS

- 1 PEÑA, Alfredo (ed)
Democracia y reforma del Estado, 1978, 669 pp. Bs. 100
- 2 AREA, Leandro
Procesos de Decisión Política (en prensa)

III. COLECCION ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Fundamentos de la Administración Pública, Tomo I, 1980, 386 pp.
2ª Ed., 1983 (en prensa)
- 2 BREWER-CARIAS, Allan R.
Régimen Municipal en Venezuela, 1984, 423 pp. Bs. 140
- 3 GARRIDO, Juan
Temas sobre Descentralización Administrativa, 1984 (en prensa)

IV. COLECCION MANUALES JURIDICOS

- 1 ARTILES (h), Sebastián
Manual de derecho romano, 1978, 315 pp., 2ª Ed. aumentada 1983, 404 pp. Bs. 120
- 2 ABOUHAMAD HOBAICA, Chibbly
Anotaciones y comentarios de derecho romano I, Vol. I, 1ª Ed., 1978
2ª Ed., 1983, 630 pp. Bs. 130
Vol. II, 1978, 477 pp. (agotado)
Vol. III, 1978, 431 pp. Bs. 65

V. COLECCION MONOGRAFIAS ADMINISTRATIVAS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Introducción al estudio de la organización administrativa venezolana
1ª Ed., 1978 - 2ª Ed., 1980, 133 pp. - 3ª Ed., 1984, 147 pp. Bs. 45
- 2 ARAUJO GARCIA, Ana Elvira
Gobierno y administración de las áreas metropolitanas.
El caso de Caracas, 1978, 189 pp. Bs. 40

VI. COLECCION MONOGRAFIAS JURIDICAS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Garantías constitucionales de los derechos del hombre, 1976, 133 pp. (agotado)
- 2 PADRON AMARE, O. y PADRON AMARE, C. E.
La interpretación de la ley tributaria, 1976, 76 pp. (agotado)
- 3 NOVOA MONREAL, Eduardo
La evolución del derecho penal en el presente siglo, 1977, 75 pp. Bs. 15
- 4 WHITE, Eduardo
El derecho económico en América Latina, 1977, 75 pp. Bs. 25
- 5 MUCI ABRAHAM, José; PADRON AMARE, O. y BREWER-CARIAS, Allan R.
Observaciones al proyecto de reforma tributaria 1976, 1977, 112 pp. Bs. 25
- 6 RIEBER DE BENTATA, Judith
Régimen jurídico de la protección del ambiente y lucha contra la contaminación,
1977, 245 pp. Bs. 40

- 7 SALOMON DE PADRON, Magdalena
Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio. Su ámbito y medios de acción, 1977, 110 pp. Bs. 25
- 8 SANSO, Benito
Aspectos jurídicos de la nacionalización de la industria del hierro en Venezuela, 1977, 135 pp. (agotado)
- 9 RODRIGUEZ FALCON, Joaquín
Los derechos económicos de los funcionarios públicos, 1978, 210 pp. (agotado)
- 10 DUQUE CORREDOR, Román
El derecho de la nacionalización petrolera, 1978, 274 pp. (agotado)
- 11 FERNANDEZ, Tomás R.
La nulidad de los actos administrativos, 1979, 214 pp. (agotado)
- 12 RODRIGUEZ GARCIA, Armando
Proceso urbano y municipio, 1978, 92 pp. (agotado)
- 13 GABALDON, Luis Gerardo
La responsabilidad penal de la persona jurídica en Venezuela, 1978, 137 pp. (agotado)
- 14 FARIA DE LIMA, J.J.
Honorarios profesionales de los abogados, 1979, 109 pp. Bs. 25
- 15 HUNG VAILLANT, Francisco
Contribución al estudio de la Ley contra Despidos Injustificados, 1979, 292 pp. (agotado)
- 16 URDANETA TROCONIS, Gustavo
La ejecución del urbanismo, 1980, 167 pp. Bs. 35
- 17 VAN GRONINKEN, Karim
Desigualdad social y aplicación de la ley penal (Análisis socio-jurídico de la justicia penal en delitos de homicidio), 1980, 111 pp. Bs. 35
- 18 BINSTOCK, Hanna
La protección civil del enfermo mental, 1980, 125 pp. Bs. 35
- 19 MARTIN MATEO, Ramón
Ordenación del territorio. El sistema institucional, 1980, 288 pp. Bs. 45
- 20 GORDILLO, Agustín
Introducción al Derecho de la Planificación, 1981, 156 pp. Bs. 35
- 21 BREWER-CARIAS, Allan R.
La defensa de la Constitución, 1982, 176 pp. Bs. 40

VII. COLECCION MONOGRAFIAS POLITICAS

- 1 NOVOA MONREAL, Eduardo
¿Vía legal al socialismo? El caso de Chile 1970-1973, 1978, 136 pp. Bs. 30
- 2 LEU, Hans-Joachim
Teoría de las relaciones internacionales (Un estudio-guía), 1978, 107 pp. Bs. 25
- 3 CHIOSSONE, Tullio
Apuntaciones político-sociales 1945-1968, 1979, 195 pp. Bs. 30
- 4 LEU, Hans-Joachim
La doctrina de las relaciones internacionales, 1980, 153 pp. Bs. 35
- 5 COMBELLAS, Ricardo
Estado de Derecho, Crisis y Renovación 1982, 146 pp. Bs. 50
- 6 BARRAGAN, Julia
Hipótesis Metodológicas, 1983, 138 pp. Bs. 40

VIII. COLECCION OPINIONES Y ALEGATOS JURIDICOS

- 1 *Inconstitucionalidad de la decisión del Congreso en el Caso "Sierra Nevada", por extralimitación de atribuciones en relación con el Dr. Luis Cova Arria*, 1980, 64 pp. (agotado)

IX. EDICIONES CONJUNTAS

A. CON EDITORIAL ATENEO DE CARACAS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Política, Estado y Administración Pública, 1ª Ed. 1979; 2ª Ed. 1983, 246 pp. Bs. 60

2	REY, Juan Carlos <i>Ensayos de teoría política</i> , 1980, 339 pp.	Bs. 60
3	REY, Juan Carlos <i>Problemas socio-políticos de América Latina</i> , 1980, 344 pp.	Bs. 60
4	INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS <i>El financiamiento de los Partidos Políticos y la democracia en Venezuela</i> , 1981, 236 pp.	Bs. 35
5	ESSENFELD DE BREUER, Senta <i>La cara oculta del desarrollo</i> , 1982, 93 pp.	Bs. 30
B. CON LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS, UCV		
1	RONDON DE SANZO, Hildegard <i>Teoría de la Actividad Administrativa</i> . 1981. 336 pp.	Bs. 90
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
	<i>Legislación Venezolana 1979</i> , Madrid-Caracas 1982, 968 pp.	Bs. 450
	<i>Legislación Venezolana 1980</i> , Madrid-Caracas 1982, 1.624 pp.	Bs. 450
	<i>Legislación Venezolana 1981</i> , Madrid-Caracas 1982, 1.166 pp.	Bs. 450
D. CON EDITORIAL MANOA, UCAB		
1	BREWER-CARIAS, Allan R. <i>Instituciones Políticas y Constitucionales</i> , 1ª Ed. 1982, 713 pp.; 2ª Ed., 1984	(en prensa)
E. CON EDITORIAL UNIVERSIDAD CATOLICA DEL TACHIRA		
1	BREWER-CARIAS, Allan R. <i>Sumario de la Constitución de 1961</i> , 1984, 247 pp.	Bs. 55
X. COLECCION TEXTOS LEGISLATIVOS		
1	<i>Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos</i> (Hildegard Rondón de Sansó, Gustavo Urdaneta y Allan R. Brewer-Carías), 1ª Ed. 1981 - 2ª Ed., 1982, 172 pp., 3ª Ed., 172 pp.	Bs. 45
2	<i>Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público</i> (Alberto Arteaga S., Allan R. Brewer-Carías, Humberto Njaim, Manuel Rachadel), 1983, 255 pp., 2ª Ed., 1983	(en prensa)
3	<i>Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio</i> . (Allan R. Brewer-Carías), 1984, 144 pp.	Bs. 60
XI. REVISTA DE DERECHO PUBLICO		
AÑO 1980		
	<i>Revista Nº 1</i> , enero-marzo, 210, pp.	(agotada)
	<i>Revista Nº 2</i> , abril-junio, 222 pp.	(agotada)
	<i>Revista Nº 3</i> , julio-septiembre, 218 pp.	(agotada)
	<i>Revista Nº 4</i> , octubre-diciembre, 214 pp.	(agotada)
AÑO 1981		
	<i>Revista Nº 5</i> , enero-marzo, 221 pp.	Bs. 60
	<i>Revista Nº 6</i> , abril-junio, 222 pp.	Bs. 60
	<i>Revista Nº 7</i> , julio-septiembre, 220 pp.	Bs. 60
	<i>Revista Nº 8</i> , octubre-diciembre, 206 pp.	Bs. 60
AÑO 1982		
	<i>Revista Nº 9</i> , enero-marzo, 225 pp.	Bs. 60
	<i>Revista Nº 10</i> , abril-junio, 220 pp.	Bs. 60
	<i>Revista Nº 11</i> , julio-septiembre, 227 pp.	Bs. 60
	<i>Revista Nº 12</i> , octubre-diciembre, 224 pp.	Bs. 60

AÑO 1983

Revista N° 13, enero-marzo, 223 pp.

Bs. 60

Revista N° 14, abril-junio, 228 pp.

Bs. 60

Revista N° 15, julio-septiembre, 238 pp.

Bs. 60

Revista N° 16, octubre-noviembre, 242 pp.

Bs. 55

AÑO 1984

Revista N° 17, 18, 19, 20 (en preparación). Suscripción por 1 año

Bs. 250

XII. REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

AÑO 1981

Revista N° 0, 197 pp.

Bs. 50

AÑO 1982

Revista N° 1, enero-junio, 200 pp.

Bs. 50

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

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

TOMO VI. *Propiedad y Expropiación*. 1979, 689 pp.

Bs. 140

BREWER-CARIAS, Allan R.

*Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la
Jurisprudencia Venezolana*, 4ª Reedicción, 1982, 475 pp.

Bs. 100

