

# revista de derecho publico

Nº 18

Abril-Junio 1984

Director: Allan R. Brewer-Carías

Editorial Jurídica Venezolana

---

## SUMARIO

---

### ESTUDIOS

#### Artículos

- La Constitución Venezolana y el Derecho Internacional*, por José Guillermo ANDUEZA ..... 5
- Las Fuerzas Armadas Nacionales: Aspectos de su régimen jurídico*, por Carlos Manuel AYALA CORAO ..... 23
- La intervención administrativa de los bancos o institutos de crédito*, por Gonzalo PEREZ LUCIANI ..... 39
- La Administración y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, por Gabriel RUAN SANTOS ..... 57

#### Comentarios Monográficos

- El régimen de los Territorios y Dependencias Federales*, por Allan R. BREWER-CARIAS ..... 85
- La Ley Orgánica para la Adecuación del Territorio y el Urbanismo Municipal*, por Román J. DUQUE CORREDOR ..... 99
- Hacia un nuevo esquema de regionalización Administrativa*, por Manuel RA-CHADELL ..... 113

### LEGISLACION

#### Información Legislativa

- Leyes, decretos normativos, reglamentos y resoluciones de efectos generales dictados durante el segundo trimestre de 1984*, por Ana María RUGGERI 123

### JURISPRUDENCIA

#### Información Jurisprudencial

- Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo) Segundo Trimestre de 1984*, por Mary RAMOS FERNANDEZ ..... 145

Comentarios Jurisprudenciales

*Los poderes de los Tribunales Agrarios para adoptar medidas preventivas y los efectos de los actos administrativos autorizatorios de movimientos de tierra*, por Allan R. BREWER-CARIAS ..... 211

BIBLIOGRAFIA

Revistas ..... 219

# *Las Fuerzas Armadas Nacionales: Aspectos de su Régimen Jurídico*

Carlos Manuel Ayala Corao

*Profesor de Derecho Administrativo y Derecho Constitucional  
Jefe de la Cátedra de Derecho Constitucional  
Facultad de Derecho. Universidad Católica Andrés Bello*

## SUMARIO

- I. INTRODUCCION
  1. *Composición.* 2. *Constitución.* 3. *Integración.* 4. *Objeto.*
- II. ORGANOS DE COMANDO Y CONSULTA
  1. *Presidente de la República.* 2. *Ministro de la Defensa.* 3. *Comandancias Generales.* 4. *Inspectoría General.* 5. *Junta Superior.* 6. *Estado Mayor Conjunto.* 7. *Comandos Unificados y Específicos.* 8. *Contraloría.* 9. *Ayudantes.* 10. *Edecanes.*
- III. DIVISION ADMINISTRATIVA MILITAR
  1. *División Territorial.* A. *Regionalización Militar.* B. *Circunscripciones y Distritos Militares.* C. *Comandos de Guarnición.*
- IV. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA
  1. *Organización Administrativa.* 2. *Régimen Presupuestario.* 3. *Régimen de Control y Fiscalización.*
- V. REGIMEN DE PRESTACION DE SERVICIOS
  1. *Régimen de Empleo.* A. *Autoridad competente.* B. *Clases.* 2. *Mando y subordinación.* A. *Principio General.* B. *Autoridad competente.* C. *Clasificación.* 3. *Clasificación de personal militar.* 4. *Clasificación de personal civil.*
- VI. SITUACIONES MILITARES
  1. *Actividad.* 2. *Disponibilidad.* 3. *Retiro.*
- VII. DEBERES Y DERECHOS
  1. *Deberes.* 2. *Sometimiento a la jurisdicción militar.* 3. *Ejercicio de facultades disciplinarias.* 4. *Derecho a empleo.* 5. *Goce de remuneración.*
- VIII. INCOMPATIBILIDADES
  1. *Prohibición de ejercer simultáneamente la autoridad militar y la civil.* 2. *Prohibición de desempeño de más de un destino público remunerado.* 3. *Situación del goce simultáneo de pensiones, o de sueldo y pensión.*

## I. INTRODUCCION

De acuerdo a la Constitución Nacional (art. 132), las Fuerzas Armadas Nacionales forman una institución apolítica, obediente y no deliberante, organizada por el Estado para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación. Por ello, las Fuerzas Armadas están al servicio de la República, y en ningún caso al de una persona o parcialidad política alguna.

Este principio es recogido por la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (art. 5) al establecer que "las Fuerzas Armadas Nacionales son esencialmente obedientes y no deliberantes, y estarán al servicio exclusivo de la República".

De acuerdo a la Constitución Nacional (art. 136, ord. 11º) *el régimen y la organización de las Fuerzas Armadas Nacionales* es de la *competencia del Poder Nacional*. De allí, que el régimen jurídico sobre la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas Nacionales, sea el establecido en la Ley Orgánica respectiva vigente (LOFAN), así como en sus respectivos reglamentos (art. 5, LOFAN).

Dicha Ley vigente, fue Sancionada por el Congreso de la República el 11-08-83, Promulgada por el Ejecutivo Nacional el 23-9-83, y finalmente publicada en la Gaceta Oficial Nº 3.256 Extraordinaria, del 23-9-83, entrando por lo tanto en vigencia a partir de esta misma fecha. La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales vigente, derogó expresamente en su artículo 434, los Decretos-Leyes número 159 del 1-2-46; 349 del 22-6-46; 288 del 27-6-58 y 439 del 21-11-58. Así mismo, derogó la Ley sobre tiempo de servicio de Oficiales de las Fuerzas Armadas Nacionales.

### 1. *Composición*

Las Fuerzas Armadas Nacionales, están *compuestas* de acuerdo a la Ley (art. 4º) por cuatro fuerzas a saber:

1.1. *Fuerzas Terrestres: Ejército*, a quien le corresponde la defensa terrestre (art. 9º *ejusdem*);

1.2. *Fuerzas Navales: Armada*, a quien le corresponde la defensa naval (art. 10, *ejusdem*);

1.3. *Fuerzas Aéreas: Aviación*, a quien le corresponde la defensa aérea (art. 11, *ejusdem*); y

1.4. *Fuerzas Armadas de Cooperación: Guardia Nacional*, a quien le corresponde cooperar con las otras Fuerzas en la defensa terrestre, naval y aérea del territorio nacional (art. 12, *ejusdem*).

### 2. *Constitución*

A su vez, cada una de las Fuerzas está organizada según su misión, y cumple sus funciones de acuerdo a los objetivos establecidos en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, estando *constituidas* de la siguiente manera:

#### 2.1. *Ejército* (arts. 366 a 368):

a) Comando General del Ejército (Ver II-3).

b) Unidades Operativas: constituidas por tropas de las armas y de los servicios, organizadas en unidades de combate, de apoyo de combate y de apoyo de servicio de combate.

c) Unidades y establecimientos de apoyo: comprenden los fuertes, cuarteles, escuelas, unidades de adiestramiento, talleres, depósitos y demás dependencias necesarias para el funcionamiento de las Unidades Operativas, para la vida y el adiestramiento del personal, así como para el combate.

d) Reservas: formadas de acuerdo a las prescripciones de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales y la Ley de Conscripción y Alistamiento Militar.

## 2.2. Armada (arts. 370 a 372):

- a) Comando General de la Armada (Ver II-3).
- b) Unidades Operativas: constituidas entre otras por unidades y servicios navales, aeronavales, guardacostas y de infantería de marina necesarios para el cumplimiento de la misión asignada.
- c) Establecimientos de tierra: comprenden bases navales, aeronavales, estaciones y apartaderos, instalaciones fijas para los institutos, escuelas, jefaturas, servicios navales, organismos asesores y cuarteles de infantería de marina, necesarios para la ubicación, alojamiento y apoyo de las fuerzas componentes.
- d) Reservas: (idem supra A-d).

## 2.3. Aviación (arts. 374 a 377):

- a) Comando General de la Aviación (Ver II-3).
- b) Unidades Operativas: constituidas por los comandos aéreos, bases aéreas, unidades de combate y de adiestramiento.  
Las unidades terrestres de defensa de bases aéreas y otras instalaciones de la Aviación se organizan en unidades similares a las del Ejército, según corresponda.
- c) Unidades y establecimientos de apoyo: comprenden las escuelas, unidades logísticas y demás dependencias necesarias para el funcionamiento de las unidades operativas.
- d) Reservas: (idem supra A-d).

## 2.4. Fuerzas Armadas de Cooperación (arts. 379 a 381):

- a) Comando General de las Fuerzas Armadas de Cooperación (Ver II-3).
- b) Unidades Operativas: constituidas por las unidades territoriales de servicio general, servicio especializado, y de apoyo necesario para el cumplimiento de la misión y funciones asignadas.
- c) Unidades y establecimientos de apoyo: comprenden los cuarteles, centros de instrucción, talleres, depósitos y demás instalaciones necesarias para el funcionamiento de las unidades operativas.
- d) Reservas: (idem supra A-d).

La *constitución y fraccionamiento* de cada Fuerza, están establecidos en el Reglamento respectivo (arts. 369, 373, 378 y 382).

## 3. Integración

A su vez las Fuerzas Armadas están *integradas* de acuerdo a la Ley (art. 364) por:

A. *Las Fuerzas Activas*: constituidas por todos los efectivos militares que se encuentren en filas; y

B. *Las Fuerzas de Complemento*, constituidas por: a) Oficiales y Sub-Oficiales Profesionales de Carrera en las situaciones de disponibilidad o retiro; b) Oficiales, Sub-Oficiales de reserva; c) Personal de Tropa licenciado cuya edad no exceda los

50 años; y d) las organizaciones capacitadas y equipadas para desempeñar funciones afines a la Institución Armada.

#### 4. Objeto

De acuerdo a la Ley Orgánica, las Fuerzas Armadas Nacionales tienen por *objeto* (art. 8):

- a) Asegurar la defensa nacional, a fin de garantizar la integridad y libertad de la República y la estabilidad de las instituciones democráticas;
- b) Asegurar el cumplimiento de la Constitución y las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación;
- c) Cooperar con el mantenimiento del orden público;
- d) Participar en el desarrollo integral del país, conforme a las Leyes y lo dispuesto por el Presidente de la República;
- e) Desempeñar las funciones de servicio militar, conforme a la Constitución y las Leyes;
- f) Las demás que señalen las Leyes y Reglamentos.

Además de este objeto general de las Fuerzas Armadas Nacionales, cada una de las Fuerzas tiene señalados en la Ley objetos particulares: 1) Ejército, art. 9; 2) Armada, art. 10; 3) Aviación, art. 11; y 4) Guardia Nacional, art. 12.

## II. ORGANOS DE COMANDO Y CONSULTA

1. En relación a los *órganos de Comando*, la propia Constitución Nacional establece que el *Presidente de la República es el "Comandante en Jefe"* de las Fuerzas Armadas Nacionales, y en tal condición, ejerce por sí solo en su carácter de Jefe de Estado, la suprema autoridad jerárquica de ellas (arts. 131 y 190, ord. 3º C.N.). Principio éste, que es ratificado y desarrollado por la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (art. 51). Es así, como al Presidente de la República le corresponde mandar, gobernar, organizar, administrar y distribuir las Fuerzas Armadas Nacionales (art. 54, LOFAN); estando por tanto, todos los militares en servicio activo, bajo su subordinación (art. 52, LOFAN). Sin perjuicio de lo dicho anteriormente, el Presidente de la República da sus órdenes a las Fuerzas Armadas Nacionales por órgano del Ministro de la Defensa (art. 53, LOFAN), a través de Decretos, órdenes, instrucciones, resoluciones y reglamentos (art. 55, LOFAN).

2. En esta forma, el *Ministro de la Defensa*, en ejecución de las órdenes del Presidente de la República, es la más alta autoridad de todas las cuestiones de mando, gobierno, organización, instrucción y administración de las Fuerzas Armadas Nacionales (art. 62); constituyéndose en la autoridad intermedia para las relaciones entre el Presidente de la República y los funcionarios militares (art. 63, LOFAN). Así por ejemplo, el otorgamiento de grados a Oficiales Generales, Almirantes, Coroneles y Capitanes de Navío, es hecho mediante Despachos, firmados por el Presidente de la República y refrendados por el Ministro de la Defensa) art. 121 y 123, LOFAN); y el contingente de las Fuerzas Armadas es fijado por el Presidente de la

República, necesitando dicho acto ser refrendado por el Ministro de la Defensa, para su validez (art. 190, C.N.).

Además de las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Central (ver arts. 20 y 26), al Ministro de la Defensa le corresponden específicamente las atribuidas en el artículo 64 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales. A su vez, el Ministro de la Defensa, como subordinado del Presidente de la República, es la máxima autoridad jerárquica y administrativa del *Ministerio de la Defensa*. Este organismo está integrado de acuerdo a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, por el Ministro, la Dirección General; las Direcciones Generales Sectoriales, Unidades Operativas o de Ejecución, la Inspección General de las Fuerzas Armadas Nacionales, la Junta Superior de las Fuerzas Armadas Nacionales, el Estado Mayor Conjunto, las Comandancias Generales de Fuerzas, los Comandos Unificados y Específicos, la Contraloría General de las Fuerzas Armadas Nacionales, y los otros organismos que establezca el Ministro de la Defensa, previa disposición del Presidente de la República (art. 61, LOFAN). No obstante, los detalles de organización administrativa del Ministerio de la Defensa se encuentran regulados en el "Reglamento Orgánico del Ministerio de la Defensa".

3. *Las Comandancias Generales de las Fuerzas*, están bajo las órdenes del respectivo Comandante General (art. 79). De manera tal, que a cada Fuerza le está asignada para su comando particular, una Comandancia General respectivamente (art. 79).

De manera tal, que la línea de mando se establece en el siguiente orden: 1) Presidente de la República, 2) Ministro de la Defensa, y 3) Comandantes Generales de Fuerza (art. 83). En consecuencia, el Comandante General de cada Fuerza ejerce el mando, organización, administración e instrucción de su Fuerza; y es a su vez responsable ante el Ministro, por el funcionamiento de su Fuerza, así como de la ejecución de su presupuesto (arts. 80 y 81).

4. *La Inspección General de las Fuerzas Armadas Nacionales*, tiene por objeto supervisar las actividades de las Fuerzas, en todo lo referente a la instrucción y disciplina de éstas, a fin de obtener la unidad de doctrina en la primera y el fortalecimiento de la segunda (art. 65, LOFAN). Está a cargo del Inspector General de las Fuerzas Armadas Nacionales (cuyas funciones propias se encuentran establecidas en el art. 67), quien recibe órdenes del Ministro, estando secundado por los Inspectores de las distintas Fuerzas (art. 66, LOFAN).

5. *La Junta Superior de las Fuerzas Armadas Nacionales* es el principal órgano asesor del Presidente de la República, del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, y del Ministerio de la Defensa, en materia militar (art. 98). Está integrada por el Ministro de la Defensa, el Inspector General de las Fuerzas Armadas Nacionales, el Jefe del Estado Mayor Conjunto y los respectivos Comandantes de Fuerzas (art. 99).

Tiene como misión permanente estudiar todos los asuntos relacionados con las Fuerzas Armadas Nacionales, a los efectos de su funcionamiento y empleo tanto en tiempo de paz, como de emergencia (art. 100).

Además, es un órgano de consulta obligatoria en lo referente a: a) organización general de las Fuerzas Armadas; b) disposiciones fundamentales sobre movi-

lización y concentración; c) planes de operaciones; d) ejecución o modificación de vías estratégicas, e) adopción de nuevos armamentos; en cuyo caso su opinión favorable será necesaria para las adquisiciones de carácter estratégico o que comprometan al Fisco Nacional por más de un presupuesto; f) defensa antiaérea y de las costas; g) empleo de cada una de las Fuerzas Armadas Nacionales para la seguridad y defensa del país (ver art. 101).

6. El *Estado Mayor Conjunto* es el órgano de planificación del Ministerio de la Defensa (art. 105), su función planificadora y de asesoramiento al Ministro la desempeña a través de las misiones establecidas en el art. 107.

Además por orden y bajo la dirección de la Junta Superior de las Fuerzas Armadas Nacionales, le corresponde desarrollar los planes que ella decida en las materias establecidas en el art. 106.

7. *Los Comandos Unificados y Específicos*, son establecidos por el Presidente de la República, y dependen directamente de él en su condición de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales (arts. 57 y 59). Pueden tener asignadas dos tipos de funciones: a) En tiempo de Paz: actuar como órganos permanentes de planificación militar, en cuyo caso, tendrán la jurisdicción territorial que les asigne el Presidente; b) En caso de emergencia: ejecutar las operaciones militares o de otra índole, conforme a los planes que al efecto se dispongan y a las instrucciones que les sean impartidas por la autoridad competente, en cuyo caso tendrán la jurisdicción territorial correspondiente al Centro de Operaciones que se les asigne (ver art. 57).

En todo caso, su organización, misión y funcionamiento será reglamentado por el Presidente de la República, por órgano del Ministro de la Defensa (art. 59).

8. *La Contraloría General de las Fuerzas Armadas Nacionales* es el organismo de más alta jerarquía dentro del Ministerio de la Defensa, para ejercer el control administrativo "interno" (art. 74). En tal sentido, lleva a cabo el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos adjudicados al Ministerio; así como el de las operaciones relacionadas a éstos. Ello, sin menoscabo de las atribuciones que sobre control "externo" le atribuye la Constitución y las leyes a la Contraloría General de la República (art. 75).

9. *Los Ayudantes*, son aquellos Oficiales de las Fuerzas Armadas Nacionales que tienen por misión dirigir y ejecutar trabajos de oficina en las Unidades y dependencias militares (art. 84). Son asignados directamente a un Jefe de quien dependerán, y a quien serán responsables directamente (art. 85). Los ayudantes están encargados de las tareas descritas en el artículo 86 de la Ley.

10. Los *Edecanes*, son aquellos Oficiales Ayudantes, asignados al Presidente de la República para un servicio general e inmediato y para las atenciones protocolares (art. 92). Además, los Edecanes tienen la altísima responsabilidad de ejercer la custodia personal del Presidente de la República (art. 93). Los Edecanes designados como tales por el Presidente, forman el Cuerpo de Edecanes, bajo el mando de un General de Brigada o un Coronel, o sus equivalentes en la Armada (art. 94).

Por último, a pesar de que la nueva Ley incorpora dentro de los órganos consultores de las Fuerzas Armadas Nacionales en su artículo 97 al Consejo Nacional de Seguridad y Defensa (CONASEDE), pensamos que tal inclusión es innecesaria e incorrecta, a pesar de la remisión que hace a su Ley especial y Reglamentos. El



CONASEDE es el máximo organismo de planificación y asesoramiento del Presidente de la República en materia de Seguridad y Defensa y depende directamente de éste, como la más alta autoridad en todo lo relacionado con la Seguridad y Defensa del Estado Venezolano (artículo 5 y 6 de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa y art. 1º de su Reglamento Parcial N° 1). La Seguridad y Defensa bajo una concepción democrática y moderna, incluye no sólo el aspecto militar, sino los del desarrollo económico, social, político y otros. De allí la imprecisión con que debe ser calificada la norma contenida en el artículo 60 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, al establecer que los acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa serán ejecutados por intermedio del Ministro de la Defensa por orden del Presidente de la República. Dicha norma en todo caso, ha debido limitarse a la ejecución de acuerdos "en materia militar", pues no es sostenible que el Ministro de la Defensa ejecute acuerdos del CONASEDE en materia económica social, más aún, cuando el contenido de algunos acuerdos tomados por el CONASEDE, puede corresponder de conformidad con la Constitución o las leyes, a atribuciones que el Presidente debe ejercer en Consejo de Ministros, a cuyo efecto, deberán ser sometidos a consideración de este cuerpo con anterioridad a su ejecución (art. 190, C.N. y art. 7 Reglamento Parcial N° 1, LOS y D).

### III. DIVISION ADMINISTRATIVA MILITAR

#### 1. *La División Territorial*

##### A. *La Regionalización militar*

El Presidente de la República es competente para establecer las Regiones Administrativas en que puede quedar organizado para fines militares el territorio nacional, determinando su jurisdicción, a *objeto* de (art. 394 y 395):

- a. Establecer una conveniente distribución de las Fuerzas Activas a los fines de la Defensa Nacional.
- b. Mantener en los Estados, Distritos Federales y Territorios Federales, las fuerzas necesarias para coadyuvar al mantenimiento del orden público; y
- c. Facilitar el desarrollo de las actividades inherentes a la conscripción y alistamiento militar del territorio respectivo.

Estas Regiones Militares deben ser armonizadas tanto con las Regiones Administrativas para el desarrollo económico, como con las Regiones para la Seguridad y Defensa, a objeto de lograr una adecuada coordinación de sus cometidos.

A su vez, el Presidente de la República, puede dividir las Regiones Militares en Zonas Militares, determinando su jurisdicción geográfica, conforme a la planificación conjunta del Ministerio de la Defensa y los Comandos Generales de Fuerzas (art. 396).

Las Regiones Militares creadas, estarán bajo el mando de los Oficiales Generales o Almirantes designados para tales fines por el Presidente de la República, quienes dependerán del Ministerio de la Defensa (art. 397).

Las atribuciones de los Comandantes de las Regiones Militares están consagradas expresamente en el artículo 398.

#### B. *Las Circunscripciones y Distritos Militares*

Las Regiones Militares están integradas a su vez, por las Circunscripciones Militares, las cuales dependen del Comando de éstas. A tales efectos, cada entidad federal constituye una Circunscripción Militar, cuya sede es la capital de dicha entidad (arts. 400 y 401). Las funciones de las Circunscripciones son las establecidas expresamente en el artículo 401 de la Ley.

Las Circunscripciones Militares pueden dividirse en Distritos Militares cuando sea necesario, y dependerán de aquellas con funciones análogas y complementarias (art. 402).

#### C. *Los Comandos de Guarnición*

Las Guarniciones militares son el conjunto de instalaciones, servicios, tropas y demás personal militar, acantonados en una determinada localidad y sus alrededores, conforme a los límites establecidos por el Comandante de la Región Militar, previa aprobación del Ministro de la Defensa, oída la opinión obligatoria mas no vinculante, de la Junta Superior de las Fuerzas Armadas Nacionales (art. 404).

Los buques de la Armada que se encuentren fuera de las aguas territoriales nacionales, son considerados una Guarnición (art. 404, Parágrafo Unico).

La Guarnición está bajo el mando de un comandante, el cual será el Oficial efectivo en actividad, de mayor graduación o más antiguo, con ejercicio de Comando, los cuales pueden ser designados de manera específica por el Presidente de la República. Cuando el Ministro de la Defensa es militar, es a su vez, Comandante de la Guarnición del Distrito Federal y Estado Miranda (art. 403). Los Comandantes de Guarniciones tienen las atribuciones establecidas en el artículo 406 de la Ley.

### IV. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

#### 1. *Organización Administrativa*

Las Fuerzas Armadas Nacionales forman parte del conjunto orgánico de la Administración Pública Nacional. Es decir, todos los órganos y organismos de las Fuerzas Armadas, como son los analizados en el punto anterior, conforman la administración pública militar, cuyo centro de acción directiva, fiscalizadora y ejecutiva es el Ministerio de la Defensa (arts. 308 y 309).

El Ministerio de la Defensa como ente de la Administración Pública Central, es un órgano integrante del Poder Ejecutivo Nacional, y por tanto depende jerárquicamente del Presidente de la República. Por lo cual, este Ministerio como ente integrante de la Administración Pública Nacional se encuentra además regulado en cuanto tal, por la Ley Orgánica de la Administración Central y el Reglamento Orgánico respectivo.

Pero además, las Fuerzas Armadas Nacionales tienen organismos descentralizados funcionalmente, como las Empresas e Institutos Autónomos adscritos al Ministerio de la Defensa, como cabeza de sector, los cuales están regulados por sus respectivas leyes o estatutos.

2. El *régimen presupuestario* se rige por lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. Sin embargo, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales trae algunas regulaciones específicas. Así por ejemplo establece, que las leyes de Presupuesto de cada ejercicio fiscal, en la Sección correspondiente al Ministerio de la Defensa, preverá las asignaciones presupuestarias para cada una de las cuatro Fuerzas en Capítulos separados (art. 310).

3. El *régimen de control y fiscalización financiera* externa, se lleva a cabo por los mecanismos establecidos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y su Reglamento; así como por la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales y sus Reglamentos, en relación al control financiero interno. Sin embargo, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales establece algunas regulaciones de carácter específico. Así por ejemplo, los Jefes de todas las unidades y dependencias militares que tienen a su cargo la Administración de fondos, están sometidos al control de la superioridad, a fin de mantener una vigilancia adecuada sobre la inversión de éstos (art. 311). Igualmente la Ley establece normas específicas sobre administración de ingresos y egresos (art. 312); Sistema de Estadística y Contabilidad (art. 313); rendición de Cuentas y Fondos de Reserva del Ministerio (arts. 314 y 315); y ejecución de trabajos y servicios (art. 316).

## V. REGIMEN DE PRESTACION DE SERVICIOS

La Administración Militar, como parte que es de la Administración Pública Nacional, comprende la organización y sostenimiento en el más perfecto estado de empleo y utilidad, de las Fuerzas Armadas Nacionales (art. 308, LOFAN). Es así, que siendo los miembros de las Fuerzas Armadas, personal al servicio del Estado, son entonces funcionarios públicos militares. En relación al régimen de prestación de servicios, el personal militar se rige por la Constitución Nacional, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, el Código de Justicia Militar, y cualesquiera otras leyes y reglamentos nacionales que les sean aplicables. Es esta la razón por la cual, la Ley de Carrera Administrativa exceptuó de su aplicación, a los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales, en su condición de tales (art. 5, ord. 4º, LCA). Sin embargo, el personal al servicio de las Fuerzas Armadas Nacionales está regido por el régimen jurídico que analizaremos en el punto N° 4.

### 1. *Régimen del Empleo*

A. *Autoridad competente*: Le corresponde al Presidente de la República, conferir los empleos en las Fuerzas Armadas Nacionales, según las necesidades del servicio y capacidad del designado (art. 128, LOFAN) el cual debe tener en cuenta,

no sólo el grado, sino también la antigüedad en relación a la de otros Oficiales que presten servicios en la Misma Unidad o Dependencia Militar (art. 129 LOFAN).

B. *Clases*: El empleo se clasifica en tres clases:

a. *Titular*: Concede el mando, las atribuciones, los derechos, la responsabilidad y las remuneraciones que le son inherentes, de acuerdo con la ley respectiva (art. 129, LOFAN).

b. *Interino*: Implica la posesión efectiva del empleo por tiempo determinado, y coloca a quien lo desempeña en igualdad de condiciones al que lo tiene como titular (art. 129, LOFAN). Los empleos interinos no pueden darse por más de seis (6) meses (art. 132, LOFAN).

El nombramiento de los Oficiales para desempeñar empleos titulares e interinos, es hecho por Orden General (art. 131, LOFAN).

c. *Accidental*: Constituye un reemplazo momentáneo por ausencia o impedimento del titular o del interino, y sólo da derecho al mando y a las atribuciones, durante el tiempo que se ejerza (art. 130, LOFAN). Los empleos accidentales, están limitados a tres meses de duración (art. 132, LOFAN).

## 2. *Mando y subordinación*

A. *Principio General*: Las unidades, servicios, dependencias y demás reparticiones de las Fuerzas Armadas Nacionales, no pueden permanecer en ninguna circunstancia, sin jefe a quien obedecer y sobre quien recaiga la responsabilidad del mando (art. 135 LOFAN).

B. *Autoridad competente para otorgar mandos*: Le corresponde al Presidente de la República, conferir los mandos efectivos de las Fuerzas Armadas Nacionales, por órgano del Ministerio de la Defensa (art. 136, LOFAN).

C. *Clasificación*: Los mandos efectivos pueden obtenerse por designación o por sucesión.

a. *Por Designación*: El mando por designación se concede al oficial que, con el grado correspondiente a la categoría del empleo, se juzgue más idóneo para desempeñarlo (art. 139 LOFAN).

b. *Por Sucesión*: Le corresponde automáticamente al Oficial de mayor graduación y más antiguo que esté prestando servicio en la unidad, dependencia, fortaleza o guarnición donde ocurra la vacante. En este caso, se considerará el empleo desempeñado en forma accidental. En caso de existir igualdad de grado y mérito para un mando por sucesión, privará la antigüedad (art. 140, LOFAN).

D. *Consecuencia*: La consecuencia fundamental del mando, es que al Oficial que lo tenga, le estarán subordinados todos los individuos de la Fuerza que entre a mandar y hasta los de su misma graduación, aunque le sean más antiguos (art. 141, LOFAN).

### 3. Clasificación del personal militar

La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales clasifica al personal militar en (art. 210):

- 3.1. Oficiales y Sub-Oficiales Profesionales de Carrera.
- 3.2. Tropa Profesional.
- 3.3. Alistados, y
- 3.4. Aspirantes a 1 y a 2.

*Los Oficiales y Sub-Oficiales Profesionales de Carrera se clasifican a su vez en las siguientes categorías (art. 216, LOFAN).*

3.1.1. *Efectivos:* Pertenecen a esta categoría los Oficiales y Sub-Oficiales de Carrera, egresados de los Institutos de Formación, de las diferentes Fuerzas (Ejército, Armada, Aviación y Guardia Nacional, de acuerdo al art. 4, LOFAN), o de Institutos Extranjeros de Formación Militar, o procedentes de los Cuerpos de Tropas que hayan obtenido el Despacho correspondiente y los asimilados que adquieran tal categoría cumplidos los requisitos legales y reglamentarios (art. 217, LOFAN).

3.1.2. *De reserva:* Pertenecen a esta categoría los Oficiales y Sub-Oficiales Profesionales de Carrera, que sin ejercer la carrera militar de modo permanente, sino de manera eventual, obtengan el Despacho correspondiente de acuerdo con las prescripciones de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (art. 218).

3.1.3. *Asimilados:* Pertenecen a esta categoría, los venezolanos profesionales o especialistas que reciban empleo por conferimiento del Presidente de la República, para desempeñar temporalmente funciones de Oficiales y Sub-Oficiales Profesionales de Carrera, en las unidades, servicios y dependencias de las Fuerzas Armadas Nacionales (art. 219, LOFAN).

3.1.4. *Oficiales Honorarios:* Es el grado conferido como especial distinción, a Oficiales efectivos de las Fuerzas Armadas de países amigos de Venezuela, en los grados establecidos en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, y en los términos señalados en la Ley sobre Grados Militares Honorarios (art. 220, LOFAN).

### 4. Clasificación del personal civil:

El personal civil de las Fuerzas Armadas Nacionales se clasifica en (art. 420):

4.1. *Funcionarios o empleados públicos:* son aquellos que prestan servicios predominantemente intelectual en las Fuerzas Armadas Nacionales o en los Institutos Autónomos adscritos al Ministerio de la Defensa. El régimen legal aplicable es el previsto en la Ley de Carrera Administrativa, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, y las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables (art. 421).

4.2. *Obreros:* Son aquellos que prestan servicios predominantemente físicos en las Fuerzas Armadas Nacionales, Institutos Autónomos o empresas del Estado adscritas al Ministerio de la Defensa. El régimen legal aplicable es el previsto en la Legislación Laboral y la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (art. 422).

El nombramiento y remoción de estos, será hecha conforme a la Ley y a las normas y procedimientos que dicte el Ministerio de la Defensa en la reglamentación correspondiente (art. 427).

Tanto los empleados como los obreros públicos al servicio de las Fuerzas Armadas Nacionales, tienen los deberes y derechos establecidos en la Constitución, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales y sus Reglamentos, la Ley de Carrera Administrativa y su Reglamento, y la Legislación Laboral respectivamente. Particularmente la Ley prevé:

A. Beneficios: gozarán del incremento de sueldos o salarios en relación al obtenido por los funcionarios y obreros de las ramas de la Administración Pública (art. 428).

B. Restricciones: No podrán: a) celebrar contratos colectivos de trabajo; b) ejercer el derecho a la huelga; c) otras restricciones especiales establecidas por vía reglamentaria.

## VI. LAS SITUACIONES MILITARES

Las situaciones militares son los diversos estados en los cuales se encuentran los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales, en relación a la prestación de servicios y el desempeño de sus funciones.

En base a ello, los Oficiales y Sub-Oficiales Profesionales de Carrera de los distintos grados, pueden ocupar una de las siguientes *Situaciones Militares* (art. 221, LOFAN):

1. *Actividad*
  - 1.1. *Unico*: La situación de licencia
2. *Disponibilidad*
3. *Retiro*

### 1. *Actividad*:

Es la situación de los militares que ocupen un cargo o empleo, en el país o en el exterior, en las Fuerzas Armadas Nacionales; o una Comisión en otros entes de la Administración Pública, en organismos nacionales o internacionales, y los prisioneros de guerra (art. 222, LOFAN).

Es decir, un militar seguirá en su situación de actividad cuando en virtud de una comisión de servicio se encuentre prestando sus servicios en la Administración Pública. En estos casos, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales establece un límite de dos años consecutivos para desempeñar cargos fuera de las Fuerzas Armadas Nacionales (art. 222, Primer Aparte, LOFAN).

1.1. *Unico: La situación de Licencia*: La Licencia es un permiso que otorgan las autoridades militares (Comandantes de Fuerza, Ministro de la Defensa o Presidente de la República) a los Oficiales y Sub-Oficiales Profesionales de Carrera en situación de actividad.

Las Licencias son de dos tipos:

A. Licencia por enfermedad: se otorga en casos de padecimiento que ocasionen la incapacidad para incorporarse al cargo o empleo militar encomendado. En estos casos, este personal militar no podrá ser mantenido en la situación de actividad

por más de un año, salvo el caso de heridas recibidas en el campo de batalla. Pasado el límite de un año, este personal será sometido a examen de una Junta Médica especial, designada por el Ministerio de la Defensa, la cual se pronunciará sobre el pase a disponibilidad o al retiro, o continuar en actividad, según el estado de salud del examinado (art. 223, LOFAN).

B. Licencia por asuntos particulares: Se otorga para la solución de asuntos particulares del personal militar, cuya dedicación requiere de la utilización del tiempo completo de éste. El tiempo máximo de duración en la situación de actividad, es de seis (6) meses. Vencido este lapso, si el militar en licencia no vuelve a su empleo, será pasado a situación de disponibilidad (art. 224, LOFAN).

## 2. Disponibilidad:

Es la situación temporal que conlleva a la separación del servicio activo de los Oficiales y Sub-Oficiales Profesionales de Carrera efectivos, que antes de llegar a la edad o tiempo límite en el grado para pasar a la situación de retiro, no desempeñen un cargo, empleo o comisión, motivado a las causas siguientes: a) Propia solicitud; b) Medida disciplinaria; c) Licencia por más de seis (6) meses; d) Falta de empleo; e) Falta de idoneidad profesional declarada por la Junta Técnica correspondiente; f) Enfermedad no causada en acto del servicio; y g) Sentencia de los Tribunales que comporte separación temporal del servicio o pérdida del empleo (art. 228, LOFAN).

El pase a la situación de disponibilidad se llevará a cabo, por disposición del Presidente de la República y Resolución del Ministerio de la Defensa, oída la opinión del respectivo Consejo de Investigación (art. 232, LOFAN).

Ahora bien, transcurridos dos años de permanencia en la situación de disponibilidad, el Oficial o Sub-Oficial Profesional de Carrera pasará a situación de retiro, salvo que el Consejo de Investigación recomiende su reincorporación a la actividad (art. 234, LOFAN).

## 3. Retiro:

Es la situación a la que pasarán los Oficiales y los Sub-Oficiales Profesionales de Carrera que dejen de prestar servicio en las Fuerzas Armadas Nacionales, motivado a las causas siguientes: a) Tiempo de Servicio cumplido (ver arts. 241, 242, 243 y 250); b) Límite de tiempo en el grado, de conformidad con lo establecido en el artículo 189 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales; c) Límite de edad; d) Propia solicitud; e) Límite de tiempo en situación de disponibilidad; f) Invalidez absoluta y permanente; g) Medida disciplinaria; h) Sentencia condenatoria definitivamente firme que acarree pena de presidio; e i) Falta de idoneidad y capacidad profesional (art. 239, LOFAN).

El pase a la situación de retiro será acordado por disposición del Presidente de la República y Resolución del Ministerio de la Defensa, oída la opinión del Consejo de Investigación, cuando se trate de una de las causales previstas en los literales f), g) e i). Para los otros casos, no se requerirá la opinión previa del Consejo de Investigación (art. 240, LOFAN).

## VII. DEBERES Y DERECHOS

La calidad de los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales y particularmente los Oficiales y Sub-Oficiales Profesionales de Carrera en situación de actividad genera una serie de deberes y derechos que analizaremos brevemente a continuación.

1. *Deberes*: Están obligados a *desempeñar las funciones para las cuales sean designados*, no pudiendo renunciar ni excusarse de servir en un empleo, sino en los casos excepcionales previstos en las Leyes y Reglamentos (art. 210, LOFAN. Ver la Sección II del Capítulo I del Título I; sobre los Deberes de los Militares, arts. 19 a 50 *cjusdem*).

2. Sometimiento a la *jurisdicción Militar* en los términos prescritos por el Código de Justicia Militar (art. 211, LOFAN).

3. *Ejercicio de las facultades disciplinarias* (art. 212, LOFAN).

4. *Derecho a un empleo* en las Fuerzas Armadas Nacionales, con las limitaciones que prescriban el presupuesto del ramo y las conveniencias del servicio (art. 212, LOFAN).

5. Goce de una *remuneración* (212, LOFAN). La remuneración del personal militar estará integrada por: a) el sueldo; b) ración; c) asignaciones; d) primas; e) compensaciones; y f) viáticos (arts. 289, 292 y 295, LOFAN).

En relación a las *asignaciones complementarias*, estas pueden ser acordadas por el Ministro de la Defensa, al personal militar en actividad, tomando en cuenta la naturaleza de la función que cumple (art. 291, LOFAN). Las *compensaciones* o auxilios son concedidas por el Ministro de la Defensa, al personal militar, según las necesidades de servicio, la situación particular de cada quien y los recursos que fije con este propósito la Ley de Presupuesto en cada ejercicio fiscal (art. 292, LOFAN). Así mismo, el Ministro de la Defensa puede incluir en el Proyecto de Presupuesto, una partida destinada a compensar a los Oficiales y Sub-Oficiales Profesionales de Carrera en situación de actividad, que figuren en las listas de méritos de que trata el art. 178 de la LOFAN, y que no hayan ascendido por falta de vacante (art. 293, LOFAN). Sin embargo, de ninguna manera el sueldo normal fijado, sumado a esta gratificación, podrá ser mayor que el sueldo normal del grado superior (art. 294, LOFAN).

Las *primas* pueden ser de carácter "permanente" o "temporal"; y "existentes" o "a establecer", por el Ministerio de la Defensa, de acuerdo al grado, empleo y antigüedad del personal militar activo (art. 289, LOFAN). Así por ejemplo, los militares que sean profesores de alguna asignatura en los planteles de enseñanza militar, reciben una prima, acordada en el presupuesto de cada instituto (art. 296, LOFAN).

Por último, los *viáticos* contribuyen la remuneración que recibe el militar activo, que cumpla una comisión designada por la superioridad. Estos serán acordados según la reglamentación que debe establecer el Ministerio de la Defensa, teniendo en cuenta el grado o jerarquía, las condiciones propias del empleo, y el costo de la vida del país si la comisión fuese en el exterior (art. 295, LOFAN). *De tal manera, que la remuneración complementaria al sueldo, que establece la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, para el militar que cumpla una comisión de servicio, es la co-*



*respondiente a los viáticos*. Este es el mismo criterio para el resto de los funcionarios públicos en situación de servicio activo, de acuerdo a lo establecido en el art. 4º del "Reglamento sobre las situaciones administrativas de los funcionarios públicos".

Por otro lado, en los casos en los cuales un militar en situación de actividad se halle bajo *licencia temporal por asuntos particulares*, podrá continuar disfrutando de su sueldo íntegro, únicamente *hasta por el término de seis (6) meses*. Pues, vencido *este lapso*, como vimos anteriormente, el militar *pasa a la situación de disponibilidad*, acordándosele la *pensión* correspondiente.

## VIII. INCOMPATIBILIDADES

El régimen anteriormente descrito da origen a una serie de *incompatibilidades* que analizaremos a continuación:

### 1. *Prohibición de ejercer simultáneamente la autoridad militar y la civil*

La Constitución Nacional prohíbe el ejercicio simultáneo de la autoridad militar y la autoridad civil, por un mismo funcionario (art. 131). La única excepción es en el caso del Presidente de la República, quien por razón de su cargo, es Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional, y al mismo tiempo Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales (arts. 181 y 131, CN).

Esta prohibición es también consagrada en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, al establecer en su artículo 7, que el militar con mando efectivo no podrá ejercer al mismo tiempo, cargo político o administrativo en el orden civil.

De tal manera, que para que un militar en situación de actividad pueda ejercer la autoridad civil de un cargo político o administrativo, hace falta que sea en virtud de una Comisión de Servicio, acordada por la superioridad. En este caso, el militar a pesar de estar en situación de actividad, no se encuentra en ejercicio de un mando efectivo dentro de la institución militar; es decir, no se encuentra ejerciendo la autoridad militar. Siendo entonces posible en este caso, que el militar ejerza un cargo político o administrativo en la Administración Pública Civil.

No obstante, en estos casos, existe una limitación en cuanto al tiempo para el desempeño del cargo en la esfera civil: no podrá permanecer en el mismo por más de dos (2) años consecutivos (art. 222, LOFAN).

En estos casos, el militar que cumpla la comisión de servicio de la Administración Pública Civil, podrá seguir percibiendo su sueldo básico asignado en las Fuerzas Armadas Nacionales; y el organismo administrativo civil, le podrá asignar un complemento de sueldo por concepto de viáticos. Estos viáticos serán asignados teniendo en cuenta el grado o jerarquía del funcionario militar y las condiciones del empleo. Sin embargo, esta asignación complementaria por concepto de viáticos, nunca podría ser igual al sueldo asignado al cargo en la Administración Pública, para no burlar la prohibición constitucional de ocupar más de un destino público remunerado.

## 2. *Prohibición de desempeño de más de un destino público remunerado*

Nuestra Constitución Nacional prohíbe el desempeño de más de un destino público remunerado, al establecer expresamente en su artículo 123 que "Nadie podrá desempeñar a la vez más de un destino público remunerado". Este principio es ratificado y precisado en la Ley de Carrera Administrativa, al disponer en su artículo 30 que "el ejercicio de un destino público remunerado es incompatible con el desempeño de cualquier cargo, profesión o actividad que menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del funcionario".

La norma en este sentido es muy clara, al establecer que la aceptación de un segundo destino remunerado, implica la renuncia del primero (ver art. 123 C.N.).

La única excepción al principio anterior es el ejercicio de cargos académicos, accidentales, asistenciales, docentes, edilicios o electorales, declarados por la Ley compatibles con el ejercicio de un destino público remunerado. No obstante, el ejercicio de estos cargos se hará, sin menoscabo de los derechos inherentes con el destino público remunerado (art. 123 CN y 30 LCA). Una definición legal de estos cargos compatibles puede consultarse en el artículo 12 de la Ley Orgánica del Sufragio.

A través de la Comisión de Servicio, se suspende al militar en servicio activo, de su destino en las Fuerzas Armadas, para comisionarlo al desempeño de un cargo en la Administración Pública. Sin embargo, para no violar la prohibición del ejercicio de más de un destino público remunerado, el militar comisionado no puede percibir otro sueldo por el cargo civil que desempeña. De lo contrario, estaría violando las prohibiciones constitucionales y legales analizadas. Entonces, si el militar comisionado, sigue percibiendo su sueldo por las Fuerzas Armadas, sólo podrá percibir una "asignación complementaria" en la Administración Pública por concepto de viáticos, tomando en cuenta su grado y las condiciones propias del empleo o función que cumple, como analizamos anteriormente. Para el caso que le sea más conveniente, creemos que también podría optar por renunciar temporalmente a su sueldo en las Fuerzas Armadas, y aceptar el pago del sueldo más beneficioso en la Administración Pública.

## 3. *Situación del goce simultáneo de pensiones, o de sueldo y pensión*

Por último la prohibición de goce simultáneo de dos o más pensiones o el disfrute de una pensión simultáneamente con un sueldo que rige para los funcionarios públicos (excepción hecha de los cargos académicos, asistenciales o docentes), no se aplica a las pensiones de disponibilidad o retiro acordadas a los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales, hasta tanto el Ejecutivo Nacional dicte un Reglamento que establezca un sistema escalonado de excepciones (art. 32, LCA).

# *La Intervención Administrativa de los Bancos o Institutos de Crédito*

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

## SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. SITUACION ANTERIOR A LA INTERVENCION
  - A. *Hipótesis*. 1. Situación difícil. 2. Infracción de normas y preceptos. B. *Situación difícil*.
  - C. *Diversos tipos de situación difícil*. 1. Cesación en los pagos. 2. Pérdida de parte del capital.
- III. MECANISMOS DE LA INTERVENCION
- IV. EL ACTO DE INTERVENCION
  - A. *Acto de iniciativa*. B. *Acto ablatorio*. C. *Caracteres del acto ablatorio y sus tipos*.
  - D. *Procedimientos y actos ablatorios personales*. E. *Conclusión*.
- V. ALGUNAS EXPRESIONES DEL DERECHO POSITIVO VENEZOLANO
  - A. *La expresión "informar"*. 1. Control ordinario. 2. Control extraordinario. B. *La expresión "autorizar"*. 1. La medida del acto de control. 2. La designación del interventor.
  - C. *Conclusión*.
- VI. NATURALEZA JURIDICA DE LA FIGURA SUBJETIVA DEL INTERVENTOR
  - A. *Ordenamiento jurídico y figuras subjetivas*. 1. "*Munus*" público y "*Munus*" privado.
  - 2. Representantes legales. 3. "*Munera*" públicos. 4. "*Munera*" públicos accesorios. B. *Poderes del interventor*. 1. Situación subjetiva de "poder". 2. Diferentes niveles de intervención.
  - C. *Límites de los poderes del interventor*. D. *Negocios para-sociales*.

## I. INTRODUCCION

Las dificultades y cuestiones complejas que pueden presentarse con motivo de la intervención administrativa de un Banco o Instituto de Crédito de los regidos por la "Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito", tienen su razón de ser en la regulación jurídica que tienen tales entes. En primer lugar, la totalidad de las empresas regidas por aquella Ley revisten la forma de sociedades mercantiles anónimas y, en consecuencia, se encuentran regidas o reguladas por el derecho común, civil y mercantil. En segundo lugar, existe en algunos casos, una normación especial aplicable a los mismos institutos que es la contenida en la "Ley de Mercado de Capitales", la cual norma la constitución y funcionamiento de sociedades anónimas que podrían considerarse como especiales y que se denominan *sociedades anónimas de capital autorizado* y *sociedades anónimas inscritas de capital abierto*. En tercer lugar, existe una regulación especial referente al ordenamiento financiero que en Venezuela está constituida por la ya mencionada "Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito" y la "Ley del Banco Central de Venezuela".

Este régimen complejo y heterogéneo presenta dificultades prácticas en el funcionamiento normal de las empresas a las cuales es aplicable, pero son dificultades que pueden superarse o que originan pequeños incidentes derivados de infracciones, aparentes o reales, y de las sanciones a que éstas dan lugar. Cuando las instituciones financieras regidas por las normas que se han mencionado hacen crisis, los problemas son de una gran complejidad y todavía no han recibido en Venezuela, ningún tratamiento ni doctrinario ni jurisprudencial, lo que da origen a una gran incertidumbre teórica, generadora, a su vez, de grandes dificultades aplicativas o prácticas.

A nuestro modo de ver, el estudio de estas situaciones de crisis y el remedio de la intervención administrativa de un Instituto de Crédito comporta, el estudio de la situación previa a la intervención, el acto mismo de la intervención y la naturaleza jurídica del cargo de interventor, lo que pasamos a estudiar así:

## II. SITUACION ANTERIOR A LA INTERVENCION

La disposición o norma que consagra la intervención de un ente crediticio se encuentra en la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito y cuyo texto, en su parte pertinente reza así:

*Artículo 166.* Cuando un banco o instituto de crédito de los regidos por la presente Ley confrontare una situación difícil, de la cual puedan derivarse perjuicios para sus depositantes o acreedores o para la solidez del sistema bancario, o incurriere en reiteradas infracciones a las disposiciones de esta Ley, de la Ley del Banco Central de Venezuela, de los Reglamentos o de las Resoluciones o instrucciones del Ejecutivo Nacional, del Superintendente de Bancos y del Banco Central de Venezuela, el Ejecutivo Nacional podrá autorizar al Superintendente de Bancos, o a otra persona idónea a tales fines, para intervenir al correspondiente banco o instituto".

A. Esta norma pone de manifiesto los dos presupuestos<sup>1</sup> en sentido técnico que se presentan al Ejecutivo Nacional para el ejercicio del poder de intervención, a saber:

1. Según las teorías jurídicas recientes, la expresión "presupuesto" o "presupuestos", es o conforma uno de los elementos del acto administrativo, los cuales se agrupan así: A. ELEMENTOS PROPIOS: 1. voluntad, 2. objeto y 3. la forma o exteriorización. B. ELEMENTOS ASIMILADOS O SEUDO-ELEMENTOS: 1. competencia, 2. la legitimación y 3. el *presupuesto o presupuestos*. C. COELEMENTOS: la condición. El nombre de "elementos asimilados" o "seudo-elementos" proviene de que todos los mencionados conforman hechos jurídicos externos o exteriores al ejemplar de acto o proveimiento. Estos *seudo-elementos* son equiparados por las normas a los elementos, a fines exclusivamente procesales. Estas teorías definen al "presupuesto", como todo elemento de un ejemplar jurídico complejo, cuya verificación es necesaria a fin de que pueda obtenerse un elemento sucesivo, tanto desde el punto de vista lógico como cronológico. En sentido específico y en concreto, en la ciencia del derecho administrativo, "presupuesto" es un hecho jurídico cuya verificación o realización permite la adopción del acto o proveimiento administrativo. Por regla general la naturaleza de los *presupuestos* es la de "hechos permisivos" aunque a veces puedan ser también "constitutivos" de deberes, de intereses legítimos o potestades. Son muy numerosas las clases o categorías de "presupuestos", pero las más frecuentes son: a) hechos temporales, como son los términos dentro de los cuales o después de los cuales se adoptan o pueden adoptarse los actos o proveimientos administrativos; b) los que comportan calificaciones de cosas, de personas, de acontecimientos, como p. e.: tierra agraria de primera clase o artículo de consumo masivo, persona de constitución robusta, *situación difícil*, etc. Estas últimas calificaciones forman, por regla

1) Que el banco o instituto de crédito, confronte una *situación difícil*, que pueda causar perjuicios a terceros o al sistema bancario.

2) Que el Banco o Instituto de Crédito incurriere en reiteradas infracciones de normas legales o prescripciones administrativas.

B. En estas circunstancias cabría preguntarse sobre el significado de la primera expresión: *situación difícil*. La Ley no da indicaciones sobre lo que deba entenderse por tal cosa y sólo hace referencias a las consecuencias o resultados a que tal situación podría conducir, como son los casos: 1) que puedan derivarse perjuicios para los acreedores, y 2) que puedan derivarse perjuicios para la solidez del sistema bancario.

C. Esta *situación difícil* es posible descomponerla en las hipótesis siguientes:

1. El banco o instituto de crédito llega a encontrarse en la situación prevista en los artículos 898 o 914 del Código de Comercio, esto es, en la necesidad de aplazar o retardar sus pagos o en estado de cesación definitiva en los pagos porque la crisis económica es ya irreversible. La regulación del derecho común concede al comerciante cuyo pasivo excede positivamente a su pasivo el derecho (*rectius*, poder) de solicitar el beneficio de atraso o de excepcionarse en caso de haber sido demandado en quiebra por un acreedor (hipótesis del último aparte del artículo 933), acogiéndose al mencionado beneficio. Caso de no reunir las condiciones para solicitar el beneficio de atraso, el comerciante se encuentra en el deber de hacer la manifestación de encontrarse en estado de quiebra (Artículos 925 C. de C.), deber cuyo incumplimiento está sancionado con la posibilidad de la declaración de la quiebra como culpable (Artículo 917 C. de C.), declaración que a su vez conlleva una sanción penal (Artículo 342 del Código Penal). En todo caso, el procedimiento de quiebra puede ser iniciado por cualquier acreedor por la falta de pago de las obligaciones mercantiles. En estas circunstancias es posible que se planteen algunos conflictos, así:

a) Antes de producirse la gestión del comerciante (banco o instituto de crédito), iniciando el procedimiento de atraso o quiebra, el Ejecutivo Nacional decide intervenir la Institución. En estos casos, ¿estará obligado el Interventor a hacer las gestiones que correspondían a los comerciantes y de no hacerlo cuáles serían las consecuencias?

b) De haberse iniciado las gestiones que dan inicio al atraso o la quiebra, y el Ejecutivo declare la intervención ¿podrá esta medida paralizar el procedimiento ya iniciado?

c) Decretada la intervención de un instituto de crédito, ¿podrá un Tribunal de Comercio admitir y tramitar demandas de quiebra, aun cuando ya se hayan acordado medidas para la recuperación o reorganización del Instituto?

general, verificaciones o constataciones de autoridades diferentes a la que emite o adopta el acto o proveimiento; c) aquellos más propiamente procedimentales, constituidos por los actos necesarios del procedimiento que preceden al acto administrativo final o proveimiento. La circunstancia de que se produzca o verifique el "*presupuesto*" puede, en algunas circunstancias, hacer que el acto proveimiento administrativo sea "*acto debido*", esto es, el "*presupuesto*" genera un deber de emanar o emitir el acto o proveimiento, aunque esto no pueda tomarse como una regla general. Para las nociones aquí expuestas consúltese: Giannini, Massimo Severo: *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, Vol. I, pp. 520, 563 y 564. Como puede observarse la noción de "*presupuesto*" es de teoría general del derecho y no puede entenderse como aplicable sólo al derecho administrativo.

d) En todos los casos planteados no existen en Venezuela normas jurídicas que prevean y regulen tales situaciones, y en caso de discrepancia entre la autoridad judicial y la autoridad administrativa sobre la suerte de un instituto de crédito en crisis, nuestra opinión es que la decisión de los Tribunales prevalecería contra la decisión de las autoridades administrativas —caso en el cual el Superintendente de Bancos sólo podría exigir que se le confiaran las funciones que el Código de Comercio atribuye a los Síndicos y Liquidadores, de acuerdo a lo que dispone la “Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito”.

2. El banco o instituto de crédito ha perdido el veinticinco por ciento (25%) de su capital, lo que de acuerdo a la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito ocasionaría de manera automática su liquidación, salvo que los accionistas prefieran reintegrarlo o limitarlo al capital existente. Esta hipótesis prevista en el Artículo 165 de aquella Ley, presenta cierta anfibología en su redacción cuando expresa: *...en ambos casos con la autorización del Ejecutivo Nacional*. La frase *ambos casos*, puede interpretarse como el que deba ponerse necesariamente en liquidación, que sería uno de los casos y el otro sería el reintegro o la limitación del capital social. Pero también puede interpretarse en el sentido de que uno de los casos estaría constituido por el reintegro del capital social y el otro caso, por la limitación del mismo capital.

Al parecer la interpretación correcta debe hacerse en el sentido de que la ley señala imperativamente que el banco o instituto de crédito *deberá* ponerse en liquidación. Esta expresión carecería de sentido si para cumplir con tal deber se requiriera la autorización del Ejecutivo, de tal modo que esta autorización solo se refiere a las hipótesis de reintegro del capital o la limitación del mismo.

a. La Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito no señala el procedimiento para producir los resultados de disolución, reintegro o limitación del capital existente. Ahora bien, como la regulación de la Ley mencionada es de derecho especial en el sentido de que en todo lo no previsto en ella debe aplicarse el derecho común, esa regulación es la siguiente:

a'. De acuerdo a lo dispuesto en el Código de Comercio (Artículo 264) cuando los Administradores de una sociedad anónima reconozcan que de acuerdo al inventario y balance, el capital social se ha reducido o disminuido en una proporción determinada, aquellos deben convocar a los socios. Aunque la Ley no lo señala de manera expresa o directa, la convocatoria de los socios es para reunirse en Asamblea Extraordinaria, con el *quorum* y en la forma prevista en el artículo 280 del Código de Comercio.

b'. La Asamblea Extraordinaria reunida en esta forma para conocer de las cuestiones previstas en el Artículo 264 del Código de Comercio se diferencia de las demás Asambleas Ordinarias y Extraordinarias, pero se asemeja en algo a la Asamblea Constitutiva que se menciona en el artículo 257 *ejusdem*, cuya peculiaridad consiste en que, en algunas hipótesis, cada accionista tiene un voto, cualquiera sea el número de acciones que posea.

c'. La Asamblea convocada con ocasión de lo dispuesto en el Artículo 264 del Código de Comercio presenta las siguientes posibles variantes: Si el capital social se ha reducido o disminuido en una tercera parte o más, pero sin alcanzar

las dos terceras partes, los socios pueden optar por alguna de las siguientes soluciones alternativas:

- a') Reintegrar la parte perdida del capital social.
- b') Limitar o reducir el capital a la parte que aún restare.
- c') Liquidar la sociedad, lo que conllevaría necesariamente acordar la disolución anticipada de la misma.
- d') No tomar ninguna decisión, y esperar por una mejora en los negocios o hasta que la pérdida haya consumido los dos terceras partes o más del capital social<sup>2</sup>.

Es evidente que las alternativas señaladas en las letras a'), b') y c') necesitan ser tomadas en una Asamblea convocada y reunida en la forma prevista en el Artículo 280 del Código de Comercio. La alternativa a') presenta la peculiaridad, además, de que la decisión o voto de la mayoría no obliga a la minoría disidente. El socio o los socios que no convengan en el reintegro, por disponerlo así el Artículo 282 del Código de Comercio, tienen el derecho de separarse, obteniendo el reembolso de sus acciones en proporción al activo social. Esta separación puede conllevar una disminución eventual de capital social, si los demás socios no están dispuestos a cubrir o reponer el valor de las acciones del socio o los socios que se hayan separado. La alternativa b') ofrece también la peculiaridad de que su eficacia (producción o desarrollo de los efectos) queda suspendida por tres meses —según dispone el Artículo 222 del mismo Código— luego de la publicación en el periódico oficial, con la advertencia de que cualquier interesado podrá oponerse a la reducción del capital, y en caso de haber oposición la eficacia quedará suspendida hasta que se desista de la oposición o la misma haya sido declarada sin lugar.

La alternativa d') parece implícita ya que en la hipótesis de que el capital se reduzca en dos tercios, prevista en el único aparte del artículo 264 citado, es cuando la norma utiliza el adverbio *necesariamente*, quedando entonces reducidas las posibilidades a las tres primeras antes mencionadas.

d'. De acuerdo a los términos utilizados por el Código de Comercio, la disolución de la compañía debe producirse *ipso facto* de que la Asamblea expresamente acuerde no reintegrar ni reducir el capital, ya que tal negativa tiene que suponer una decisión afirmativa implícita de disolución de la sociedad, pero, la ausencia de toda decisión expresa de la Asamblea, en el sentido de no producirse ninguna determinación acerca del reintegro o disminución del capital no parece que pudiera tomarse como una decisión positiva implícita de disolución de la sociedad.

Con relación a la Asamblea de Accionistas, y las diversas posibilidades de "decisión", "no-decisión" de las mismas las situaciones que podrían presentarse y sus consecuencias serían: si la Asamblea debidamente convocada se abstiene de tomar una decisión, aunque fuera implícita, esta carencia de decisión, a nuestro modo de ver, releva de responsabilidad a los Administradores, no sólo frente a los accionistas, sino frente a los terceros y a los empleados o trabajadores. El comportamiento de la Asamblea de Accionistas, difícilmente podría generar, en la práctica, alguna respon-

2. Cfr. José Loreto Arismendi, *Tratado de las Sociedades Civiles y Mercantiles*, Caracas, 1950, pp. 329 y 367.

sabilidad, ya que por definición (Artículo 201, ordinal 3º), las obligaciones sociales sólo están garantizadas con el capital, y, los socios no están obligados sino por el monto de su acción. En el caso de las Asambleas convocadas en las situaciones previstas en el artículo 264 del Código de Comercio la situación jurídica de este colegio u órgano de tomar una decisión u otra o de no tomar ninguna, no podría configurarse como un *deber* ya que no hay una responsabilidad derivada de su incumplimiento. Así, pues, no existe un deber de la Asamblea, ni un deber de los titulares del "órgano Asamblea", esto es, de los accionistas. Lo más probable es que se trate de un poder jurídico que tienen tanto la Asamblea como órgano social y un poder de concurrir a formar una decisión, de los accionistas titulares del órgano colegiado Asamblea.

c'. La última hipótesis posible consiste en que los Administradores resuelvan no convocar la Asamblea o de hecho no la convoquen. En esta última hipótesis, es necesario hacer las siguientes consideraciones:

Respecto de los Administradores, el Código de Comercio (Artículo 264) señala que tienen el *deber* de convocar a los socios cuando reconozcan que el capital ha disminuido en determinada proporción. El presupuesto, en el caso concreto, es el hecho jurídico de la disminución del capital social. Este hecho jurídico es constitutivo de un deber de los Administradores de convocar a los socios. La violación o no cumplimiento de este deber de los Administradores puede engendrar la responsabilidad de los mismos de acuerdo a los términos del artículo 266 del Código citado<sup>3</sup>. Esta responsabilidad no es difícil establecerla, en principio, pero en la práctica no es nada fácil reclamarla o accionarla, ya que los extremos para exigir la reparación del daño o los daños comporta, en derecho privado, la precisión del daño y su cuantía y la relación o nexo causal entre el incumplimiento del deber y el daño efectivamente ocasionado. Los sujetos que podrían verse afectados y que pudieran actuar o accionar (legitimados activos) contra los Administradores serían los socios y los terceros que de alguna manera estuvieran vinculados con la sociedad. Quizás podrían considerarse legitimados para accionar contra los Administradores los trabajadores de la sociedad, los cuales no serían terceros, propiamente, ya que forman parte de la organización societaria.

Esta responsabilidad de los Administradores parecería terminar, cuando constatada la pérdida del capital social, procedan a la convocatoria de los accionistas. La falta de una decisión congruente de la Asamblea convocada quizás colocaría a los Administradores en la situación prevista en el Artículo 268 de que la responsabilidad no se extiende a aquellos casos en los cuales pueden dejar constancia de su no conformidad con la decisión adoptada y dar aviso a los Comisarios.

b. En el caso de los bancos y otros institutos de crédito, las situaciones serían muy similares a las previstas en el Código de Comercio, pero el Ejecutivo Nacional ante la negativa de los Administradores de convocar la Asamblea de Accionistas o la no convocatoria de hecho o la falta de decisión de la Asamblea convocada

3. No está demás precisar que existe una doble secuencia de situaciones jurídicas: una, la responsabilidad del órgano social "Administración" que afectaría a la sociedad; y dos, la responsabilidad de los titulares del órgano "Administración", a quienes la Ley hace personal y solidariamente responsables. Esta solidaridad podría entenderse entre los titulares y entre éstos personalmente y la sociedad, por la violación de un deber cometida por el "órgano social".



podría provocar la intervención del instituto. Esto no origina mayores problemas, pero luego de intervenido el Banco o instituto de crédito en tal situación cabrían plantearse las siguientes hipótesis:

a'. Si los Administradores no han convocado la Asamblea, parece lógico y jurídicamente posible que la convocatoria la haga el Interventor.

b'. Si convocada la Asamblea si la misma repone el capital perdido o lo limita al existente (de ser posible) la intervención podría o no terminar, según las circunstancias de hecho.

c'. Si la Asamblea resuelve la liquidación en forma explícita o implícita o no adopta ninguna determinación, ¿deberá el Interventor proceder a la liquidación? Por el contrario, ¿puede el Interventor intentar la recuperación o reorganización del instituto? La respuesta no parece sencilla y debe quedar como un problema hasta que puedan lograrse algunas interpretaciones. En la práctica producida la Intervención de algunos Institutos, en Venezuela, y habiéndose constatado la pérdida del capital social en límites mayores al límite previsto en la ley, no se ha decretado o producido la disolución automática y consiguiente liquidación.

3. Por último hay que señalar que producida la intervención administrativa de un instituto de crédito, la misma ocasiona y origina automáticamente la paralización de todos los negocios y operaciones sociales y coloca al Instituto intervenido en una situación de quiebra o muy cercana a la misma.

D. El otro presupuesto que trae la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito es el haber incurrido el Instituto en reiteradas infracciones de normas legales o prescripciones administrativas. En estos casos la intervención se produce en ejercicio del poder sancionatorio (*ius poenitendi*) de la Administración y la medida administrativa tiene la finalidad de eliminar o sustituir la actividad contraria al derecho o los actos que la originaron, producido lo cual debe cesar la intervención.

### III. EL MECANISMO DE LA INTERVENCION

A. Los mecanismos que conducen a la intervención administrativa de un Banco u otro Instituto de Crédito están parcialmente funcionalizados, ya que la Ley se limita a señalar uno que otro acto aislado de procedimiento, particularmente el acto final del procedimiento que resuelve o acuerda la intervención. Algunas normas aisladas de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos podrían ser eventualmente aplicables, en especial las comprendidas entre los artículos 48 y 66. El esquema del procedimiento de intervención puede indicarse así:

B. En vista de la actividad de control que desarrolla la Administración Pública sobre los bancos e institutos de crédito<sup>4</sup>, se crea entre la autoridad administrativa (Supe-

4. En este estado del desarrollo conviene precisar algunas nociones: La expresión inglesa, "control", está tan utilizada y tan generalizada, que la correlativa y correcta traducción por "fiscalización", tiene en español significados más amplios y connotaciones diferentes. Entendemos por "control" un acto o una actividad que consiste en un juicio de conformidad o no conformidad con relación a unas reglas. Algunos añaden que el "control" comporta, en caso de un juicio de no conformidad una medida que pueda ser represiva, preventiva o rectificativa. Las clasificaciones más frecuentes suelen ser: 1) Control interorgánico y control intersubjetivo, cuya diferenciación presenta pocos problemas, p.ej.: cuando la Contraloría General de la

rintendencia de Bancos) y los bancos e institutos de crédito una relación de control permanente, en la cual las situaciones subjetivas de fondo son una "potestad" en el contralor o controlador y una "sujeción" en el controlado o controlados.

C. En el caso concreto la relación nace de la ley que sujeta a los bancos e institutos de crédito a controles de inspección, de verificación, contables, etc. Pero también en algunos casos la relación de control puede profundizarse a través de ciertos actos administrativos que pueden dar origen a situaciones más intensas.

D. La dogmática jurídica advierte que los mecanismos de control utilizan los procedimientos substanciales. Estos procedimientos substanciales pueden agruparse en tres categorías: procedimientos autorizatorios, procedimientos concesorios y procedimientos ablatorios<sup>5</sup>. La actividad de la Administración Pública respecto de los bancos e institutos de crédito estriba fundamentalmente en una función de control, que se ejerce al inicio mediante autorizaciones constitutivas del derecho de empresa<sup>6</sup>.

República aprueba una orden de pago del Ejecutivo, ejerce un control interorgánico; cuando la misma Contraloría objeta un contrato de un Instituto Autónomo, ejerce un control intersubjetivo. 2) Las partes, en la relación de control, no están necesariamente en relación de supraordinación-subordinación: no puede decirse que un Ministerio del Ejecutivo esté subordinado a la Contraloría General de la República o que la Superintendencia de Protección al Consumidor sea el superior jerárquico de un industrial privado o comerciante. 3) Los controles jurídicos se suelen distinguir en "control de actos" y "control de actividad". El primero tiene por objeto actos singulares; el "control de actividad" mira a una actividad en su complejidad: puede ser actividad pública o privada. 4) Las normas y la doctrina han individualizado algunos tipos de control: a. *Control de legitimidad*, cuando el juicio de conformidad está referido a reglas jurídicas; b. *Control de mérito*, llamado también de tutela (no confundir con el control de tutela de la dogmática francesa, que es un control intersubjetivo) en el cual las reglas son normas de conveniencia administrativa. c. *Control técnico*, que se fundamenta en las reglas de las diversas disciplinas técnicas. d. *Control fiscal*, donde las reglas son de hacienda pública, tributaria, etc. El resultado del juicio que constituye el control es una medida: si el juicio es favorable puede que no se produzca ninguna medida, pero en algunos casos es necesaria, como son las aprobaciones, los vistos, los asentimientos o conformidades, etc. En caso negativo, la medida puede ser la falta de aprobación, el rechazo del visto, la no conformidad, etc. Estas son medidas impeditivas. Puede haber medidas represivas, como las anulaciones; o el evitar que el acto adquiera eficacia, que son medidas preventivas. Puede haber en el control de actividad, medidas sustitutivas: la autoridad controladora adopta el acto, los actos o la actividad que el controlado ha omitido. Puede también ser una medida prescriptiva consistente en una orden de hacer o no hacer. Otras medidas tienen carácter sancionatorio: sanciones pecuniarias, aflictivas, pero pueden también constituir o instituir cargos extraordinarios "a latere" con funciones correctoras, como supervisores, síndicos, controladores, etc. Otras veces consisten en suspensiones temporáneas de los empleos de los titulares de los cargos, en privación de los poderes de tales cargos; en la remoción de los cargos, disolución de consejos de administración, nombramiento de administradores extraordinarios y así, sucesivamente. Hay también los llamados controles indirectos, como es el caso de ciertas autorizaciones, que no están dirigidas al control pero que con ellas puede conseguirse un resultado de control. Se suele distinguir también que las relaciones de control que tienen por una parte a la autoridad y por la otra al particular son de naturaleza operativa, esto es, están en función de policía o de disciplina de la economía; de las relaciones de control que ocurren entre autoridades públicas, que son de naturaleza organizativa. Es muy frecuente, por lo demás, que la doctrina se encuentre un poco desorientada respecto de la sistemática de los controles, ya que la relación de control (controlador-controlado) no puede ser tipificada y emplea los módulos de los procedimientos sustanciales.

5. Sin querer profundizar mucho en los conceptos de "autorización" y "concesión", los mismos tienen un significado corriente que no se distancia o separa mucho de la realidad jurídica. El término "ablación" en castellano tiene el significado de "separación o extirpación de cualquier parte del cuerpo" usado fundamentalmente en cirugía como sinónimo de amputación. El uso traslativo al derecho, da idea de un acto que suprime, elimina, extingue, reduce, limita, comprime, etc. un derecho, ventaja, facultad, poder, etc.
6. Sobre la naturaleza y clasificación de los procedimientos y clasificación de los procedimientos autorizatorios, en especial, de las llamadas "autorizaciones constitutivas", puede verse en Giannini, *op. cit.*, Vol. II, pp. 1105 y sig.

Se establece luego la relación de control permanente que tiene por objeto una parte importante de la actividad bancaria o crediticia, consistente en procedimientos declarativos que pueden tipificarse como verificaciones, inspecciones, etc., y, como consecuencia o resultado de estos actos, se producen o se originan procedimientos sustanciales que por lo general son de tipo autorizatorio o ablatorio. Estructuralmente estos procedimientos son de los tipos mencionados pero funcionalmente tienen naturaleza o finalidad de actos de control, como ya se ha señalado.

#### IV. EL ACTO DE INTERVENCION

A. El proveimiento o acto administrativo que interviene un banco o instituto de crédito, es el resultado de un acto de iniciativa procesal efectuado por la Superintendencia de Bancos que puede denominarse "requerimiento"<sup>7</sup>. Este "requerimiento" es efectuado por el Superintendente ante el Ejecutivo Nacional, quien adopta el acto o proveimiento administrativo. Es necesario señalar que en la dogmática extranjera, particularmente europea e italiana, la apertura de un procedimiento administrativo mediante un "requerimiento" produce en el órgano o autoridad "requerida" un deber de *proceder* cosa un poco diferente de la opinión, erróneamente difundida, del "deber de decidir" o "deber de proveer". De tal modo, que el acto de iniciativa del Superintendente respecto del Ejecutivo Nacional (Ministerio de Hacienda) no tiene efectos vinculantes, y el Ejecutivo goza, además, de discrecionalidad no sólo en el *an* sino en el *quid* y en el *quomodo* de la intervención<sup>8</sup>. El Ejecutivo Nacional, requerido por el órgano Superintendencia de Bancos, puede tomar la decisión de intervenir o no intervenir el banco o instituto de crédito (discrecionalidad en el *an*), puede tomar la decisión de intervenir en forma pública, privada, parcial, total, algunas operaciones o género de operaciones, etc. (discrecionalidad en el *quid*), puede también el Ejecutivo proceder mediante pasos o etapas, o con ciertos funcionarios o con personal del mismo instituto intervenido, etc. (discrecionalidad en el *quomodo*). Así, la decisión del Ejecutivo Nacional es fuertemente discrecional.

B. El acto del Ejecutivo Nacional que ordena la intervención de un banco o instituto de crédito tiene la estructura de un procedimiento "ablatorio", pero cuya función o finalidad no es otra que el resultado de una función de control, establecida sobre

7. La doctrina y dogmática procesal extranjera como la venezolana no tienen una terminología definida sobre los actos procesales que conforman el procedimiento administrativo. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos habla de "escritos", "peticiones" y "recursos" (artículo 44) y de "instancias" o "solicitudes" (artículo 48). Una terminología bien reputada como la de la doctrina italiana, distingue: a) las "*demandas*" o "*instancias*" cuando un particular o privado solicita o pide alguna cosa a la autoridad administrativa; b) los "*requerimientos*" cuando una Autoridad Pública, actuando como tal, pide, gestiona, requiere, etc., la actuación de otra Autoridad Pública; y c) procedimientos "*de oficio*" cuando la iniciativa la toma la misma autoridad que ha de emitir el acto administrativo principal.

8. Quizás las expresiones sean poco usuales en la doctrina venezolana. Una discrecionalidad es en esencia una posibilidad de escogencia entre varias soluciones posibles. Esta posibilidad de escogencia puede manifestarse de varias maneras: a) la autoridad administrativa tiene la posibilidad de adoptar o no adoptar un determinado acto o proveimiento (discrecionalidad en el "*an*"); o tiene la posibilidad de modular o adoptar o configurar el contenido del proveimiento (discrecionalidad en el "*quid*") o tiene la posibilidad de elegir varias maneras o modos de adoptar el acto o proveimiento (discrecionalidad en el "*quomodo*").

la actividad bancaria. El procedimiento ablatorio que culmina en un acto o proveimiento ablatorio es definido como aquel en que un poder o autoridad pública, por una ventaja o beneficio de la colectividad, sacrifica el interés de un particular sobre un bien de la vida: este tipo de procedimiento va desde las formas más leves, en las cuales el sacrificio es de una simple facultad (p. ej. no transitar por una calle) hasta las formas más graves en las cuales se impone al particular el pago de un tributo o la prestación de un servicio obligatorio como el servicio militar, o se le expropia un bien, o se le priva del derecho de empresa.

C. El profesor Giannini, otras veces mencionado, lo explica así: Es una falsa perspectiva la que retiene que la *res* objeto del proveimiento o acto ablatorio deba ser necesariamente un bien tal como se encuentra identificado por el orden de la normativa de las relaciones interprivadas. Respecto del objeto, la normativa publicística es autónoma de la privatística, en el sentido de que la primera puede prescindir y actuar según tramas conceptuales propias. Este resultado para los proveimientos ablatorios se consigue con el empleo de las mismas técnicas de conformación de las estructuras jurídicas de los procedimientos autorizatorios y concesorios: esto es, la separada connotación jurídica de un poder o la separación entre la *res* y una *utilitas* de la *res*. Existen, en consecuencia, procedimientos ablatorios en los cuales un poder o un bien son tomados o asumidos por lo que son jurídicamente en la normativa interprivada, pero también procedimientos ablatorios en los cuales se adaptan las técnicas arriba mencionadas. Así, la fijación autoritaria de precios individualiza y hace una connotación especial entre los poderes jurídicos de un empresario, como es el de establecer el precio del producto: este es un poder que en las relaciones interprivadas de derecho común no es ni siquiera individualizado como una facultad o poder por sí mismo, pero en el caso, viene individualizado y connotado como un poder del cual se ha privado al derecho de empresa. La sistematización de los procedimientos ablatorios ha sido una labor muy difícil para la doctrina. La más sencilla de las sistemáticas posibles es la que fundamenta sobre la clase de pertenencia de las situaciones jurídicas del particular sobre las que incide el procedimiento ablatorio. Las tres más importantes de tales situaciones jurídicas, está conformada por los derechos, los cuales se pueden tomar como fundamento para clasificar los procedimientos en ablatorios que inciden sobre derechos personales, los que inciden sobre derechos reales y los que inciden sobre derechos de obligaciones.

D. Entre los procedimientos ablatorios personales se encuentran las llamadas "órdenes", que se suelen agrupar en órdenes en sentido estricto y prohibiciones. La finalidad o el aspecto funcional de estos procedimientos pueden ser: una finalidad preventiva, represiva o directiva. La primera (finalidad preventiva) está dirigida a permitir un desarrollo ordenado de actividades que interesan la vida colectiva o a impedir peligros. Ejemplos: horarios de ciertos servicios públicos, publicidad de precios de venta, órdenes sanitarias y de seguridad pública como desinfección, vacunación, aislamiento de enfermos contagiosos, eliminación de animales enfermos, destrucción de inmuebles peligrosos, prohibiciones de circulación por vías públicas, etc. Los procedimientos represivos son medidas administrativas para reprimir o eliminar violaciones de normas o de actos. Estas violaciones de normas o de actos no son o no suelen ser calificadas como ilícitas. Uno de los casos típicos es el retiro, suspensión

o revocación de autorizaciones y concesiones otorgadas con anterioridad. Ordenes represivas, pueden ser la destrucción de construcciones realizadas sin permisos, las gestiones coactivas como la disolución de órganos directivos, el nombramiento de Administradores extraordinarios, etc.<sup>9</sup>. Los procedimientos directivos vienen a constituir una especie de subcategoría de reglamentos, y ejemplos de los mismos podrían ser las órdenes generales de las inspectorías de trabajo, regulaciones sanitarias de alimentos y bebidas; regulaciones sobre seguridad industrial, etc.

E. Dentro de este universo de planteamientos el acto de la autoridad administrativa (Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Hacienda) de intervenir un banco o instituto de crédito es un proveimiento ablatorio del tipo procedimental de las ablaciones personales, con una función en parte represiva y en parte preventiva. Este acto está tomado dentro de la función de control de una actividad privada que interesa a la colectividad y en virtud de la relación de control que nace del acto autorizatorio por el cual el particular es legitimado a ejercer la actividad crediticia o financiera definida en la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito.

## V. ALGUNAS EXPRESIONES DEL DERECHO POSITIVO VENEZOLANO

Este acápite tiene por finalidad hacer una advertencia de tipo terminológico sobre las expresiones utilizadas por la Ley venezolana en los artículos 138 y 166 de la "Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito".

A. En el ordinal 3º del Artículo 138 de la Ley, se señala como atribuciones o deberes del Superintendente de Bancos, la de *informar* al Ministro de Hacienda y al Presidente del Banco Central de Venezuela sobre irregularidades y faltas de carácter grave que advierta en las operaciones de cualquier banco o instituto de crédito y que puedan poner en peligro los intereses de los depositantes acreedores, de los accionistas o la solidez del sistema bancario. Deberá también informar sobre las medidas adoptadas para corregir las irregularidades. En el presente caso nos proponemos examinar el término *informar* subrayado arriba.

1. Como se había aclarado en la nota 4, el acto de control es fundamentalmente un juicio u opinión de conformidad con unas reglas. Este juicio, lógicamente, puede ser de conformidad o de no-conformidad. Para una parte de la doctrina publicista, al juicio de conformidad o no conformidad va unida una medida que puede tener finalidad represiva, preventiva o rectificativa o sustitutiva. Las medidas represivas pueden consistir en sanciones pecuniarias y otras a las que ya se ha hecho referencia.

2. El control de los bancos e institutos de crédito está consagrado en la Ley, pudiera decirse, a dos niveles diferentes.

a) El nivel del control ordinario de los bancos e institutos de crédito que es ejercido por la Superintendencia de Bancos, órgano al cual corresponde tanto la emisión del juicio de conformidad no-conformidad, como la medida subsiguiente, generalmente de tipo represivo, esto es, imposición de sanciones pecuniarias de naturaleza represiva que utilizan el modelo de los actos ablatorios del tipo de procedi-

9. V. Giannini, *op. cit.*, Vol. II, pp. 1181 y sig.

mientos ablatorios personales con funciones sancionatorias. Son las hipótesis previstas en la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito en el Título XVI *Disposiciones Penales* (artículos 169 al 174).

b) El nivel de control que podríamos denominar extraordinario de los bancos e institutos de crédito, que es ejercido por la Superintendencia de Bancos y el Ministerio de Hacienda. Aquí el mecanismo de control se encuentra dividido entre los dos órganos: así a la Superintendencia de Bancos corresponde la emisión del juicio de conformidad no conformidad que la Ley denomina *informar*, y la medida posterior, de mayor gravedad, que es conocida como la intervención que corresponde al Ministerio de Hacienda, según lo dispone en el artículo 166 de la misma Ley. Este tipo de acto que presenta cierta complejidad estructural, es denominado *acto compuesto*, el cual definido como el acto emanado de figuras subjetivas una de las cuales es decidente y la otra sirviente, que ha sido llamado acto cumplido por "sujetos desiguales" o no homogéneos, etc. El acto sirviente presta al acto principal una cualidad del cual este último debe estar provisto, por disposición de una norma, pero que su autor no puede conferirle u otorgarle. Así es el caso del órgano con poder decisorio (Ministerio de Hacienda) unido o coligado a un órgano o cargo auxiliar (Superintendencia de Bancos) que le presta asistencia técnica o documental a aquél<sup>10</sup>.

B. En el artículo 166 se expresa que "*el Ejecutivo Nacional podrá autorizar al Superintendente de Bancos o a otra persona idónea a tales fines para intervenir al correspondiente Banco o instituto*". La norma utiliza el verbo *autorizar* pero es evidente que el mismo no corresponde ni siquiera al sentido corriente o vulgar de esta palabra<sup>11</sup>.

El verdadero sentido de la norma del artículo 166 antes transcrita, corresponde como se ha dicho, a la medida que sigue o completa el juicio de conformidad no conformidad de la actividad o función de control. Pero la expresión *autorizar* envuelve algo más, que es la designación de una persona que desempeñe la titularidad o contitularidad por así decirlo, del "cargo" de interventor. De manera que la decisión del Ministerio de Hacienda, luego del *informe* de la Superintendencia de Bancos, comprende:

1. Una medida que junto con el "informe" del Superintendente constituye o forman ambos la de un acto de control. Esta medida ha sido precisada estructuralmente así como definida su función. La medida de intervención es, como se ha señalado, un acto que culmina un procedimiento del tipo ablatorio, por infracción de normas (Ley General de Bancos, etc.) de actos administrativos preceptivos (Reglamentos) de preveimientos administrativos (Resoluciones del Ejecutivo Nacional) que crean deberes y obligaciones cuya infracción no parece constituir un ilícito.

10. Giannini, *op. y vol. ult. cit.*, p. 830.

11. Ya hemos hecho referencia en la nota 6, a términos tales como "autorización" y "concesión". Para una visión preliminar puede verse: Aldo M. Sandulli, *Diritto Amministrativo*, XIII ediz., Napoli, 1982, Vol. I, p. 554. Asimismo la voz "*Autorizzazione*", en *Enciclopedia del Diritto* a cargo de P. Gasparri, Vol. IV, p. 509. Para una visión más profundizada, véase: Massimo Severo Giannini, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano, 1981, pp. 310 y sig. Es imposible detenerse a precisar estos conceptos generales.

2. Un acto de naturaleza organizatoria<sup>12</sup> como es la designación del "titular" o del sujeto del ordenamiento que va a desempeñar el papel de la figura subjetiva que ha sido denominada por la doctrina como *munus*<sup>13</sup>, esto es la designación del *interventor*. La ley señala que tal función puede ser desempeñada por el titular del cargo de Superintendente de Bancos, pero también puede desempeñarla cualquier persona *idónea*. Es posible que esta "persona idónea" pueda ser un sujeto jurídico inmaterial o persona jurídica o moral. La designación del Interventor es un acto de naturaleza organizativa, como ya se dijo, similar a la designación del Síndico de una quiebra o a un "depositario" judicial.

3. Es de hacer notar que de las expresiones de la Ley pudiera derivarse una interpretación ambigua o equívoca. La Ley habla de que *el interventor podrá acordar con el Banco Central de Venezuela las medidas que deberán ser adoptadas...* Estas palabras podrían tener las siguientes interpretaciones:

a) Que la titularidad del *munus* de la intervención se encuentra repartida o dividida entre dos co-titulares: el interventor designado y el Banco Central de Venezuela C.A. y que ambos, de común acuerdo, deberán tomar las medidas adecuadas, pero sin que el uno pueda actuar sin el otro. Esta interpretación se advierte mejor cuando se altera el orden de expresión así: *el interventor, con el Banco Central de Venezuela, podrá acordar las medidas...*

b) El término o expresión *podrá*, utilizado por la Ley, era y es generalmente entendido en la forma que a tal expresión le da el Artículo 13 del Código de Procedimiento Civil, esto es, de conceder "arbitrio" al Juez para decidir según lo más equitativo y racional. En este caso, parecería facultativo del Interventor designado, acudir al Banco Central de Venezuela para lograr o *acordar* las medidas necesarias respecto del instituto intervenido. Pero la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de nuestra Corte Suprema de Justicia ha dictaminado: "El término "podrá" de una norma de carácter estrictamente procesal, cuando es utilizado como parte de un precepto de derecho material, no admite el mismo sentido de discrecionalidad que le acuerda el artículo 13 del Código de Procedimiento Civil". (Sentencia del 7 de junio de 1982). La sentencia no menciona cuál o cuáles son o pueden ser los sentidos del término *podrá*.

c) Que la titularidad del *munus* corresponde a la persona del interventor y que el papel del Banco Central de Venezuela es servir de apoyo a la función del interventor, de acuerdo con los objetos de este Banco, entre los cuales está el de promover la adecuada liquidez y solvencia del sistema bancario. (Art. 2º, ord. 7º).

d) Nosotros nos inclinamos hacia la interpretación de los dos últimos párrafos, esto es, que la posición del Banco Central de Venezuela es la de facilitar las funciones

12. Los actos organizatorios pertenecen a un sector de la actividad de la Administración Pública y que descriptivamente se pueden señalar como aquellos destinados a la creación, a la modificación de entes o personas o sujetos, de cargos, puestos, etc.; a la dotación de los mismos, a la asignación de personal, al empleo de éste y a todo cuanto se refiere a la relación orgánica (dirección, jerarquía, equiordenación, auxiliariedad, vicariedad, etc.). Véase por todos Sandulli, *op. y vol. cit.*, p. 558.

13. Aparte de las precisiones que se harán posteriormente, un diccionario define el término "*munus*"-"*muneris*" (nominativo plural neutro "*munera*") como cargo, oficio, función, empleo, servicio público, deber.

del interventor, en el sentido de servirle de apoyo financiero o inclusive prestarle funciones de asesoramiento bancario o de carácter técnico.

4. Este acto de apariencia única donde se decide intervernir un banco o instituto de crédito e invertir a una persona del cargo de *munus* de interventor, se conoce por una parte de la doctrina como un *acto plúrimo*, esto es, el acto en el cual se presentan bajo una sola forma varios actos de un único agente cada uno de los cuales tiene un contenido diverso.

C. En conclusión, puede decirse que el acto de intervención de un banco o instituto de crédito, en los términos que esta operación está regulada en la ley venezolana, es un acto cuya función o finalidad es de control, de carácter extraordinario o excepcional que constituye un *acto compuesto* en cuya formación intervienen dos órganos administrativos como son el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia de Bancos y que la fase o etapa de la medida propia de los actos de control adopta la estructura de un acto ablatorio personal en algunos casos del tipo sancionatorio, que a la vez conforma o se exterioriza como un *acto plúrimo* ya que comprende el acto ablatorio antes mencionado más un acto de naturaleza organizatoria de designación del "titular" del *munus* que constituye la figura del interventor.

## VI. NATURALEZA DE LA FIGURA SUBJETIVA DEL INTERVENTOR

A. Si definimos un ordenamiento jurídico como un grupo organizado productor de sus propias normas, señalamos las notas, elementos o partes de su definición: plurisubjetividad, organización y normación. Dada la inseparable unión de sus elementos, la normación sobre la plurisubjetividad es la que establece quiénes son los operadores jurídicos en el ordenamiento<sup>14</sup>. El operador por excelencia es el *sujeto* del ordenamiento. Los sujetos jurídicos en los ordenamientos jurídicos estatales actuales son fundamentalmente las personas humanas y las llamadas personas morales. Es bien sabido que ni aún hoy todos los sujetos son iguales o que a todos corresponda una misma posición jurídica o posiciones jurídicas. Así tenemos nacionales y extranjeros, ciudadanos y no ciudadanos, etc. Pero aparte de estas diferencias hay otros operadores jurídicos que no son o no llegan a alcanzar la categoría de sujetos. Estos operadores jurídicos fueron llamados por el profesor Giannini, *figuras subjetivas*.

1. Una de tales figuras es la ya mencionada del *munus* o *cargo subjetivo*, el cual es definido descriptivamente como un sujeto del ordenamiento, que en base a las normas del mismo ordenamiento, recibe el encargo de cuidar intereses ajenos.

Como enseña el profesor Giannini el *munus* es siempre un sujeto de derecho común y que en épocas menos recientes era siempre una persona humana, pero re-

14. Sobre las nociones correspondientes a "ordenamiento jurídico" pueden verse: Santi Romano, *L'ordinamento Giuridico*, Firenze, 1962 (Ristampa della II Edizione) y la obra de Giannini, *Diritto Amministrativo*, Vol. I, pp. 92 y sig. Sobre la teoría de las llamadas "*figuras subjetivas*" puede verse: Francesco Messineo, *Contributo alla dottrina della Esecuzione Testamentaria*, Roma, 1923 y el propio Giannini, *op. y vol. cit.*, pp. 115 y sig. Sobre una visión o explicación de estas figuras como "*representantes legales*" o similares términos de la "representación" puede verse: José Iturriaga Romero, *La representación en el Derecho Privado*, Lima, 1974.



cientemente también puede desempeñarlo una persona jurídica. En la actividad de este sujeto puede individualizarse una parte que no es actividad realizada para sí, sino actividad dirigida a un interés que le es ajeno y que le viene encomendado. El interés que se le ha encomendado puede ser de otro sujeto del ordenamiento (sujeto privado) y entonces se tiene la figura de *munus* privado, o el interés puede ser de la colectividad, entonces se tiene el *munus* público.

2. En la doctrina jurídica privada de hace algunos años, se señalaba que estas personas que una parte de su actividad la desarrollan en interés de otro sujeto, de acuerdo a las normas del ordenamiento, eran *representantes legales*. Esto era así respecto del padre con relación al hijo, del tutor con relación al pupilo, etc. Sin embargo en algunos casos la teoría de la "representación legal" llegaba a verdaderos absurdos como el del albacea testamentario. Esta figura del *munus* permite explicar algunos casos como los del "depositario" de bienes embargados, el síndico de una quiebra y figuras similares.

3. Es evidente que todos los *munera* están previstos y regulados por normas del Estado y los *munera* públicos han llegado a ser componentes de los poderes públicos de los cuales algún órgano mantiene vigilancia sobre los mismos. Los *munera* públicos modernos son algunos que ya hemos mencionado, como los "depositarios" judiciales, los síndicos de los atrasos y quiebras, la comisión de vigilancia de las mismas, etc. En algunos casos la asunción del encargo puede ser obligatoria.

4. Es necesario tener en cuenta que los *munera* pueden ser accesorios de actividades profesionales, como el capitán de la nave que actúa como oficial del estado civil o el médico que expide "certificados" de salud para conducir vehículos, etc. Más frecuentemente los *munera* son encomendados por encargo, como los ya mencionados "auxiliares" de justicia y como es el caso del interventor de un banco o de otro instituto de crédito. En el caso de que se designe como "interventor" al propio Superintendente de Bancos, el *munus* sería accesorio del cargo o más propiamente del titular del cargo. Al variar el titular de la Superintendencia, variaría necesariamente la persona del interventor o titular del *munus*<sup>15</sup>.

B. La ley venezolana no señala en modo alguno cuáles son los poderes jurídicos de que se encuentra investido el "interventor" de un instituto de crédito. La Ley habla de medidas que se tomarán de acuerdo con el Banco Central de Venezuela, medidas que las medidas adoptadas serán obligatorias para el instituto intervenido. ganización o disolución del instituto intervenido y obligatorias para éste.

1. En términos generales la situación jurídica del *munus* es la de potestad o poder, situación que está expresada claramente en el texto de la Ley cuando señala que las medidas adoptadas serán obligatorias para el instituto intervenido.

2. La intervención de un Instituto de crédito puede realizarse, a nuestro modo de ver, a, dos niveles o profundidades, que podrían considerarse así:

15. Para las nociones expuestas remitimos a la obra de Giannini, citada en la nota anterior. La otra figura subjetiva, es el "cargo objetivo" u *officium* que es definido como el instrumento jurídico mediante el cual actúan grupos o entes de hecho. En nuestro derecho positivo los sindicatos no tienen necesariamente personería jurídica, ni los condominios de la propiedad horizontal, sin embargo ambos entes, sin ser sujetos, actúan por medio de "officia", esto es, la Junta Directiva del Sindicato o el administrador del condominio.

a) Una *intervención radical*, como la producida en los casos del Banco Táchira C.A., el Banco de los Trabajadores de Venezuela, S.A. y algunos otros. En este tipo de intervención el acto ablativo prácticamente reduce o elimina el derecho de empresa y paraliza toda actividad futura, hasta tanto se logre la decisión final de recuperación, reorganización o disolución. En este caso los Administradores, cualquiera que sea la organización que tenga el Instituto intervenido, quedan suspendidos en el ejercicio de sus cargos pudiendo producirse también una separación absoluta de las relaciones del cargo y de las relaciones de servicio y exigibles los derechos patrimoniales que pudieran corresponderles, como serían los derivados de la relación de trabajo. También la Asamblea Ordinaria de Accionistas carece ya de todo sentido, porque no puede utilizar los poderes que le otorga la Ley porque de hecho, carecen de sentido. Estos órganos, compuestos por los Administradores y por la Asamblea Ordinaria de Accionistas son propios del funcionamiento normal y sano de las sociedades anónimas. Respecto de la Asamblea Extraordinaria, algunos poderes podrían considerarse conservados por la misma, como sería el de acordar la disolución anticipada de la sociedad, prorrogar la duración para evitar la disolución automática, reintegrar o aumentar el capital social y la reforma de los Estatutos en esos mismos casos. Es de observar que la llamada Asamblea para considerar el aumento o reintegro del capital social no funciona como un verdadero cuerpo colegiado, sino es una simple reunión de accionistas en donde cada uno individualmente decide comprometer un nuevo capital o dinero para responder de las mismas deudas sociales. La intervención no podría ir tan lejos como para eliminar estos poderes de la Asamblea Extraordinaria. Las demás Asambleas Extraordinarias, diferentes a los que se refiere el artículo 280 del Código de Comercio, se encuentran en la misma situación de hecho que las Asambleas Ordinarias ya mencionadas. En estos casos todos esos poderes de los Administradores y Asambleas pasan al interventor, con las salvedades mencionadas.

b) Una *intervención convenida*, en el sentido de que la institución financiera confronta una situación difícil, pero que se agravaría en caso de producirse una intervención radical. En estos casos el Ejecutivo Nacional podría negociar una intervención que no eliminara la actividad empresarial y conservara la estructura organizativa del ente intervenido. Así, por ejemplo, el Ejecutivo Nacional podría de acuerdo con la entidad financiera designar un contralor interno con poderes para impedir la toma de algunas decisiones, o imponer otras o modificar los ya tomados, etc., interventor que aparentemente o formalmente sería designado por la Administración o Asamblea de Accionistas. Este sería uno de los casos que la doctrina conoce como contratos, o mejor, negocios jurídicos sustitutivos de proveimientos<sup>16</sup>.

c) Dentro de estos dos esquemas extremos cabe una serie de soluciones intermedias, negociadas o no.

C. La intervención tiene que limitarse a la actividad del instituto intervenido y comprende la eliminación de los cargos o poderes de los Administradores en la forma que ya se ha expuesto. Pero la intervención en ningún caso puede alcanzar los derechos personales de los socios. Mas claramente así: en las organizaciones públicas

16. Para esta noción, ver: Giannini, *op. cit.*, Vol. I, pp. 752 y sig.

y en algunas privadas como son las sociedades anónimas existen cargos y órganos desempeñados por titulares, en unos casos funcionarios públicos, en otros, empleados o trabajadores privados. Entre los titulares de los cargos u órganos y el ente o persona jurídica a la cual pertenece el cargo, se producen dos tipos de relaciones que se han definido: una, como la relación de servicio y otra, como la relación del cargo. La relación de servicio tiene carácter patrimonial y se refiere a la remuneración económica, ventajas patrimoniales, la carrera, la antigüedad, el título o grado, etc. La relación del cargo es de tipo organizatorio y es la que actúa la imputación a la persona jurídica de los actos realizados por el titular, y de la cual dependen los poderes con los cuales éste actúa. En la relación de servicio una de las partes es la persona material o jurídica concreta que desempeña el cargo. En la relación del cargo, es el titular abstracto el que tiene tales caracteres, o en otras palabras: esta última relación se refiere más a una cualidad jurídica que la norma atribuye al titular del cargo. Regresando a nuestro caso, el accionista, como tal, de una sociedad anónima, pongamos por caso, forma o tiene derecho a formar parte de un órgano colegiado que es la Asamblea. La relación del cargo, corresponde al conjunto de accionistas o Asamblea en sí, la relación de servicio, corresponde a cada accionista particular. Cuando se produce la intervención se eliminan las relaciones de servicio, pero no pueden eliminarse las relaciones de carácter patrimonial que son inseparables de cada accionista. Algo parecido sucede con los Administradores. Según lo expuesto, ellos quedan eliminados o disminuidos como titulares de los cargos, pero sus relaciones de servicio de carácter patrimonial no pueden ser eliminadas. En consecuencia los poderes o deberes de carácter patrimonial de las personas de los Administradores y de los accionistas no son ni pueden ser afectados por la intervención.

D. Es necesario anotar que muchas veces existen negocios entre los propios accionistas de una sociedad anónima que se refieren a la actividad, negocios, resultados, etc., de la sociedad donde ambos son socios. Estos negocios o contratos son denominados contratos o negocios "para-sociales", como la cesión de dividendos, compromisos para votar en las Asambleas, compromisos para dividir los cargos de la Administración social y así sucesivamente.

Puede también presentar negocios entre accionistas que dejan de serlo o disminuyen su porcentaje en la titularidad de acciones y otros accionistas o terceros que se hacen accionistas por compra o negociación de acciones.

Estos derechos derivados de tales negociaciones se ven afectados *de hecho* en caso de producirse una intervención como las previstas en los Institutos de Crédito, pero el Interventor necesariamente quedaría excluido de tales relaciones sin poder intervenir en las mismas en su calidad de interventor. Su función de *munus* es cuidar del interés de la sociedad intervenida y atender, además, al interés público de depositantes, acreedores y estabilidad del sistema bancario. El interés privado de los accionistas pasados o presentes y sus negocios, inclusive los denominados "para-sociales" quedan fuera de la esfera de actuación del Interventor.

Esta materia de la intervención administrativa de institutos de crédito y la liquidación de los mismos debería ser objeto de una regulación más precisa y completa, que separara la regulación forzada de estas empresas del régimen de derecho común, elaborándose al efecto una regulación separada para la liquidación colectiva por la

vía administrativa, más ágil y equitativa que la liquidación mediante los procesos de quiebra, a veces largos y dispendiosos.

Se ha tenido conocimiento que los Tribunales venezolanos han resuelto algunos conflictos de los mencionados en este estudio, pero sin embargo, ha sido imposible obtener la información suficiente debido a la casi nula publicidad de la jurisprudencia venezolana.

# *La Administración y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*

Gabriel Ruan Santos

*Profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la U.C.V.*

## SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. MARCO AXIOLOGICO DE REFERENCIA
- III. PROCEDIMIENTO UNIFORME Y PROCEDIMIENTOS ESPECIALES
- IV. LA EFICACIA ADMINISTRATIVA EN LA LEY ORGANICA
  - IV.1. *La eficiencia administrativa.* IV.2. *Racionalización de la actividad administrativa.* IV.3. *Flexibilidad del procedimiento administrativo.* IV.4. *Reforzamiento de los principios inquisitivo y de actuación de oficio.* IV.5. *Globalidad de la decisión administrativa.* IV.6. *Incremento de la prerrogativa de revisión de los actos administrativos.* IV.7. *Legitimación del despacho subsanador.* IV.8. *Fundamentación general de la potestad de autotutela.*
- V. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCION

Los objetivos primordiales perseguidos por el legislador con la promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos fueron esencialmente dos: la protección de los derechos del ciudadano frente a la Administración y el mejor funcionamiento de los órganos pertenecientes a la Administración Pública Nacional. El primer objetivo de carácter tuitivo y garantizador y el segundo vinculado con el proceso de reforma administrativa iniciado por el Estado Venezolano desde hace algunas décadas atrás.

Habida cuenta de estos objetivos, esta exposición busca plantear un tema relacionado con el objetivo de mejoramiento de la Administración Pública, aunque no por ello indiferente con respecto a la meta de garantizar el respeto de los derechos ciudadanos. En efecto, se trata de hacer un enfoque general sobre los aspectos de esa Ley Orgánica que influyen en modo directo en el funcionamiento del aparato administrativo, con miras a una mayor satisfacción de los intereses generales que lo impulsan.

Sin embargo, con el planteamiento de este tema he de hacer una aclaración previa que estimo indispensable. Si bien es cierto que entre los órganos de la Administración Pública y las personas de sus titulares se produce una identificación ideal, que da origen a la llamada relación orgánica, no es menos cierto que bajo el manto de esta construcción jurídica puede haber diversidad real de intereses entre la organización administrativa y los funcionarios que desempeñan los cargos públicos. Así, los intereses de la organización, tendentes en su totalidad al beneficio colectivo y a la correcta aplicación de la Ley, pueden entrar en conflicto con las pasiones y deseos del funcionario y con los defectos propios de la naturaleza humana. Por esta

1. El presente trabajo es una versión ampliada y corregida de conferencia dictada en el Paraninfo de la Universidad Santa María, el día 12 de marzo de 1984, como parte del foro titulado *La Ley vs. El Ciudadano*, organizado por esa Universidad conjuntamente con la Asociación Venezolana de Derecho Tributario.

razón, debo advertir que esta exposición tendrá como perspectiva los intereses de la Administración Pública como organización y no aquellos referidos exclusivamente al conjunto de las personas que prestan sus servicios para ella. Seguiré por tanto una visión del articulado de la Ley Orgánica mencionada orientada al logro de los intereses propios de la Administración.

## II. MARCO AXIOLOGICO DE REFERENCIA: LA DIALECTICA DEL ESTADO DE DERECHO

Siguiendo la inspiración hegeliana, muy del gusto de los tratadistas del derecho público, podemos considerar que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en su condición de instrumento regulador del orden social, se inserta en la realidad dialéctica que se encuentra en los cimientos del Estado de Derecho, consistente en el antagonismo ideal y práctico existente entre el Estado y el ciudadano, entidades que constituyen la "tesis" y la "antítesis" fundamentales en el movimiento histórico de la sociedad política contemporánea. Esta misma contraposición dialéctica se proyecta entre las potestades públicas y los derechos públicos subjetivos, que son las expresiones jurídicas elementales de las entidades básicas antes mencionadas. Para resolver esta oposición dialéctica, la estructura del Estado de Derecho provee la "síntesis" del antagonismo esencial entre el Estado y el ciudadano, principalmente a través de la norma jurídica<sup>2</sup>.

Como un derivado de la dialéctica básica antes esbozada, surge una contraposición entre los valores o polos axiológicos que orientan al legislador en el Estado de Derecho. Frente a la autoridad inherente al Estado se opondrá la libertad del ciudadano. La primera como factor cohesionador y ordenador de la vida social y la segunda como esfera existencial del ciudadano o individuo. Así, por lo que atañe a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos la autoridad se traducirá en la potestad ordenatoria de la Administración, en la ejecución inmediata de los actos administrativos, en la posibilidad de ejecución forzosa de dichos actos ante la resistencia del ciudadano, en la actuación de oficio de los órganos administrativos, en la inquisición de los hechos, en la satisfacción de los intereses públicos, etc. Por lo que atañe a la libertad, ella se traducirá en el derecho de petición del ciudadano ante los órganos del Estado y en el consiguiente derecho a obtener oportuna respuesta por parte de éstos, en el derecho de defensa, en el derecho de intentar los recursos legales, en la reserva legal en materia de sanciones, en la represión del abuso de los funcionarios, etc.<sup>3</sup>.

2. El mensaje de la dialéctica histórica, concebida por el filósofo alemán G. W. F. Hegel, es resumido con palabras sencillas por Crossman, del modo siguiente: "...Contemplando (Hegel) el gran desfile de la sociedad humana, sintió que en cualquier parte debía existir la clave para resolver sus enigmas y un molde dentro del cual se hallase la significación de lo que parecía un juego guiado únicamente por fuerzas ciegas y accidentales. Este molde lo encontró, con bastante extrañeza, en la lógica, y enunció la teoría de que la historia humana era simplemente la articulación y vestimenta, en forma concreta, de un desarrollo logrado del sistema de la razón pura. Como una mente puede desarrollar de principios abstractos y contradictorios un sistema lógico y coherente, de la misma manera en la historia, la sociedad humana sufre un desarrollo de luchas contradictorias hacia una síntesis en la cual esas contradicciones son suprimidas y armonizadas en un nivel superior". Cfr.: *Biografía del Estado Moderno*, por R. H. S. Crossman. Ediciones del Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 228.
3. M. S. Giannini ha considerado que el derecho administrativo siempre ha estado en un movimiento "pendular" entre el "momento de autoridad" y el "momento de libertad". Ha señalado que "...cuando la Administración Pública actúa como autoridad, no puede dejar de comprimir, reducir, extinguir situaciones subjetivas de particulares; tales objetos del actuar administrativo no son voluntarios: no es que la Administración pueda quererlos o no quererlos. Son efectos necesarios (fatales. se ha dicho algunas veces metafóricamente): autoridad signi-

En estrecha relación con la contraposición de la autoridad y de la libertad, surge también una relación antagónica y potencialmente conflictiva entre la eficacia y la legalidad, que son valores en posición instrumental con respecto a la autoridad y la libertad, respectivamente. La eficacia entendida como la cualidad de las cosas, en este caso los actos de la Administración, para alcanzar los efectos que le son propios, y la legalidad como el principio que subordina la actuación del Poder Público a la existencia de normas preestablecidas.

De allí que la eficacia implica la coerción atribuida a las potestades de los órganos administrativos, la uniformidad de sistemas y formas, la adopción de métodos expeditivos, la celeridad y economía de los procedimientos, la racionalización administrativa, la globalidad de las decisiones de la Administración, etc.; mientras que la legalidad implica la actuación formal de la Administración, la primacía del acto general sobre el acto particular, la obligación de proceder que pesa sobre los funcionarios públicos, la obligación de motivar los actos administrativos, la obligación de informar plenamente al ciudadano, el derecho de este último a ser notificado de todos los actos que le interesen, el silencio administrativo como sucedáneo de la obligación de agotar la vía administrativa, etc.

En muchas ocasiones el logro efectivo de los objetivos de la actividad administrativa entra en pugna con la plena actuación del principio de legalidad; el propósito de adoptar medidas simples, directas, rápidas y poco formales puede chocar con el imperativo de actuación formal, con las situaciones jurídicas particulares del administrado, con la complejidad de los alegatos formulados por el ciudadano en ejercicio de su derecho de defensa, con el deber de notificar a eventuales interesados. En estas mismas ocasiones, puede decirse también que se hace presente la oposición entre la autoridad y la libertad, como valores rectores de la convivencia social. y el legislador de un Estado Democrático debe prever anticipadamente estos conflictos y predisponer mecanismos destinados a resolverlos<sup>4</sup>.

fica incidencia necesaria en situaciones subjetivas del particular". "...el ejercicio de la autoridad reduce necesariamente la libertad, y que cediendo la autoridad, la libertad se reexpande en las áreas que había perdido. Se puede entonces estar de acuerdo con los sociólogos cuando ellos ubican, en la autoridad y en la libertad, dos momentos de un proceso dialéctico continuo". Por ello, concluye que "...En los Estados modernos y contemporáneos, los legisladores de buena voluntad desde hace más de dos siglos están esforzándose por encontrar fórmulas intermedias que permitan la convivencia de los dos principios según la justicia, y la fina substancia del derecho administrativo consiste en una normación dirigida hacia tal conciliación". (Ver: *Diritto Amministrativo*, por Massimo Severo Giannini; Vol. I, Dott. A. Giuffré Editore, Milano, 1970, pp. 534 a 537. *Lezioni di Diritto Amministrativo*, por Massimo Severo Giannini, Anno 1959-60, Jandi Sapi Editori, Roma 1961, pp. 25 a 29). En sentido similar, Villar Palasí ha afirmado que "...La Administración Pública no es, en este plano, sino la palestra de lucha entre una incesante creación y expansión de poder y un constante crecimiento de las técnicas de garantía contrapuestas. Un desequilibrio producirá necesariamente un sistema político aberrante..." (Cfr.: *Derecho Administrativo. Introducción y Teoría de las Normas*, por José Luis Villar Palasí, Universidad de Madrid, 1968, p. 5).

4. Giuseppe Guarino ha propuesto un interesante enfoque para esta contraposición entre la legalidad y la eficacia en la actividad de la Administración Pública contemporánea. Este autor habla de un contraste entre la filosofía del "Estado concebido como ente con fines limitados" y la del "Estado responsable del desarrollo de la sociedad entera" o "Estado Funcional". Para la filosofía del "Estado limitado", que coincide con el Estado Liberal, lo que importa son los efectos jurídicos de los actos de la Administración y en particular su conformidad con la norma legal. Para la filosofía del "Estado Funcional" no sólo interesan los efectos jurídicos del acto de la Administración, sino también los efectos económicos y sociales del acto, es decir, su capacidad de dar satisfacción oportuna y adecuada a las necesidades y expectativas reales de la comunidad y de los ciudadanos; vale decir, lo que interesa es el "efecto final" de la actividad administrativa, su eficacia. Después de tomar partido por el "Estado Responsable" o "Estado Funcional", señala que los controles sobre la actividad administrativa deben dar tanta importancia a la eficacia de la misma como a su legalidad, y en todo caso, esta última no debe ser obstáculo para que se logren los objetivos prácticos de esa actividad pública. Expresa que "...la legitimidad queda como condición para la reali-

Ante esta relación dialéctica entre el Estado y el ciudadano, entre la autoridad y la libertad, entre la eficacia administrativa y el principio de legalidad, el procedimiento administrativo funge de "síntesis" de los contrarios. A través de la secuencia de actos componentes del procedimiento y de la participación en el mismo de los interesados en el acto o medida final a adoptarse, encuentran conciliación los intereses públicos, colectivos y particulares; así como también, recibe atemperación la tensión que se interpone entre el imperativo que pesa sobre la organización administrativa de satisfacer eficazmente múltiples necesidades comunes y la preservación de los derechos del ciudadano frente al Poder Público. El procedimiento administrativo se convierte en el modo preciso para encauzar el examen de los conflictos actuales o potenciales que pueden emerger de las pretensiones diversas, disímiles, divergentes o antagónicas de la Administración y de los administrados, y para propiciar soluciones justas y adecuadas de dichos conflictos, sin menoscabo del interés general<sup>5</sup>.

Teniendo en mente el marco de referencia antes señalado, ubico la orientación del tema propuesto en los requerimientos de la autoridad y de la eficacia administrativa, que persigue satisfacer la normativa de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Sin desmerecer la importancia del conjunto de garantías jurídicas consagradas en el texto de la Ley Orgánica, estrechamente umbilicado con la protección de la libertad y con la actuación de la legalidad, pienso que este tema ha recibido mayor atención por parte de los especialistas y de la opinión pública, mientras que han sido objeto de escasa reflexión los aspectos incluidos en el enfoque propuesto.

Dicho lo anterior, paso a analizar los aspectos señalados del modo que se expone a continuación:

- zación de la actividad y del objetivo del control. Lo que cambia es que, hasta el presente, la legitimidad ha sido considerada como fin en sí misma; en la concepción del "Estado Responsable" ella debe ser vinculada con la finalidad ulterior de la funcionalidad". Afirma también que "...El Estado Funcional no deja de ser un Estado de Derecho; debe operar exclusivamente a través de poderes bien definidos; la rigurosa comprobación de la observancia de las normas disciplinadoras de los poderes debe ser asegurada..." (Ver: "Efficienza e Legittimità dell'Azione dello Stato: Le Funzioni della Ragioneria dello Stato nel quadro di una riforma della Pubblica Amministrazione", en *Scritti di Diritto Pubblico dell'Economia*, por Giuseppe Guarino. Seconda Serie, Dott. A. Giuffrè Editore, 1970, pp. 170 y sig.). Este enfoque de Guarino es compartido por otros autores, sobre todo en lo que respecta a la superación de la filosofía liberal burguesa. Expresa Villar Palasí que "...Cada invento, cada ciencia tiene siempre un cierto aire de la época en que nace. Y el Derecho Administrativo, que nace como tal en el pasado siglo —el siglo de las luces, del progreso, del auge de la burguesía— arrastrará aún hoy el peso inerte de su concepción original: la defensa del derecho individual frente a la actuación administrativa. Buena prueba de ello será el que todavía no se haya construido un sistema o unas técnicas jurídicas contra la inactividad de la Administración, siendo así que la mayor parte de la vida comunitaria está pendiente de tal actividad..." (Cfr.: *ob. cit.*, p. 11). García de Enterría y Fernández afirman que "...la función del derecho público ya no se agota en la pura defensa de la libertad y de la propiedad individuales, a la cual estaba inicialmente orientado de forma casi exclusiva, aunque esta función siga siendo imprescindible... sino que debe alcanzar también a encauzar adecuadamente una tarea de asistencia vital. de procura existencial, de aseguramiento de las bases materiales de la existencia individual y colectiva y a proporcionar al ciudadano los medios apropiados para exigir y obtener de los entes públicos todo lo que siéndole estrictamente necesario para subsistir dignamente, queda fuera del espacio vital por él dominado". (Cfr.: *Curso de Derecho Administrativo*, por Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, Vol. II, Editorial Civitas, Madrid, 1977, p. 66).
5. M. S. Giannini sostiene que "...la complejidad técnica de las organizaciones erogadoras de servicios refuerza el momento de la autoridad...", motivo por el cual concluye que "...en la dialéctica libertad-autoridad es siempre la primera que requiere de tutela, y está aquí la raíz de los institutos de la justicia administrativa y del procedimiento administrativo, entendidos como complejos de normas que establecen los modos de ejercicio de las potestades públicas". Cfr.: *ob. cit.*, Vol. I, pp. 536 y 537. No obstante esta calificada opinión, prefiero concebir el procedimiento como el momento de equilibrio entre la libertad y la autoridad.



### III. PROCEDIMIENTO UNIFORME Y PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

Se propone esta parte de la exposición responder a la cuestión de si la Ley Orgánica comentada tuvo por objeto establecer un procedimiento administrativo uniforme y rígido o si por el contrario tuvo el propósito de establecer un conjunto de principios de actuación formal aplicables a la actividad administrativa.

III.1. Para dar respuesta adecuada a la cuestión indicada, creo necesario hacer algunas reflexiones acerca de la naturaleza y perfiles del procedimiento administrativo, tendentes a clarificar el significado de dicha cuestión, del modo siguiente:

A. El procedimiento es un modo de actuar o hacer para obtener un producto determinado. En el supuesto de la actividad administrativa, el procedimiento es el modo de producción de una inmensa variedad de actos jurídicos y de actos materiales que normalmente emanan de la Administración, como son los actos administrativos de concesión, de autorización, de imposición de limitaciones a los derechos, de expropiación, de imposición de sanciones, de registro, declarativos de hechos y de derechos, determinativos del contenido de obligaciones, etc.; así también, existen numerosos procedimientos destinados a la producción de actos materiales, como son muchas de las prestaciones de servicios destinadas a satisfacer necesidades colectivas, en materia de salud, de aseo urbano, de suministro de agua potable, de transporte, de orden público y tantas otras.

No obstante que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no parece estar concebida para regular la producción de actos materiales, sino principalmente de actos administrativos, como se desprende de la mayoría de sus disposiciones<sup>6</sup>, ello no impide apreciar la heterogeneidad que caracteriza la actividad administrativa, la cual genera una enorme y variada cantidad de actos administrativos, encuadrables todos en la definición del Artículo 7 de la Ley pero totalmente disímiles en su naturaleza, conformación y contenido. Para ilustrar esta afirmación bastaría con comparar entre sí una licencia de importación, una concesión de servicio público, una inscripción registral, una patente de invención o de marca comercial, la imposición de una multa y la determinación de una obligación impositiva.

En contraste con la heterogeneidad de la actividad administrativa destaca la homogeneidad de otras actividades del Poder Público, como la que puede observarse en la actividad jurisdiccional y en la actividad legislativa, las cuales desembocan generalmente en la sentencia y en la Ley, respectivamente, razón por la que puede decirse que el procedimiento que genera estos actos jurídicos tiende a ser marcadamente uniforme.

Pues bien, esta heterogeneidad en los productos de la actividad administrativa tiende a reflejarse en sus respectivos procedimientos de elaboración, motivo por el cual sería sumamente difícil, por no decir imposible, reducir a la uniformidad y mucho menos a la unidad, a las múltiples formas procedimentales de la actividad de la Administración. Por lo demás, se ha de reconocer que el recíproco condicionamiento entre el producto y su proceso de elaboración es una realidad que dimana de la naturaleza misma de las cosas y que como tal penetra en el mundo del derecho administrativo<sup>7</sup>.

6. El Artículo 78 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos dispone que "Ningún órgano de la Administración podrá realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos de los particulares, sin que previamente haya sido dictada la decisión que sirva de fundamento a tales actos". Es la única disposición de esa Ley que hace mención de los actos materiales, con el objeto de establecer la prohibición de las llamadas "vías de hecho".

7. En las reflexiones que anteceden a esta nota, he tenido en mente algunas ideas escuchadas al Profesor de Derecho Administrativo Ezra Misraehi, en conferencia dictada por él el día 6 de mayo de 1981, sobre el tema de las relaciones de la Ley Orgánica y los procedimientos especiales, en el "Seminario sobre la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos" orga-

B. Además de lo anterior, debemos señalar como no menos importante el carácter de medio de valoración adecuada de intereses en juego que ostenta el procedimiento administrativo. En efecto, cuando un particular se dirige a la Administración en procura de un interés que le es propio o cuando la autoridad misma inicia un procedimiento, el organismo llamado a resolver el asunto debe verificar los hechos y situaciones inherentes al caso e identificar los intereses públicos, colectivos y particulares involucrados en el presupuesto de hecho sometido a su conocimiento. Aquí conviene resaltar que la autoridad administrativa competente debe no solamente verificar los hechos traídos al procedimiento por los interesados, sino que debe inquirir y procurar la obtención de otros hechos, opiniones, estudios, dictámenes técnicos, posiciones de otras autoridades, etc., relacionados con el asunto, que permitan incluir en su conocimiento y decisión todos los intereses cuya apreciación sea necesaria o conveniente para lograr una solución justa, idónea y oportuna. Es ésta una característica propia de los procedimientos administrativos, en especial de aquellos creadores de actos administrativos, que los diferencia netamente del proceso jurisdiccional, en el cual la misión primordial de la autoridad judicial consiste en exigir y constatar la comprobación plena y fehaciente de los hechos objeto de su conocimiento, para producir una decisión conforme a derecho. Los procedimientos administrativos, en cambio, están llamados a ser instrumentos para la "adquisición de intereses" y para producir actos no solamente justos y conformes a derecho, sino que den solución eficaz a problemas concretos del ciudadano y de la colectividad<sup>8</sup>.

C. Los aspectos comentados precedentemente se manifiestan en los denominados "perfiles del procedimiento", los cuales pueden ser clasificados en dos categorías principales: a) perfiles estructurales; y b) perfiles funcionales.

Los perfiles estructurales están referidos a la concepción del procedimiento como una secuencia de actos preparatorios predisuestos para la adopción de un acto definitivo. Estos actos pueden ser ordenados en etapas o agrupaciones de actos con función unitaria, como son las etapas de inicio, de sustanciación, de decisión, de integración de la eficacia del acto final y de ejecución.

Así, según las características del acto definitivo o terminal, los procedimientos pueden presentar estructuras simples o complejas. La legislación administrativa ofrece

nizado en Caracas por el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, entre los días 5 al 7 de mayo de 1981. Sobre la influencia de la "heterogeneidad" de la actividad administrativa en la conformación de los procedimientos, la conocida autora nacional Hildegard Rondón de Sansó expone interesantes comentarios en su monografía sobre el *Procedimiento Administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Estudios Jurídicos Nº 1, Caracas, 1983, pp. 30 y 50.

8. Según expone Hildegard Rondón de Sansó, el procedimiento puede ser concebido como "derogación del régimen de derecho común" (especialidad), como "garantía jurídica de los administrados", como "técnica administrativa" (racionalización y eficacia) y como "medio de valoración de intereses". Esta última concepción, según dicha autora, es proveniente de las "modernas legislaciones" y que sin ser sustitutiva de las anteriores concepciones, presenta a las partes del procedimiento en un marco de colaboración. "...En tal concepción, las partes van a actuar como portadores de intereses para que éstos sean valorados, a través del procedimiento, para la actuación de los fines que los trascienden". Dice, además, que "...Este enfoque es clásico de los países socialistas...", "...pero el mismo no resulta extraño a muchos países occidentales, en cuyas legislaciones, la participación del particular tiene una finalidad de cooperación con los órganos administrativos para la obtención de fines públicos". Ver: *ob. cit.*, pp. 85 a 88. La calificación del procedimiento administrativo como "medio para la adquisición de intereses" proviene de M. S. Giannini, quien ha señalado que "...También en el procedimiento administrativo subsiste, como en el proceso, una determinación de los hechos, pero como momento de una actividad más amplia, que es la adquisición de los intereses; en otras palabras, en el procedimiento los hechos son adquiridos y determinados en cuanto expresan y comprenden intereses, y son valorados en razón de la mayor o menor intensidad de los intereses mismos". Cfr.: *Diritto Amministrativo...*, Vol. II, p. 897. Esta concepción del procedimiento está referida fundamentalmente a aquellos procedimientos que rigen el ejercicio de facultades discrecionales.

numerosas hipótesis de procedimientos estructurados con la previsión de una solicitud del interesado y la emanación correspondiente de un acto administrativo, omitiéndose otros actos y etapas. En otras hipótesis, la legislación nos trae procedimientos más estructurados, hasta llegar a los casos de algunos que están detallada y prolijamente regulados, con multiplicidad de actos preparatorios y con una articulación completa de fases procedimentales.

Los perfiles funcionales están referidos a la valoración de intereses que debe cumplirse en el ejercicio de potestades dotadas de amplia discrecionalidad o que pueden afectar numerosos intereses de diversa índole. En este sentido las normas procedimentales presentan grados disímiles de complejidad, los cuales responden a la complejidad misma de las situaciones a que están referidos los poderes de la Administración; pero otras veces dejan este aspecto funcional a la iniciativa de la autoridad. Estos perfiles están relacionados con la importancia que debe darse a la intervención de los interesados (actuales y eventuales) en la preparación de las decisiones administrativas; en el señalamiento de circunstancias, fines o valores a ser analizados por la autoridad; en la previsión de vías para conciliar los conflictos que puedan surgir entre los intereses públicos envueltos en el asunto y en las posiciones de los órganos administrativos encargados de su atención; en la indicación de modalidades para promover la introducción de intereses no traídos al procedimiento por los solicitantes, etc.<sup>9</sup>.

Las reflexiones que han sido expuestas explican no sólo los diversos grados de complejidad que pueden presentar los procedimientos administrativos, tanto en sus perfiles estructurales como funcionales, sino la gran variedad de tipos de procedimientos que han sido creados por la legislación y estudiados por la doctrina. Son múltiples las clasificaciones y tipologías que se han propuesto en esta materia, cuya exposición omito en este momento para no desviar el propósito de este trabajo<sup>10</sup>.

III.2. Pues bien, las mencionadas reflexiones sobre la naturaleza y perfiles de los procedimientos administrativos nos permiten descartar, en principio, la posibilidad de un procedimiento único y aún más, la de un procedimiento uniforme aplicable al ejercicio de la generalidad de las potestades administrativas. Igualmente nos permiten justificar la existencia de numerosos procedimientos especiales establecidos en la legislación administrativa, porque esta especialidad es congruente, en la mayoría de los casos, con la heterogeneidad de los actos administrativos.

Pienso que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ha partido de esta premisa y no ha establecido un procedimiento uniforme, sino que ha establecido un conjunto de principios de actuación destinados a dar un marco procedimental a la actividad administrativa, lo cual impone a los órganos y funcionarios el respeto de pautas uniformes, pero no somete la producción de los actos administrativos al seguimiento de una estructura procedimental determinada, entendida ésta como una articulación específica de actos y fases. En esta misma línea, la Ley Orgánica ha reconocido la especialidad de los procedimientos legales, con las limitaciones que el mismo texto de la Ley impone.

9. He tomado como guía de orientación la exposición que hace M. S. Giannini sobre los "perfiles del procedimiento" en los Capítulos I, II y III del volumen II de su obra *Diritto Amministrativo*, antes citada. Hildegard Rondón de Sansó expone los mencionados "perfiles" bajo el título de "Elementos" del procedimiento: "material" y "teleológico". Ver: *ob. cit.*, pp. 49 y sig.
10. Para un estudio de la tipología de los procedimientos administrativos, se recomienda la monografía de la Profesora Sansó varias veces citada, en las páginas 56 y sig. En lo que respecta a la clasificación de los procedimientos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, se recomienda leer el trabajo de sistematización sobre el texto de dicha Ley, elaborado por Allan Brewer-Carías. Ver: *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, por A. R. Brewer-Carías, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Estudios Jurídicos N° 16, Caracas 1982, pp. 291 y sig.

De esta manera, la Ley Orgánica prevé en las disposiciones contenidas en los artículos 7 a 21 un conjunto de principios sustantivos, de fondo y de forma, aplicables a la configuración de los actos administrativos en general. En los artículos 22 a 29, la Ley regula lo concerniente a la subjetividad de los ciudadanos, es decir, quienes deben considerarse interesados en cualquier relación jurídico-administrativa, lo atinente a la capacidad y representación de los mismos y sus principales deberes frente a la Administración. Entre los artículos 30 y 46, la Ley prescribe las pautas organizativas "clave" que deben encauzar la actividad administrativa.

En los artículos 47 a 66, la Ley regula lo referente al "procedimiento ordinario", es decir, al procedimiento de primer grado o de creación de actos administrativos, bien sean declarativos o constitutivos. Se observa que la Ley no persigue establecer un procedimiento único, sino solamente prever las incidencias y situaciones procedimentales que normalmente se presentan en la tramitación de cualquier asunto. Describe los elementos indispensables para dar inicio al procedimiento y las operaciones que deben ser realizadas para sustanciar un asunto y señala un término general para decidir los casos; pero no articula fases de sucesión preclusiva ni dispone los actos de instrucción específicos que deben ser cumplidos en cada procedimiento, sino que prevé un marco de actuación y medios instructorios genéricos. No describe una fase de decisión, sino que impone requisitos al acto de decisión en sí mismo.

Prevé la Ley, además, algunos procedimientos accesorios aplicables en una amplísima gama de hipótesis, como son el de oposición de prescripción (artículos 70 y 71), el de publicación y notificación de actos administrativos (artículos 72 a 77) y el de ejecución de los mismos (artículos 78 a 80). En esta parte, más que procedimientos articulados se prevén medios de actuación.

Finalmente, la Ley Orgánica regula lo referente a la revisión de los actos administrativos, por vía de recurso o de oficio (artículos 81 a 99). Si bien es cierto, como se verá más adelante, que en lo referente al procedimiento de revisión o de segundo grado, la Ley no da preferente aplicación a leyes especiales, no es menos cierto que la Ley establece en esta parte pautas procedimentales bastante amplias, que no excluyen la aplicación de normas contenidas tanto en el Capítulo del "procedimiento ordinario" como en instrumentos especiales.

III.3. Las consideraciones antes expuestas explican la inclusión en el texto de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de la norma contenida en el artículo 47 de esa Ley. Expresa dicha norma lo siguiente:

"Los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este capítulo en las materias que constituyan la especialidad".

Reconoce esta norma de la Ley Orgánica la preferente aplicación de procedimientos establecidos en leyes especiales, frente a las normas del capítulo relativo al "procedimiento ordinario", vale decir, frente al procedimiento de primer grado.

Se debe entender que la preferente aplicación está referida a aquellas normas de leyes especiales que prevén la existencia de módulos procedimentales específicos dotados de perfiles propios y precisos. No está referida la mencionada preferencia a los principios de actuación formal consagrados en la Ley Orgánica como garantías jurídicas de los ciudadanos, así como tampoco a las normas referentes a la conformación de los actos administrativos en general. Lo que ha motivado al legislador para admitir esta prelación de procedimientos especiales es la heterogeneidad propia de la actividad administrativa, a que antes se ha hecho referencia, pero no el dar reconocimiento a normas o prácticas procedimentales que cercenen o restrinjan los derechos de petición y de defensa consagrados en la Constitución<sup>11</sup>.

11. En intervención oral que tuve el día 6 de mayo de 1981, inmediatamente después de la conferencia dictada por el Profesor Ezra Misrahi, mencionada en nota anterior, sostuve que,

En armonía con la idea expresada precedentemente, la disposición legal comentada ha limitado la prelación de los procedimientos especiales previstos en leyes al "procedimiento ordinario", pero no ha extendido dicha prelación a los llamados procedimientos de revisión. Esto no solamente obedece al criterio de no prestar reconocimiento a normas especiales limitativas o restrictivas del derecho de defensa, sino al carácter esencialmente homogéneo que puede observarse en el ejercicio de la potestad de la Administración de revisar la legalidad y mérito de sus actos. En efecto, cuando la Administración examina la conformidad a derecho o al interés público de una actuación cumplida por ella misma, realiza operaciones que tienden siempre a ser iguales o semejantes, razón por la cual el procedimiento aplicable puede ser concebido de modo uniforme. En el ejercicio de esta potestad revisora, la actividad desarrollada por los órganos administrativos se asemeja técnicamente a la actividad de los órganos jurisdiccionales. Por consiguiente, las disposiciones de la Ley Orgánica que regulan los procedimientos de revisión o de segundo grado se aplican con preferencia frente a las contenidas en las leyes especiales que tengan el mismo objeto.

Doy por supuesto que las normas de esta Ley Orgánica, en especial las contenidas en sus artículos 1º y 47, no desconocen la preferente aplicación que debe darse a otras leyes de carácter igualmente orgánico que regulen procedimientos administrativos, como son las Leyes Orgánicas de la Contraloría General de la República y del Ministerio Público, con respecto a las cuales las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos tienen un carácter supletorio. Así también, por disposición expresa del Código Orgánico Tributario, se debe reconocer a sus normas la preferente aplicación en las materias reguladas por dicho texto orgánico.

En cuanto a las normas de procedimiento incluidas en reglamentos dictados precedentemente por el Poder Ejecutivo, las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no les reconocen preferente aplicación, pero tampoco las derogan con carácter general. Esto quiere decir, según la premisa aceptada por el legislador, que esas normas reglamentarias son aplicables supletoriamente en tanto y en cuanto no hayan quedado derogadas en modo implícito por la Ley Orgánica y sean compatibles con los preceptos contenidos en esta última, habida cuenta que la Ley comentada coloca un conjunto de principios de actuación formal pero no impone un procedimiento uniforme.

A este respecto es conveniente tener presente que una gran parte de los procedimientos administrativos especiales existentes antes de la promulgación de la Ley Orgánica de referencias se encuentran regulados en instrumentos reglamentarios, ya que esto obedecía a una política legislativa, consistente en dejar a la propia Administración la normación de los procedimientos aplicables al ejercicio de sus potestades previstas en la Ley. En este sentido, se debe ver como algo positivo la existencia de

---

en relación con los procedimientos especiales, el legislador podía optar entre cuatro alternativas ensayadas en otros países: a) derogar todos los procedimientos especiales e instaurar un procedimiento uniforme, lo cual parece que era la intención original del proyectista; b) dejar en vigencia todos los procedimientos previstos en leyes y reglamentos especiales, como lo planteaba entonces el Ejecutivo Nacional; c) que la Ley Orgánica misma señalara cuáles procedimientos especiales quedarían en vigor después de su aprobación, como parecía proponer el proyecto elaborado por la Comisión de Administración Pública, en el año 1972; y d) habilitar al Poder Ejecutivo Nacional para que este último estableciera cuáles procedimientos especiales deberían quedar en vigencia y para ajustarlos a los principios establecidos en la Ley Orgánica, como se hizo en España y en Argentina. Esta última opción era de dudosa constitucionalidad. Pienso que el legislador optó por una fórmula distinta de las cuatro enunciadas, pero tomó elementos de todas ellas, y me atrevo a opinar que fue el mejor resultado. Ver: "El Procedimiento Administrativo", en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, vol. IV, Caracas 1983, pp. 154 a 157. Esta publicación contiene los trabajos presentados en el "Seminario sobre la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", organizado por dicho Instituto entre el 5 y 7 de mayo de 1981, del cual se hizo mención en nota anterior.

estas normas reglamentarias, porque ellas revelan una tendencia nacida en la Administración a reducir el campo de acción del llamado "principio de informalidad administrativa", reconocido por la jurisprudencia y la doctrina anteriores a la Ley Orgánica. Por su abundancia, me inclino a pensar que estos procedimientos reglamentarios son bastante demostrativos de la congruencia, postulada en este escrito, que se da entre la heterogeneidad de las potestades y actos de la Administración y las reglas procedimentales a ellos referidas.

Un ejemplo puede ilustrar mejor el planteamiento antes avanzado. La reglamentación de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas es un típico ejemplo de la diversidad de procedimientos especiales, algunos de mediana y hasta de gran complejidad estructural y funcional, dictados por el Poder Ejecutivo Nacional para el ejercicio formal de las potestades administrativas previstas en esa Ley especial. Así, el Decreto Nº 3.002 del 26-12-78, publicado el 7-03-79, contentivo del Reglamento de la Zona Protectora del Area Metropolitana de Caracas, establece un procedimiento especial para el otorgamiento de permisos para la utilización de esa zona protectora. Considero que este procedimiento es compatible en su aplicación con el "procedimiento ordinario" previsto en la Ley Orgánica.

Este procedimiento se inicia con una solicitud escrita dirigida a la Dirección Zonal del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. En esta solicitud se deben llenar ciertos requisitos en cuanto a su contenido, que simplemente vienen a complementar los requisitos previstos en el artículo 49 de la Ley Orgánica. Con respecto a esta solicitud, la Administración podrá hacer las observaciones a que se refiere el artículo 50 de la Ley. El Reglamento prevé que la Dirección Zonal pueda requerir información especial adicional y en particular, un "anteproyecto preliminar de organización de áreas" a desarrollar; esto coincide plenamente con la facultad de la Administración atribuida por el artículo 28 de la Ley y en general con la función sustanciadora del órgano administrativo, que en este caso es la Dirección Zonal citada. Según el procedimiento especial, el expediente debe ser remitido a una Comisión Interinstitucional, creada y regulada en el mismo Reglamento, para que opine sobre la solicitud de permiso en un lapso de 60 días; esta variante encuadra dentro del supuesto previsto en el artículo 54 de la Ley Orgánica, que faculta a la autoridad administrativa para solicitar de otras autoridades los documentos, informes o antecedentes que estime convenientes para la mejor resolución del asunto, sólo que esta Comisión deberá ajustarse a los lapsos señalados en el artículo siguiente de la Ley. Se advierte que la existencia e intervención necesaria de esta Comisión, compuesta por representantes de los organismos públicos involucrados, aporta un perfil funcional muy importante.

Después de sustanciado el expediente y oída la opinión de la Comisión interinstitucional, la Dirección Zonal contestará al interesado en un lapso corto (30 días laborables) si continúa el procedimiento y requiere la presentación del proyecto definitivo o niega motivadamente el permiso. Esta fórmula da lugar a una verdadera fase decisoria, compuesta por una decisión provisional y una decisión definitiva. La decisión provisional califica la permisibilidad de la actividad a desarrollar y señala los requisitos a cumplir por el interesado si desea obtener el permiso; la decisión definitiva sólo recaerá sobre un proyecto definitivo presentado por el interesado, con base en la decisión provisional. Esta articulación de la fase decisoria es compatible con el esquema flexible de fases previsto en la Ley Orgánica, sólo que la adopción de la decisión deberá adaptarse al lapso señalado en el artículo 60 de la Ley, relativo a la duración general del "procedimiento ordinario".

El Reglamento condiciona el otorgamiento del permiso a la obtención de otros permisos, autorizaciones o aprobaciones de otros organismos públicos, lo cual deberá adecuarse a lo ordenado en el artículo 31 de la Ley Orgánica, que prevé la unidad del expediente aunque en el mismo intervengan oficinas de distintos organismos

públicos. Finalmente, el Reglamento señala el contenido que debe tener el permiso, lo cual complementa la disposición general prevista en el artículo 18 de la Ley, relativa al contenido de los actos administrativos. Por lo que respecta al procedimiento de recurso, se aplicarán las normas pertinentes de la Ley Orgánica y no las del Reglamento.

#### IV. LA EFICACIA ADMINISTRATIVA EN LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

En el presente capítulo se expondrán algunas consideraciones acerca del modo como la Ley Orgánica persigue la eficacia administrativa y las manifestaciones principales de este valor en el articulado de ese texto legal.

##### IV.1. *La eficiencia administrativa*

A mi juicio, la Ley Orgánica postula, más que la eficacia la eficiencia de la actividad administrativa, entendida esta última como la optimización o grado máximo de perfección de la eficacia. Así, persigue no solamente que la actividad de los órganos administrativos alcance realmente los efectos jurídicos y materiales que le son propios, sino que estos efectos se logren con la menor utilización de recursos personales, materiales y temporales<sup>12</sup>.

Expresa el artículo 30 de la Ley lo siguiente:

“La actividad administrativa se desarrollará con arreglo a principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad.

Las autoridades superiores de cada organismo velarán por el cumplimiento de estos preceptos cuando deban resolver cuestiones relativas a las normas de procedimiento”<sup>13</sup>.

Se interpreta con facilidad que la acción combinada de los principios enunciados en esa disposición legal conduce al concepto de eficiencia, porque la economía requiere de la menor utilización de recursos humanos y materiales para el logro del fin propuesto; la eficacia postula la satisfacción del fin; la celeridad no es otra cosa que una manifestación de la economía en relación con el tiempo invertido en cada actuación; y la imparcialidad, si bien guarda estrecha relación con la protección de la libertad e igualdad del ciudadano, postula como exigencia de óptimo funciona-

12. Según Romano Bettini, la eficiencia “...puede expresarse como la capacidad de un ente de alcanzar los propios fines empleando los medios sugeridos por la racionalidad histórica de la cual es consciente el país donde el ente opera. En otros términos, no basta para calificar como eficiente una organización, su capacidad para alcanzar sus propios fines “tout court”, sino que es necesario que esto ocurra con la más racional escogencia de los medios, de los instrumentos disponibles...”. A lo anterior agrega dicho autor que “...Una noción no abstracta de eficiencia administrativa debe construirse sobre la base de la problemática organizativa y productiva del tiempo en que se opera, con referencia constante al juicio, por parte de los destinatarios de la acción administrativa, sobre el resultado de la acción misma”. Cfr.: *Programmazione Economica e Teoria della Efficienza Pubblico-Amministrativa*, por Romano Bettini, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano 1970, p. 8.

13. La norma contenida en el Artículo 30 de la Ley Orgánica tiene como antecedente inmediato el Artículo 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo de España, dictada el 17 de julio de 1958, cuyo texto ha sido casi totalmente copiado por nuestro legislador: La norma de la Ley española dispone que “la actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia”, a lo cual la norma de la Ley venezolana agrega la imparcialidad. Intuyo que el antecedente remoto de estas disposiciones podría estar en la norma del Artículo 97 de la Constitución italiana de 1947, según la cual “...las dependencias públicas deben ser organizadas según disposiciones de Ley, en modo que sean asegurados el buen funcionamiento y la imparcialidad de la Administración...”.

miento la exclusión de favoritismos y discriminaciones en la actuación de los funcionarios públicos. Por consiguiente, la acción combinada de estos principios se traduce en el mayor logro real de los efectos propios de la actividad administrativa, con la menor utilización posible de medios para alcanzarlos<sup>14</sup>.

#### IV.2. Racionalización de la actividad administrativa

La Ley Orgánica comentada, orientada por el principio de la eficiencia de la actividad administrativa, establece un conjunto de reglas destinadas a racionalizar dicha actividad de acuerdo con principios de técnica y organización administrativas de difundido uso en el mundo contemporáneo. Veamos algunas de esas reglas, a saber:

##### A. Información suficiente al funcionario y al ciudadano

Las disposiciones contenidas en los artículos 33 y 59 de la Ley, buscan instaurar la certeza procedimental en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. A tal fin, las entidades públicas deberán dictar los reglamentos internos e instrucciones de servicio que sean necesarios para dar precisión a la organización y funcionamiento de dichas entidades, así como también preparar y distribuir las publicaciones y manuales que se requieran para dar a conocer a los funcionarios y a los administrados el contenido de tales instrumentos, y en general todo lo concerniente a los fines, competencias y funcionamiento de los distintos órganos y servicios. Se busca evitar las actuaciones erráticas, las pérdidas de tiempo, el dispendio de gastos y los esfuerzos inútiles, para dar paso a una actividad racional, segura, económica, rápida e imparcial. Esta Ley proscribe el misterio y la reticencia en el manejo de los procedimientos y trámites.

En la misma línea, la Ley Orgánica (artículo 59) garantiza a los interesados y a sus representantes el acceso al expediente administrativo, el cual podrán examinar en todo estado y grado del procedimiento y copiar o pedir copia certificada de cualesquiera documentos agregados al expediente, con la sola excepción de los documentos que sean calificados como "confidenciales" por el superior jerárquico.

La Ley exige, pues, que se aseguren los medios para una información general sobre la organización y procedimientos, así como también para dar una información particular a todos los interesados acerca de todos los asuntos que les incumban. En este aspecto, el avance en la aplicación progresiva de la Ley ha sido bastante lento, porque la estructura y trámites internos han sido desconocidos hasta para los mismos funcionarios pertenecientes a la Administración, por una parte, y por otra, porque la regla imperante hasta la promulgación de esta Ley ha sido el "carácter reservado" de los expedientes administrativos, lo cual obstaculizaba y sigue obstaculizando la correcta sustanciación de los asuntos a cargo de los órganos administrativos<sup>15</sup>.

14. Tienen relación estos principios legales con la concepción del procedimiento como "técnica administrativa", a la cual hace referencia Hildegard de Sansó. Expresa esta autora que "...De acuerdo con tal concepción el procedimiento se convierte en un medio al servicio de la Ciencia de la Administración que tiene como meta la optimización de la conducta administrativa". Cfr.: *ob. cit.*, p. 88. Según esta misma autora, se incluyen dentro del grupo de "principios que garantizan la eficacia de la actuación administrativa", los siguientes: "economía procedimental", "flexibilidad probatoria", "actuación de oficio" y "control jerárquico". Ver: *ob. cit.*, pp. 111 y sig.
15. Dispone el Artículo 54 de la Ley Orgánica de la Administración Central que "Los Archivos de la Administración Pública son por su naturaleza reservados para el servicio oficial. Para la consulta de los mismos por otros funcionarios o particulares, deberá recaer autorización especial y concreta del órgano superior respectivo". La segunda parte de esta norma ha quedado modificada por virtud de las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Señalan García de Enterría y Fernández que "...el procedimiento administrativo sigue debatiéndose, pues, entre la publicidad y el secreto, con clara ventaja para este último, a cuyo favor juegan tanto el deseo de los administradores de asegurarse una libertad



B. *Necesidad, unidad, integridad y uniformidad de los expedientes administrativos*

Con la implantación de estas reglas se busca despersonalizar los trámites, asegurar la continuidad de la actividad, coordinar con sentido unitario las actuaciones de los funcionarios públicos y de los interesados y permitir un fácil seguimiento de los asuntos iniciados o la revisión de los ya concluidos.

Exige el artículo 31 de la Ley que "de cada asunto se formará expediente y se mantendrá la unidad de éste y de la decisión respectiva, aunque deban intervenir en el procedimiento oficinas de distintos Ministerios o Institutos Autónomos". El artículo 51 establece que "iniciado el procedimiento se procederá a abrir expediente en el cual se recogerá *toda* la tramitación a que dé lugar el asunto" (subrayado mío). Por su parte el artículo 32 prescribe que "los documentos y expedientes deberán ser uniformes, de modo que cada serie o tipo de ellos obedezcan a iguales características".

A fin de dar plena aplicación a estas reglas, considero indispensable el dictado de normas reglamentarias que orienten a los funcionarios en la confección de los expedientes administrativos. Estas normas deberán regular en modo uniforme cómo se abre el expediente; cuáles documentos deben ser agregados por el órgano sustanciador a fin de dar objeto al conocimiento del asunto; prohibir la formación acomodaticia del expediente, para impedir la sustracción o no agregación de aquellos documentos pertinentes que indiquen o demuestren hechos que desfavorezcan la posición de la Administración o de cualquier interesado; señalar los caracteres materiales del expediente, tales como continentes, foliación, articulación de folios, sucesión cronológica; elaboración de fichas, registros y archivos que permitan llegar fácilmente a cada expediente; asegurar la consulta amplia y oportuna del expediente por los interesados, etc. Esta reglamentación daría certeza al funcionario en el cumplimiento de su deber y permitiría al administrado vigilar y reclamar la correcta formación del expediente relativo a su caso.

En relación con este punto, es menester denunciar la aparición de tendencias contrarias a la plena aplicación de estas reglas. Es el caso de la Resolución N° 56 del Ministerio de Hacienda, de fecha 31-1-84, mediante la cual se declararon confidenciales todos los dictámenes emitidos por la Consultoría Jurídica de ese Ministerio<sup>16</sup>.

Esa Resolución viola flagrantemente la regla de integridad del expediente (artículo 51), según la cual este último debe recoger *toda* la tramitación a que dé lugar el asunto, y menoscaba el libre acceso al mismo que garantiza la Ley a los interesados (artículo 59). Igualmente, configura ese acto administrativo un ejercicio abusivo de la facultad que le otorga la Ley al superior jerárquico de declarar confidenciales ciertos documentos del expediente administrativo, porque tal declaración sólo puede recaer sobre determinadas piezas del expediente y con expresión de la motivación concreta que justifique tal declaración, pero nunca sobre categorías o clases de documentos, porque de tal manera se estarían aboliendo los principios antes enunciados.

También debemos denunciar la intención de algunos organismos administrativos de regular restrictivamente el derecho de acceso al expediente que tienen los interesados, mediante el establecimiento de trámites no previstos en la Ley para solicitar dicho acceso y la imposición de limitaciones arbitrarias a la oportunidad y modalidades de examinar el cuerpo del expediente. Estos intentos no sólo son violatorios del derecho acordado en el artículo 59 de la Ley, que permite al interesado examinar el expediente en cualquier estado y grado del procedimiento, sino que contradicen el

de movimientos de la que en otro caso carecerían, como la inercia de la tradición y, por supuesto, la preponderancia prácticamente total de la forma escrita...". Cfr.: *ob. cit. supra*, p. 387.

16. Publicada en la *Gaceta Oficial* de la República N° 32.909 del 1° de febrero de 1984.

propósito legislativo de facilitar una mejor sustanciación de los asuntos a cargo de la Administración.

### C. *Unificación de formas y sistemas*

En beneficio de la racionalización de la actividad de la Administración, la Ley Orgánica persigue el sometimiento a pautas uniformes de las formas de los actos y de los sistemas de tramitación. En este sentido se busca implantar los modelos de decisiones, la utilización de formularios de petición para los administrados, el uso adecuado de facsímiles de firma, la adopción de métodos expeditivos en el manejo de los asuntos, etc.

Así, en el artículo 32 se ordena a la Administración racionalizar sus sistemas y métodos de trabajo, mediante la adopción de medidas y procesos idóneos. En el artículo 35 se prevé la utilización de métodos expeditivos en los asuntos que lo justifiquen, como son los otorgamientos de copias certificadas y constancias simples; también se prevé el uso de medios de producción en serie, cuando los actos requieren motivaciones y fundamentos idénticos. En el artículo 18 se prevé el contenido general de los actos administrativos, así como también la estampación de firma por medios mecánicos que ofrezcan seguridad. En el artículo 49 se describe el contenido básico de toda petición a ser introducida por los ciudadanos ante la Administración.

### D. *Registro de presentación de documentos*

La Ley establece, en sus artículos 44 y siguientes, la existencia necesaria en cada organismo o dependencia pública de un "registro de presentación de documentos", el cual ha sido regulado por el Ejecutivo Nacional en el Decreto Nº 1.364 del 30-12-81, contentivo del Reglamento de dicho registro, como un servicio de recepción, registro y remisión de documentos.

El adecuado funcionamiento de este servicio determina el momento de inicio de cada procedimiento; actualiza la obligación de proceder y tramitar que pesa sobre los funcionarios; permite computar con certeza los lapsos procedimentales; marca el orden de los asuntos; es la ocasión para el ejercicio del despacho subsanador de solicitudes defectuosas; constituye un medio para controlar el desarrollo del procedimiento y para detectar los hechos que comprometan la responsabilidad de los funcionarios intervinientes en el procedimiento.

### E. *Determinación de competencias internas*

El artículo 33 de la Ley supone el dictado de reglamentos internos que detallen la organización y procedimientos en cada organismo público. Tal exigencia está dirigida a la determinación de las competencias internas, de manera que pueda ser imputado concretamente a ciertos funcionarios el desarrollo del procedimiento en cada uno de sus actos y fases; así también, tal exigencia tiene por objeto el establecimiento preciso y cierto de las relaciones interorgánicas e intraorgánicas, así como el flujo de las mismas en el diario acontecer administrativo<sup>17</sup>.

Se trata de crear medios efectivos para el seguimiento del procedimiento en el interior del aparato administrativo, lo cual había sido sumamente difícil hasta el presente. En este sentido, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que hasta hace muy poco se podía saber dónde comenzaba y dónde terminaba un trámite administrativo, pero no la secuencia intermedia entre estos dos extremos. Se ha de reconocer,

17. Para un estudio teórico de la reglamentación interna, se recomienda la lectura de la obra *Teoría General de la Actividad Administrativa - Organización - Actos Internos*, por Hildegard Rondón de Sansó; Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1981. Sobre la importancia de la determinación de competencias internas, ver *ob. cit. supra* de A. R. Brewer-Carías, p. 57.

sin embargo, que en los últimos años la reglamentación interna de la Administración Pública ha tenido un notable progreso, sobre todo en el ámbito de la Administración Nacional, como son los casos de la Contraloría General de la República y de algunos Ministerios.

Una clara determinación de las competencias internas y de las relaciones entre los órganos y oficinas competentes de cada organismo hace posible además el ejercicio del derecho de reclamo que confiere el artículo 3º de la Ley Orgánica a los administrados, que constituye un medio apropiado no sólo para la defensa de los derechos de los ciudadanos en el procedimiento, sino también para la detección de irregularidades administrativas que entranen el funcionamiento de la maquinaria del Estado.

#### IV.3. *Flexibilidad del procedimiento administrativo*

Se ha dicho precedentemente que el procedimiento administrativo es esencialmente un medio de acción de la Administración; que a través del procedimiento, los órganos de la Administración producen no sólo actos jurídicos ajustados al principio de legalidad, sino que proporcionan soluciones concretas a problemas del ciudadano y de la colectividad; que las formas procedimentales en tanto que medios de formación de los actos administrativos, deben ser congruentes con la heterogeneidad propia de la actividad de la Administración, la cual justifica la diversidad de procedimientos especiales; que el procedimiento es un "medio de adquisición de intereses", en el sentido que permite establecer y valorar el conjunto de situaciones particulares, colectivas y públicas que concurren en cada actuación de la Administración, con el propósito de prohiar soluciones justas y eficaces.

Pues bien, este carácter de medio de acción administrativa es lo que ha motivado al Legislador para atemperar el rigor del principio de actuación formal, a tal punto que puede afirmarse la existencia de un *principio de flexibilidad* que caracteriza al procedimiento administrativo y que ha sido acogido en diversos modos por la Ley Orgánica de referencias. No se trata del llamado "principio de informalidad administrativa"<sup>18</sup> del cual hablaban la doctrina y la jurisprudencia ya superadas, sino de una modalidad del principio formal que lo hace compatible con los requerimientos propios del dinamismo y eficacia de la Administración. Veamos entonces algunas de las principales manifestaciones de este principio.

##### A. *Medios de prueba*

El artículo 58 de la Ley Orgánica establece que "los hechos que se consideren relevantes para la decisión de un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba establecidos en los Códigos Civil, de Procedimiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal o en otras leyes". Salta a la vista la amplitud de medios probatorios cuya utilización es admisible en un procedimiento administrativo, pues basta que cualquier texto legal prevea alguna modalidad probatoria para que ésta sea aplicable, en principio, en los procedimientos administrativos, tanto por parte de los interesados como por la misma Administración.

18. "Antes de la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos puede decirse que el signo característico de la Administración venezolana era el de la informalidad. ... Frente a esta situación, la Ley Orgánica cambia el panorama, y exige como principio de la actuación administrativa el formalismo...". Cfr.: A.R. Brewer-Carías, *ob. cit. supra*, p. 15. Con respecto al pasado, es interesante leer un fragmento de sentencia de la Corte Federal y de Casación del 7-12-1937, a saber: "...Pero, cuando la Ley no establece esas formas especiales para el acto, sino que únicamente establece la facultad de cumplir el funcionario tal o cual acto, la forma de expresión de la voluntad de la Administración Pública, puede hacerse en las condiciones que juzgue más convenientes y racionales el funcionario público que, en esa forma de expresión, demuestre claramente la voluntad de la Administración...".

Esta amplitud probatoria es complementada por la potestad inquisitiva que otorga la Ley Orgánica a la Administración, a la cual corresponde, de oficio o a instancia de parte, cumplir todas las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto. (Ver artículo 53) <sup>19</sup>.

#### B. No preclusividad y adaptabilidad de fases

Como se dijo anteriormente, la Ley Orgánica no establece una articulación de fases con sucesión preclusiva. Muy por el contrario, se desprende de los artículos 23 y 60 de dicha Ley que todo el procedimiento es hábil para efectuar actos u operaciones de sustanciación.

Según el artículo 23, quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento "...podrán apersonarse en el mismo en cualquier estado en que se encuentre la tramitación". Luego, podrán ejercer el derecho de la defensa y por ende, hacer alegatos, promover y evacuar pruebas y solicitar intervención de otras autoridades competentes, en cualquier momento antes de la decisión del asunto, sin perjuicio de poderlo hacer en el procedimiento de segundo grado.

Según el artículo 60 de la mencionada Ley, "la tramitación y resolución de los expedientes no podrá exceder de cuatro meses...", pero no establece esta Ley una delimitación precisa entre la fase de sustanciación, que se abre generalmente con el mismo inicio del procedimiento, y la llamada fase de decisión. De modo que todo el lapso previsto en la Ley para la tramitación del expediente puede ser utilizado en la realización de actos de instrucción encaminados a proporcionar a la autoridad decisoria un mejor conocimiento del asunto <sup>20</sup>.

Lo anterior se encuentra en perfecta armonía con la potestad inquisitiva y con la de actuación de oficio, que le confieren a la Administración amplias facultades de sustanciación y la responsabilidad de impulsar el procedimiento en todos sus trámites (artículo 53). Destaca entonces el carácter de medio de acción administrativa que tiene el procedimiento y que lo separa de la rigidez y hermetismo del proceso judicial, ya que la autoridad administrativa tiene el deber de establecer la verdad de los hechos y producir la decisión más adecuada no sólo a los alegatos y probanzas de los interesados sino al entero supuesto de hecho real que provoca su actuación y al interés público que orienta sus pasos.

19. Hildegard Rondón de Sansó habla del "principio de flexibilidad probatoria" y dentro del mismo distingue dos aspectos: "la libertad de pruebas" y "el principio de verdad material". Ver: *Procedimiento Administrativo*, citado supra, pp. 113 y 114. M.S. Giannini sostiene que en la mayoría de los procedimientos administrativos los hechos deben ser "verificados" más que "probados", a menos que se trate de procedimientos en los cuales se haya planteado una "litis" entre el ciudadano y la Administración, como son las hipótesis de los recursos y de los procedimientos sancionatorios; esto se debe, según este mismo autor, a que el objetivo esencial del procedimiento es la "adquisición de intereses" y su posterior valoración. Afirma textualmente que "...por esto los hechos del procedimiento deben ser verificados y no probados; el rol del funcionario que decide (decidente) no es el de establecer un hecho en términos de máxima certeza posible (la llamada "verdad" de la que hablan muchos procesalistas) para darle una calificación jurídica, como haría el Juez, sino verificar y ponderar la entidad del hecho mismo, por lo cual cualquier elemento que en un proceso sería inservible, por no ser idóneo para suministrar certeza, en un procedimiento administrativo puede asumir un valor revelador primario..." Cfr.: *Diritto Amministrativo*, obra antes citada, Vol. II, p. 896.
20. La profesora Sansó señala que la flexibilidad de las fases del procedimiento administrativo es una de las características que lo diferencia netamente del proceso jurisdiccional. Ver: *Procedimiento Administrativo*, obra citada supra, p. 30. M.S. Giannini plantea la "informalidad" de la "fase instructoria" del procedimiento administrativo y critica las excesivas "esquemáticas" de la estructura procedimental. Ver: *Diritto Amministrativo*, obra citada supra, Vol. II, pp. 897 y 909.

### C. *Participación de los interesados*

La Ley Orgánica, principalmente en sus artículos 22 y 23, garantiza la mayor participación de los interesados en el procedimiento administrativo. En este sentido podemos señalar que toda persona que tuviere interés legítimo, personal y directo en relación con un procedimiento destinado a la producción o revisión de un acto administrativo particular, podrá hacerse parte en el mismo en cualquier estado de la tramitación. Se consagra así un principio de apertura del trámite, que posibilita la intervención de las partes necesarias (solicitantes y destinatarios) y de las partes eventuales (coadyuvantes, cointerésados y opositores) en todas las etapas procedimentales, tanto de primer grado como de segundo grado. Esta apertura se extiende a todas las demás autoridades y organismos públicos cuya competencia esté relacionada con el asunto que es objeto del procedimiento.

Por lo que respecta a la formación de actos administrativos generales, la Ley Orgánica comentada no prevé la existencia de pautas procedimentales, es decir, no ha tenido el propósito de crear un "procedimiento preceptivo", salvo en lo que respecta al deber de publicación. Sin embargo, en forma analógica pudiera exigirse a los órganos de la Administración dar participación a los ciudadanos (simples interesados) en la elaboración de las normas o actos generales que les conciernan, con lo cual no sólo se otorgaría un beneficio a los particulares, garantizador de su esfera de libertad, sino que también permitiría a la Administración la adquisición o conocimiento del mayor cúmulo de intereses afectados con la adopción de los actos generales, a fin de propiciar la formulación de instrumentos eficaces.

### D. *Continuación de oficio*

De acuerdo con la mencionada concepción del procedimiento como medio de acción administrativa, el artículo 66 de la Ley Orgánica da la facultad a la Administración de continuar la tramitación del procedimiento aunque los interesados hayan desistido (artículo 63) o se haya cumplido el supuesto para la declaratoria de perención (artículos 64 y 65), si razones de interés público lo justifican. Esta previsión legal remarca el carácter del procedimiento como instrumento de la autoridad para el logro de sus fines y lo separa de su finalidad de servir de garantía de los derechos del particular. Igualmente, configura esta facultad una modalidad derivada de la potestad de actuación de oficio establecida en la Ley (artículo 53), según la cual corresponde a la autoridad administrativa impulsar el procedimiento en todos sus trámites, aunque el mismo haya sido iniciado a instancia de particulares.

### E. *Logro del fin*

Con el auxilio de la interpretación sistemática de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y de la aplicación supletoria de otras normas del ordenamiento jurídico, podemos señalar la existencia del llamado principio del "logro del fin", según el cual el cumplimiento de las formas procedimentales debe estar subordinado a la finalidad substancial que ellas persiguen, de manera que la falta de cumplimiento de alguna de ellas o su defectuosa ejecución no siempre acarrea la anulabilidad del procedimiento, a menos que se trate de la omisión de requisitos esenciales o que se vulnere el orden público inherente al procedimiento<sup>21</sup>.

21. La denominación del principio del "logro del fin" ("raggiungimento dello scopo") es propuesta por M. S. Giannini, quien la elabora a partir de la jurisprudencia del Consejo de Estado de Italia y de la teoría del Derecho Procesal Civil. Según este autor, para la aplicación del principio "...se requieren dos elementos: un vicio o una irregularidad (o como quiera que sea un defecto del acto o del procedimiento) y un resultado práctico que debe consistir en la eliminación efectiva (a través de los efectos) de la relevancia del defecto".

En este sentido, conviene hacer mención aquí del principio consagrado en el artículo 229 del Código de Procedimiento Civil. Según esta norma, "los jueces procurarán la estabilidad de los juicios, evitando o corrigiendo las faltas que puedan anular cualquier acto del procedimiento. A lo cual se agrega que "...Esta nulidad no se declarará sino en los casos determinados por la Ley, o cuando haya dejado de llenarse en el acto alguno de los requisitos esenciales a su validez". Esta disposición legal pone de relieve que aún en el ámbito rígido del proceso jurisdiccional, las irregularidades procedimentales acarrearán la consecuenencial nulidad sólo en hipótesis de relativa gravedad, es decir, cuando la Ley misma señale dicha nulidad o se hayan infringido requisitos esenciales del procedimiento. Fuera de esas hipótesis, el legislador se inclina en favor de la preservación de los procedimientos y de los actos resultantes de los mismos.

Si ello es así en el procedimiento judicial, con mayor razón debe sostenerse que las irregularidades del procedimiento administrativo acarrearán su nulidad o anulabilidad, según los casos, sólo cuando se trate de hipótesis graves que afecten esencialmente al acto definitivo; habida cuenta del carácter de medio de acción administrativa que tiene el procedimiento, como se ha dicho precedentemente. En modo similar, si en el procedimiento judicial la autoridad debe procurar la estabilidad del mismo, con mayor razón la autoridad administrativa debe estar facultada para corregir o subsanar los defectos que afecten el procedimiento en grado no esencial<sup>22</sup>.

Son numerosas las hipótesis de irregularidad frente a las cuales la doctrina y la jurisprudencia del derecho administrativo han concebido justificaciones teóricas destinadas a preservar la estabilidad bien sea de actos procedimentales o de actos definitivos. Podemos hacer mención, como ejemplos, de los "actos implícitos", es decir, aquellos que no tienen expresión formal propia sino que están contenidos en el contexto formal de un acto continente; las llamadas "conversiones", o sea, aquellos casos de actos que legalmente no pueden tener el efecto derivado de su apariencia, por no llenar los requisitos esenciales, pero a los cuales se les pueden reconocer los efectos de otras figuras legales cuyos requisitos satisfacen; las "equivalencias de actos", según las cuales a ciertos actos se les pueden reconocer los efectos prácticos de otros, a fin de mantener la estabilidad de la actuación administrativa; las denominadas "irregularidades no invalidantes", concepto que muchos autores utilizaron para disminuir la importancia de los defectos de forma. En esta misma enumeración ejemplificativa puede ser incluido el llamado "principio de conservación del acto administrativo", recogido en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, según el cual "...si el vicio afectare sólo a una parte del acto administrativo, el resto del mismo, en lo que sea independiente, tendrá plena validez"<sup>23</sup>.

Cfr.: *Diritto Amministrativo*, citado supra, Vol. II, p. 941. Hildegard de Sansó trata este principio en su *Procedimiento Administrativo*, citado supra, pp. 91 y 92.

22. García de Enterría y Fernández relacionan esta materia con el "...tema capital de valoración de los vicios de forma o de procedimiento...", el cual ha sido ampliamente tratado por la jurisprudencia española. Dicen esos autores que "...la valoración debe hacerse en función de la incidencia del vicio o defecto en la decisión de fondo, de modo que cuando se compruebe que ésta hubiera permanecido la misma en todo caso, resultará improcedente, por contrario al principio de economía procesal, declarar la nulidad de lo actuado y reproducir el trámite viciado u omitido..." Cfr.: *Curso de Derecho Administrativo*, citado supra, Tomo II, p. 380. Además de lo expresado, Tomás Ramón Fernández señala categóricamente "...la escasísima virtud anulatoria del vicio de forma en el Derecho Administrativo y el modestísimo lugar que ocupa dentro de la teoría de las nulidades en esta rama singular del Derecho..." lo cual obedece, según este autor, fundamentalmente al "...carácter subordinado e instrumental de las formas..." Cfr.: *La Nulidad de los Actos Administrativos*, por Tomás Ramón Fernández, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1979, pp. 42 y 50.
23. Véase: Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, citado supra, Tomo II, p. 381. M. S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, citado supra, Vol. II, p. 940. Aldo Sandulli, *Manuale de Diritto Amministrativo*, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, Napoli, 1970, pp. 421 a 423.

En relación con este mismo principio del "logro del fin", puede ser mencionada la potestad convalidatoria de la Administración, reconocida en el artículo 81 de la Ley Orgánica, la cual puede ser válidamente utilizada como medio para mantener la estabilidad de los procedimientos defectuosamente realizados.

Por la importancia práctica que ha tenido el tema de la notificación de los actos administrativos, es útil comentar también las soluciones jurídicas que han sido concebidas frente a las cuestiones surgidas de ese tema.

Así, el Artículo 74 de la Ley Orgánica expresa que "...las notificaciones que no llenen todas las menciones señaladas en el artículo anterior se considerarán defectuosas y no producirán ningún efecto". Se refiere esa disposición a las notificaciones incompletas que dificultan el ejercicio del derecho de defensa del ciudadano. Pues bien, en esta hipótesis el legislador sanciona este vicio con la ineficacia jurídica de la notificación, lo cual trae como consecuencia la no exigibilidad del acto administrativo y la suspensión de lapso de caducidad de los recursos pertinentes. Empero, el defecto en la notificación no invalida el acto mismo, el cual asumirá la plenitud de sus efectos en el momento que sea subsanada la notificación. Se observa que el legislador reguló las consecuencias de este defecto formal en atención al fin de la notificación, la cual tiene por objeto poner al ciudadano en conocimiento del acto que le interesa para que le dé cumplimiento oportuno o ejerza en tiempo hábil el derecho de impugnar el mérito o legalidad del mismo.

En armonía con lo anterior, numerosos autores y la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal han adoptado el criterio de suplir la notificación con el conocimiento inequívoco del acto que pueda ser demostrado mediante la conducta de sus destinatarios; así como también, con el ejercicio eficaz del derecho de defensa que hayan hecho los destinatarios del acto, a pesar del defecto en la notificación<sup>24</sup>.

Se advierte que en las hipótesis mencionadas prevalece el principio del "logro del fin", que se manifiesta en la subordinación del cumplimiento de las formas de la notificación al objetivo primordial de propiciar el oportuno y eficaz ejercicio del derecho de defensa. Si este último objetivo es efectivamente logrado, por ese mismo hecho, quedará subsanado el defecto en la notificación.

#### IV.4 *Reforzamiento de los principios inquisitivo y de actuación de oficio*

La ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ha atribuido la íntegra conducción del procedimiento y el impulso del mismo a la Administración Pública, con lo cual concede a la autoridad un medio de acción eficaz. En consonancia con esto, la Ley refuerza las facultades de la Administración para inquirir los hechos e identificar los intereses involucrados en cada situación.

Con este propósito el Artículo 53 de dicha Ley, repetidamente citado en esta exposición, dispone que "la Administración, de oficio o a instancia del interesado, cumplirá todas las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto que deba decidir, siendo de su responsabilidad impulsar el procedimiento en todos sus trámites". Esta disposición es complementada con el deber impuesto a la autoridad a la que corresponda la tramitación del expediente de recabar de otros organismos los documentos, informes o antecedentes que coadyuven a la mejor resolución del asunto (Artículo 54). En igual sentido, la Ley Orgánica impone a los administrados

24. En sentencia de fecha 5 de junio de 1981, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, ante la incertidumbre sobre la fecha de notificación de una planilla de liquidación de impuestos, computó el lapso para la interposición del recurso administrativo respectivo desde la fecha de cancelación de la planilla y consideró que al recurrente no se le había desconocido su derecho de defensa por no haber sido notificado, ya que pudo ejercer su recurso oportunamente. Cfr.: *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*, por Oscar Pierre Tapia, junio de 1981. Véase: *La Nulidad de los Actos Administrativos*, por Tomás Ramón Fernández, citado supra, pp. 35 y 36.

la obligación de facilitar a la autoridad competente la información de que dispongan, cuando ello sea necesario para tomar la decisión correspondiente y les sea requerido por escrito (Artículo 28); así como también, la de comparecer ante las oficinas públicas, previa notificación, para la tramitación de los asuntos en que los administrados tengan interés (Artículo 29).

Se ha de hacer notar que esta potestad inquisitiva y el impulso oficioso de la actividad deben obrar no sólo cuando se trata de procedimientos en los cuales la carga de la prueba corresponda a la autoridad, sino también cuando se trate de procedimientos en los cuales la prueba de los hechos corresponde al interesado, como son aquellos iniciados por solicitud de los administrados y destinados a crear situaciones de ventaja en su favor. En estos últimos la Administración debe conducir la tramitación e indicarles o requerirles a los solicitantes los documentos e informaciones que deben suministrar si desean obtener lo solicitado<sup>25</sup>.

En esta misma dirección de reforzamiento de las potestades mencionadas, la Ley Orgánica ha previsto la posibilidad de que la Administración, cuando lo considere conveniente, pueda seguir un "procedimiento sumario" para dictar sus decisiones (Artículo 67). Aunque la Ley no describe este procedimiento, se entiende que se trata de un trámite abreviado, oficioso y con instrucción reservada, apropiado para afrontar situaciones de urgencia.

Al adoptar este procedimiento, la autoridad asume con plena responsabilidad los resultados del mismo y la integridad de la carga probatoria (ver Artículo 69). Es una manifestación extrema de los principios inquisitivo y de actuación de oficio, que debe ser empleada con suma prudencia, sobre todo si se tiene en cuenta que ella restringe ostensiblemente el ejercicio del derecho de defensa del particular<sup>26</sup>.

La posibilidad general de hacer uso de esta modalidad procedimental no existía antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de referencias, razón por la cual puede afirmarse con seguridad que constituye una innovación legislativa. Hago

25. Sobre esta materia se recomienda la lectura del trabajo del Dr. Allan R. Brewer Carías sobre la carga de la prueba. Ver: "La Carga de la Prueba en el Derecho Administrativo", por A. R. Brewer-Carías, en *Revista de Control Fiscal* Nº 81, Caracas, 1976, pp. 23 a 52. También en *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, citada supra, pp. 257 a 262 y 312 a 316. M. S. Giannini señala que la autoridad administrativa "...no puede limitarse a aceptar los hechos como le son presentados por los interesados (introdutores de intereses), sino que además debe adquirir también otros hechos, que los interesados omitan...", aunque esto último no sea hecho maliciosamente. Agrega: "...De aquí el principio, que rige el procedimiento administrativo en todas las legislaciones, de la obligación de la autoridad decisoria (decidente) de adquirir en el procedimiento el máximo número de hechos. De aquí el papel de la instructoria, bajo el aspecto funcional, como momento del procedimiento destinado a la adquisición de los hechos...". Más adelante indica que esta labor de adquisición "...consiste en la verificación de los hechos introducidos en el procedimiento, en la identificación de otros hechos y en la elaboración de estos hechos en modo que sean valorables..." Cfr.: *Diritto Amministrativo*, citado supra, Vol. II, p. 892. Ver también en el *Procedimiento Administrativo*, por Hildegard de Sansó, citada supra, p. 115; García de Enterría y Fernández, *ob. cit. supra*, Tomo II, pp. 403 y sig.
26. La escasa atención que le dedican los principales comentaristas de la Ley Orgánica al "procedimiento sumario" remarca el misterio existente acerca de esta figura. Véase: *Procedimiento Administrativo*, por Hildegard de Sansó, citado supra, pp. 168 y 248; *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, por A. R. Brewer-Carías, citado supra, pp. 307 a 309. Ambos autores coinciden en que en este procedimiento se debe dar audiencia al interesado antes de la decisión, como garantía mínima del derecho de defensa. El "procedimiento sumario" parece inspirado por la Ley de Procedimiento Administrativo de España. Sin embargo, creo que la formulación legislativa prevista en los Artículos 67 y siguientes de nuestra Ley Orgánica se separa netamente de su modelo original, que parece ser el llamado "procedimiento de urgencia" del Artículo 58 de la Ley española, a juzgar por lo que afirma el autor español Jesús González Pérez, en relación con las garantías de ese procedimiento en España: "...El procedimiento de urgencia se regirá por las normas generales. Los trámites serán los mismos que existirían si no se hubiese declarado la urgencia". "...La única especialidad es que se reducirán a la mitad los plazos..." Cfr.: *El Procedimiento Administrativo*, por Jesús González Pérez, Publicaciones Abella, Madrid, 1964, p. 594.



votos para que esta vía sea objeto de una adecuada reglamentación que permita el uso de la misma en forma justificada y eficaz. En el presente, desconozco que se haya utilizado alguna vez esta modalidad, en Venezuela.

#### IV.5 *Globalidad de la decisión administrativa*

La Ley Orgánica establece la facultad y el deber de la Administración de inquirir, valorar y proveer sobre la totalidad de los hechos e intereses surgidos con relación a un determinado asunto, aunque los mismos no hayan sido traídos al procedimiento por los solicitantes. Se confirma una vez más ese carácter de "medio de adquisición de intereses" que le ha sido atribuido al procedimiento administrativo por Massimo Severo Giannini y del cual se ha hecho mención anteriormente.

En efecto, en el Artículo 62 de la Ley se prevé que "el acto administrativo que decida el asunto resolverá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación". El Artículo 89 *ejusdem* es mucho más preciso, al establecer que "el órgano administrativo deberá resolver todos los asuntos que se someten a su consideración dentro del ámbito de su competencia o que surjan con motivo del recurso, aunque no hayan sido alegados por los interesados".

Estas normas excluyen el carácter dispositivo en los alcances de la sustanciación y decisión de los procedimientos administrativos y ponen una clara diferencia entre estos últimos y el proceso jurisdiccional. En igual sentido, tal y como ha sido señalado por los comentaristas de la Ley, estas normas permiten la "reformatio in peius" en los procedimientos administrativos de revisión; vale decir, que con ocasión de decidir un recurso administrativo interpuesto por el particular, puede la Administración empeorar su situación, ya que el poder de revisión se extiende a todos los elementos de hecho y de derecho inherentes a cada caso<sup>27</sup>.

Considero entonces que estas pautas legislativas vienen a reforzar el ejercicio de la autoridad y a darle un instrumento para buscar la eficacia, más que a proporcionar una garantía a los derechos de los administrados.

#### IV.6 *Incremento de la prerrogativa de revisión de los actos administrativos*

La Ley Orgánica examinada no sólo reconoce con amplitud la potestad de la Administración Pública para revisar la legalidad y mérito de los actos administrativos por ella dictados, de oficio o por la vía de recurso, a lo cual dedica un título completo (ver Título IV), sino que aumenta el alcance de esta prerrogativa al constituir al recurso de reconsideración administrativa como requisito para la interposición del recurso jerárquico, pasando la reconsideración a tener carácter obligatorio para el ciudadano recurrente y no carácter sólo facultativo, como era considerado antes de la promulgación de la Ley Orgánica por la doctrina y jurisprudencia nacionales.

Se deriva el mencionado carácter obligatorio de lo dispuesto en el Artículo 95, según el cual "el recurso jerárquico procederá sólo cuando el órgano inferior decida no modificar el acto de que es autor en la forma solicitada en el recurso de reconsideración". Al parecer, esta disposición tuvo origen en el Proyecto de Ley de Pro-

27. Véase: A. R. Brewer-Carías, *ob. cit. supra*, p. 94; Hildegard Rondón de Sansó, *ob. cit. supra*, p. 256. García de Enterría y Fernández señalan que "...el principio de congruencia tiene también un lugar en el ámbito del procedimiento administrativo, si bien la congruencia de la resolución final se mide en función, no sólo de lo alegado y pretendido por los interesados, sino también de lo que resulta del expediente mismo con independencia de aquellas pretensiones...". No obstante lo anterior, dichos autores manifiestan dudas acerca de la posibilidad sin límites de *reformatio in peius* en el procedimiento administrativo de recurso, con base en la jurisprudencia de los tribunales españoles. Véase: E. García de Enterría y T. R. Fernández, *ob. cit. supra*, Tomo II, pp. 410-411 y 435 a 440.

cedimientos Administrativos presentado por la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública (CRIAP), en el año 1977<sup>28</sup>.

En relación con este asunto, debe ser mencionado también el precepto contenido en el Artículo 96 de la Ley Orgánica, el cual prevé el recurso jerárquico (impropio) contra las decisiones de los órganos superiores de los institutos autónomos, para ante el respectivo Ministro de adscripción, salvo disposición en contrario de la Ley. Esta disposición tiene el efecto práctico y legal de eliminar, en la generalidad de los casos, el recurso contencioso administrativo directo contra los actos de los institutos autónomos sujetos a la tutela del Ejecutivo Nacional, a fin de subordinar en mayor medida la actividad de dichos institutos.

Este incremento de la prerrogativa de revisión de la Administración Pública ha sido severamente criticado por los comentaristas de la Ley Orgánica, quienes han visto en ello un retroceso de la legislación garantizadora de los derechos de los ciudadanos frente a la Administración<sup>29</sup>. En efecto, se ha considerado que las innovaciones comentadas lejos de facilitar a los ciudadanos el ejercicio del derecho de impugnar los actos administrativos contrarios a derecho, dificultan y hacen más oneroso el camino a recorrer para obtener un veredicto del órgano jurisdiccional competente, habida cuenta de la tendencia de los funcionarios ejecutivos a no rectificar las decisiones de la Administración.

Ciertamente, las normas contenidas en los Artículos 95 y 96 de la Ley Orgánica representan un respaldo del legislador a la autoridad ejecutiva, que no se traduce en una mayor garantía de la libertad del particular.

#### IV.7 Legitimación del despacho subsanador<sup>30</sup>

En sus Artículos 5 y 50, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos prevé la posibilidad de que la Administración notifique al ciudadano solicitante la falta de alguno de los requisitos formales que debe llenar el escrito de solicitud, según el Artículo 49 *eiusdem*, o la omisión, defecto o error incurridos en la elaboración y presentación de dicho escrito, a fin de que el particular proceda a subsanarlos dentro de los lapsos señalados en esas disposiciones o manifieste su disconformidad mediante la interposición del recurso jerárquico.

Esta especie de subprocedimiento, que puede surgir en la fase inicial del procedimiento ordinario, tiene por objeto facultar a la Administración para responder la solicitud, antes de entrar a conocer sobre el fondo de la misma, a fin de propiciar la corrección de los defectos de forma que la afecten y evitar así las pérdidas de

28. Se explica en la Exposición de Motivos de ese Proyecto de la CRIAP que el mismo "... está concebido, no sólo para aplicarse al estado presente de la Administración, sino también a la estructura desconcentrada que será imperioso desarrollar...". Por ello el sistema de recursos que presentamos difiere del proyecto inicial de la CAP y del aprobado por el CAJAP. En efecto, en el proyecto que presentamos se prevé que la decisión de todo funcionario, ubicado a nivel local, regional o central, podrá ser objeto de recurso de reconsideración y no solamente las decisiones de aquellos funcionarios que ponen fin a la vía administrativa, como se establece en el Proyecto CAJAP". Véase además el Artículo 103 del Proyecto CRIAP. Sin embargo, se debe advertir que según este Proyecto CRIAP, el recurso jerárquico procedía automáticamente si el funcionario ante el cual se solicitaba la reconsideración decidía no modificar el acto recurrido, según lo preveía el Artículo 104 de ese instrumento.

29. Véase: Hildegard de Sansó, *ob. cit. supra*, pp. 276 y 277; A. R. Brewer-Carías, *ob. cit. supra*, p. 345. Sobre el recurso jerárquico "impropio", véase: "El Recurso Jerárquico Impropio en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", por Jesús Caballero Ortiz, en publicación antes citada del *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. IV, pp. 159 a 177 (en especial 177).

30. Esta denominación se inspira en la del "despacho saneador", institución procesal similar consagrada en el Código del Proceso Civil Brasileño, dictado mediante Decreto-Ley en el año 1939 y reformado en 1973. Véase: Código de Processo Civil Brasileiro, Decreto-Lei Nº 1603 del 18 de setembro de 1939; Lei Nº 5869 de 11 de Janeiro de 1973; Artículos 293 a 296.

tiempo y de esfuerzo que significaría el dejar transcurrir el entero procedimiento y emitir una decisión final desestimatoria por motivos meramente formales.

Esta modalidad no era desconocida antes de la promulgación de la Ley Orgánica, pero ella no pasaba de ser una práctica informal que se concretaba generalmente en la devolución del escrito presentado o en un requerimiento verbal de documentación adicional. Hoy en día constituye una articulación procedimental que legitima la práctica administrativa, pero al mismo tiempo le da garantías al administrado de que su solicitud será recibida y tramitada cuando sean subsanadas las irregularidades formales o, en su defecto, de que podrá impugnar la negativa de la Administración a darle curso a la petición.

Con similar sentido, el Artículo 44 de esa Ley ordena a los funcionarios del servicio de registro de presentación de documentos advertir a los interesados de "...las omisiones y de las irregularidades que observen, pero sin que puedan negarse a recibir la documentación...". El cumplimiento de este deber de la Administración permite evitar las pérdidas de tiempo y de esfuerzo aún antes de la expedición de un despacho subsanador, pero sin que ello signifique la legitimación del abuso de los funcionarios de "taquilla", que se niegan a recibir las solicitudes y escritos de los administrados, en menoscabo de los derechos de petición y de defensa que les otorga la Constitución.

#### VI.8 *Fundamentación general de la potestad de autotutela*

Si bien es cierto que la doctrina y la jurisprudencia nacionales habían reconocido desde hace bastante tiempo la llamada "potestad de autotutela" de la Administración, no es menos cierto que antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica existían dudas acerca del alcance de esta potestad y de su aplicabilidad en algunas áreas de la legislación administrativa. Hoy en día dicha potestad tiene un indudable fundamento legal expreso, de carácter general en relación con la actividad de la Administración Pública, y abarca todas las manifestaciones de la prenombrada potestad<sup>31</sup>.

Consiste la mencionada prerrogativa en la posibilidad que tiene la Administración Pública de asegurar, por sí misma y sin la intervención de los órganos de Poder Judicial, la estabilidad y cumplimiento de sus actos de autoridad; precisamente, por ser tales actos emanación del Poder Público que representan los órganos de la Administración. Desde esta perspectiva, quedan comprendidas dentro de esta potestad genérica de autotutela las potestades de revocación de oficio, de convalidación y de ejecución de los actos administrativos<sup>32</sup>.

31. Ha afirmado la Corte Suprema de Justicia que "...la facultad de la autoridad administrativa para actuar en tal sentido (revocación de un acto) está contenida en el principio de la autotutela de la Administración Pública, que da a ésta poderes para revocar o modificar los actos administrativos que a su juicio afecten el mérito o la legalidad de los casos por ellos contemplados. En este sentido tiene establecido la doctrina que "las decisiones administrativas relativas a la supresión o modificación de actos anteriores deben ser acatadas por todos los órganos de la administración y su obediencia se impone a los particulares, sin perjuicio del derecho que corresponde a quienes se consideren agraviados de pedir a los tribunales competentes que se declare la nulidad de la revocación o reforma, lo que implicaría el mantenimiento del acto anterior incólume..." Cfr.: "Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, de fecha 2 de noviembre de 1967", *Gaceta Forense* N<sup>o</sup> 58, 1967, pp. 41 a 46. Aunque la doctrina venezolana del derecho administrativo comenzó a hablar de la "potestad de autotutela" en tiempos recientes, desde hace muchos años ha reconocido la presunción de legitimidad del acto administrativo, la ejecutoriedad inherente al mismo y las facultades revocatoria y convalidatoria de la Administración. Véase las obras generales de los profesores Eloy Lares Martínez y Allan R. Brewer-Carías.

32. "Tal poder, que puede decirse de *autotutela* de los derechos e intereses de la Administración Pública, tiene el mismo fundamento de la ejecutoriedad de los actos administrativos: la voluntad del Estado, como se impone por fuerza propia, cuando sostiene la legitimidad de los propios actos y pretende su ejecución, así se impone igualmente en modo unilateral, cuando declara ilegítimo alguno de tales actos y hace caer su eficacia". Cfr.: *Curso de Derecho*

A. *Potestad revocatoria*

El Artículo 82 de la Ley Orgánica dispone que “los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó o por el respectivo superior jerárquico”. Se refiere esta norma a la facultad que tiene la Administración de revocar los actos administrativos por ella dictados, bien sea por razones de mérito o por razones de legalidad, es decir, porque no den satisfacción al interés público (inoportunidad, inconveniencia) o porque sean contrarios a derecho, con excepción de aquellos actos que hayan dado lugar a derechos adquiridos para algún ciudadano o particular. Sin embargo, no precisa esta norma en qué momento pueden considerarse adquiridos los mencionados derechos<sup>33</sup>.

El Artículo 83 de la Ley Orgánica establece que “la Administración podrá en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella”. Mientras que en el Artículo 19 *eiusdem* se enumeran con carácter limitativo los supuestos de nulidad absoluta de actos adminis-

*Administrativo*, por Guido Zanobini; Dott. A. Giuffré Editore, Milano, 1958, Volume Primo, p. 319. “...La autotutela está limitada generalmente al campo de las relaciones de derecho público, pero es una figura de límites algo inciertos y tiene manifestaciones múltiples y variadas. Entre éstas deben ser recordados algunos poderes con carácter general: los poderes de anulación de oficio, de remoción y de convalidación de actos inválidos, como también (casi ciertamente) el poder de decisión de los recursos administrativos, así como el de revocación de los actos administrativos con respecto a los cuales no se considere conforme a derecho la prosecución de su operatividad, y el poder de suspensión de aquellos cuya operatividad deba ser interrumpida temporalmente. Otras importantes manifestaciones de autotutela no tienen carácter general y no son admitidas fuera de los casos previstos en la Ley: entre ellas la posibilidad de ejecución forzada (directa o indirecta, según los casos), cuando los obligados no cumplan sus propios deberes frente a la Administración y no presten observancia a los actos administrativos ejecutivos; como también aquella de disponer y dar ejecución a las necesarias medidas reestablecedoras en caso de transgresiones por parte de los administrados de derechos reales públicos de la Administración; son también seguramente manifestaciones de autotutela los actos de determinación de contravenciones, así como los que conminan sanciones administrativas o disponen medidas cautelares en espera de la conclusión de procedimientos sancionatorios”. Cfr.: Aldo Sandulli, *ob. cit. supra*, p. 132. Para un estudio sistemático de la autotutela de la Administración Pública se recomienda: García de Enterría y Fernández, *ob. cit. supra*, Tomo I, pp. 407 a 449.

33. Ha dicho la Corte Primera de lo Contencioso-Tributario “...que la estabilidad de los actos administrativos es una necesidad de esencia finalista para el ordenamiento jurídico, tanto para la eficacia del acto (principio del *favor acti*) como para la seguridad jurídica, y es por ello que se ha establecido un lapso preclusivo de seis meses para la impugnación de los actos administrativos, transcurridos éstos el acto deviene firme y no es impugnabile en vía jurisdiccional, último y definitivo control para éstos conforme a nuestra Constitución. Este lapso preclusivo de caducidad para la impugnación en vía jurisdiccional (que de acuerdo a la teoría del *acto consentido* lo hace inacatable por el particular destinatario del mismo) hace que también su revocación como principio general sólo pueda serlo en momentos en los cuales sea todavía posible la anulación contencioso-administrativa de la decisión que la Administración pretende revocar: es decir los seis meses a partir de la notificación del mismo (Artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia). Lo contrario —que la Administración pudiera, anular sin más las decisiones ilegales que hubiera adoptado— sería reconocer a los órganos administrativos poderes más amplios que los del Juez, constitucionalmente encargado de velar por el respeto del principio de legalidad”. Sentencia del 31-03-82, publicada en la *Revista de Derecho Público*, Caracas, 1982, Nº 10, p. 148. Este fallo parece seguir la jurisprudencia tradicional del Consejo del Estado francés en la materia. Esta orientación es seguida en dictámenes poco recientes de la Procuraduría General de la República. La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en varias sentencias, ha sostenido la tesis de que el acto administrativo es revocable mientras no sea firme, es decir, mientras no hayan caducado o no se hayan agotado los recursos administrativos y jurisdiccionales utilizables. Ver: Sentencia de la Corte Federal del 15-06-56 y *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, por Allan R. Brewer-Carías, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1964, pp. 141 a 143.

trativos. En estas hipótesis no existe para la Administración el límite infranqueable de los derechos adquiridos del particular, porque los mismos no podrían tener por base actuaciones administrativas viciadas de nulidad radical.

Aunque la doctrina del derecho administrativo había proclamado la existencia de la potestad revocatoria ex officio de la Administración y algunas sentencias de nuestros tribunales habían reconocido su existencia, subsistían dudas acerca de los alcances de la aplicabilidad de esta facultad cuando ella no era expresamente atribuida por una disposición legal. Más aún, siguiendo una tendencia de corte procesalista, algunos fallos judiciales llegaron a sostener que, a falta de norma especial, tal facultad sólo podía ser ejercida como consecuencia del oportuno ejercicio de los recursos administrativos por parte del interesado<sup>34</sup>. Con la aprobación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos queda fuera de toda duda la existencia y alcances de esta facultad general de revocatoria derivada del principio de autotutela de la Administración.

Se debe señalar también que a pesar del hecho de haber admitido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia la aplicabilidad de la distinción entre nulidad absoluta y nulidad relativa (anulabilidad) y sus diversos efectos a los supuestos de ilegalidad de los actos administrativos, hubo ciertas voces disidentes que se oponían a la plena revocabilidad de un acto viciado de nulidad absoluta, porque aún en esta hipótesis señalaban el límite de los derechos adquiridos del particular. Con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica comentada se consolida legalmente esta distinción de origen doctrinal y queda fortalecida, a la vez que regulada, la potestad revocatoria. En especial, por lo que respecta a los supuestos de ilegalidad grave y trascendente<sup>35</sup>.

#### B. Potestad convalidatoria

Establece el Artículo 81 de la Ley Orgánica que "la Administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan". Excluye la Ley de esta posibilidad a los actos absolutamente nulos.

La facultad de convalidar un acto administrativo que adolezca de un defecto que lo haga anulable es también una manifestación de la prerrogativa de autotutela de la Administración, la cual, frente a un acto viciado de nulidad relativa puede optar entre subsanar el defecto o extinguir el acto mediante el ejercicio de la facultad de revocación. En ambos casos, la Administración resuelve por sí sola la irregularidad existente y restablece la plenitud del principio de legalidad.

Esta facultad de convalidar puede ser ejercida bajo las diversas modalidades estudiadas por la doctrina, como son la sanatoria del defecto, la ratificación del acto dictado por funcionario incompetente y la conversión del acto en otro que sea compatible con el ordenamiento jurídico<sup>36</sup>.

Sin embargo, no obstante que la convalidación, por su misma naturaleza, está referida a hechos o relaciones jurídicas del pasado, se ha de advertir que ella no podría tener efecto retroactivo si con esto se lesionaran derechos o intereses particulares. Esta limitación, sostenida por la doctrina, se inspira en la seguridad jurídica y es con-

34. Véase: "Sentencia de la Sala Político-Administrativa del 18-03 69", publicada en *Gaceta Forense* N° 63, 1969, pp. 228 a 235. *Instituciones Fundamentales...* de A. R. Brewer-Carías, antes citada, p. 143.

35. Voto salvado del Magistrado Martín Pérez Guevara con respecto a sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 11-12-75. Jurisprudencia Ramírez y Garay, año 1975, cuarto trimestre, pp. 617 y sig.

36. Véase: "Las potestades de la Administración en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", por Hildegard Rondón de Sansó, publicado en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. IV, citado supra, p. 73.

gruente con la limitación impuesta a la facultad de revocación de oficio frente a la existencia de derechos adquiridos por particulares<sup>37</sup>.

El Artículo 84 de la Ley prevé que "la Administración podrá en cualquier tiempo corregir errores materiales o de cálculo en que hubiese incurrido, en la configuración de los actos administrativos". Esta facultad si bien no está referida al fondo de los actos sino sólo a su apariencia, viene a completar los atributos derivados de la autotutela.

### C. Potestad de ejecución

En consonancia con los atributos de ejecutividad y de ejecutoriedad del acto administrativo, consagrados en los Artículos 8 y 87 de la Ley Orgánica, en los Artículos 79 y 80 *eiusdem* se atribuye con carácter general a la Administración la potestad de ejecución forzosa de sus actos de autoridad, frente a la resistencia que puedan oponer a su ejecución los destinatarios. Igualmente, se prevén las modalidades que podrá adoptar el ejercicio de esa potestad.

El Artículo 79 es sumamente claro al establecer que "la ejecución forzosa de los actos administrativos será realizada de oficio por la propia administración, salvo que por expresa disposición legal deba ser encomendada a la autoridad judicial". Constituye esta posibilidad la expresión máxima de la autotutela de los órganos administrativos y, por vez primera en Venezuela, esta prerrogativa aparece recogida en una norma legal de carácter general, no obstante que ella estuviera prevista en algunas normas especiales y que la doctrina nacional, no tanto así la jurisprudencia, le hubiera dado su reconocimiento.

El Artículo 80 establece los medios de realización de la ejecución forzosa mencionada. Prevé la llamada "ejecución indirecta", cuando se trate de actos que no deban ser ejecutados personalmente por el obligado; y las denominadas "multas compulsivas", cuando se trate de actos de ejecución personal. Se ha de destacar que esta posibilidad de imponer multas sucesivas al administrado hasta de Bs. 10.000 cada una, a fin de vencer su rebeldía, es una innovación de esta Ley, que coloca en manos de la autoridad administrativa un poderoso instrumento de coerción, hasta ahora no utilizado.

Antes de la vigencia de esta Ley Orgánica, la mayoría de las manifestaciones de la potestad de autotutela de la Administración no pasaban de ser principios del derecho administrativo, de difícil aceptación en los medios judiciales venezolanos habituados a la tutela jurisdiccional. Hoy en día están en la letra de la Ley y corresponde al Poder Ejecutivo cumplir y hacer cumplir los preceptos legislativos que formalizan esta prerrogativa de los órganos administrativos.

## V. CONCLUSIONES

1º) La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no sólo garantiza la libertad del ciudadano frente a la Administración Pública, a través de la protección de sus derechos, sino que también refuerza la autoridad de los órganos administrativos, dotándolos de instrumentos y mecanismos de acción destinados a la prosecución

37. "...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 seguridad jurídica 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". Cfr.: Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, del 11 de agosto de 1983.

del logro de los objetivos del Poder Público. Puede decirse entonces que es una Ley que busca el equilibrio o la "síntesis" entre los derechos del ciudadano y los requerimientos de la autoridad administrativa.

2º) En estrecha relación con lo anterior, la Ley Orgánica mencionada no sólo consolida el principio de legalidad en la actividad de la Administración, sino que también impone y refuerza el principio de eficiencia administrativa, entendida ésta como la optimización o grado máximo de perfección de la eficacia, porque se busca con ese instrumento legal que la Administración alcance realmente los efectos que son propios de su actividad, con la menor utilización de los recursos disponibles.

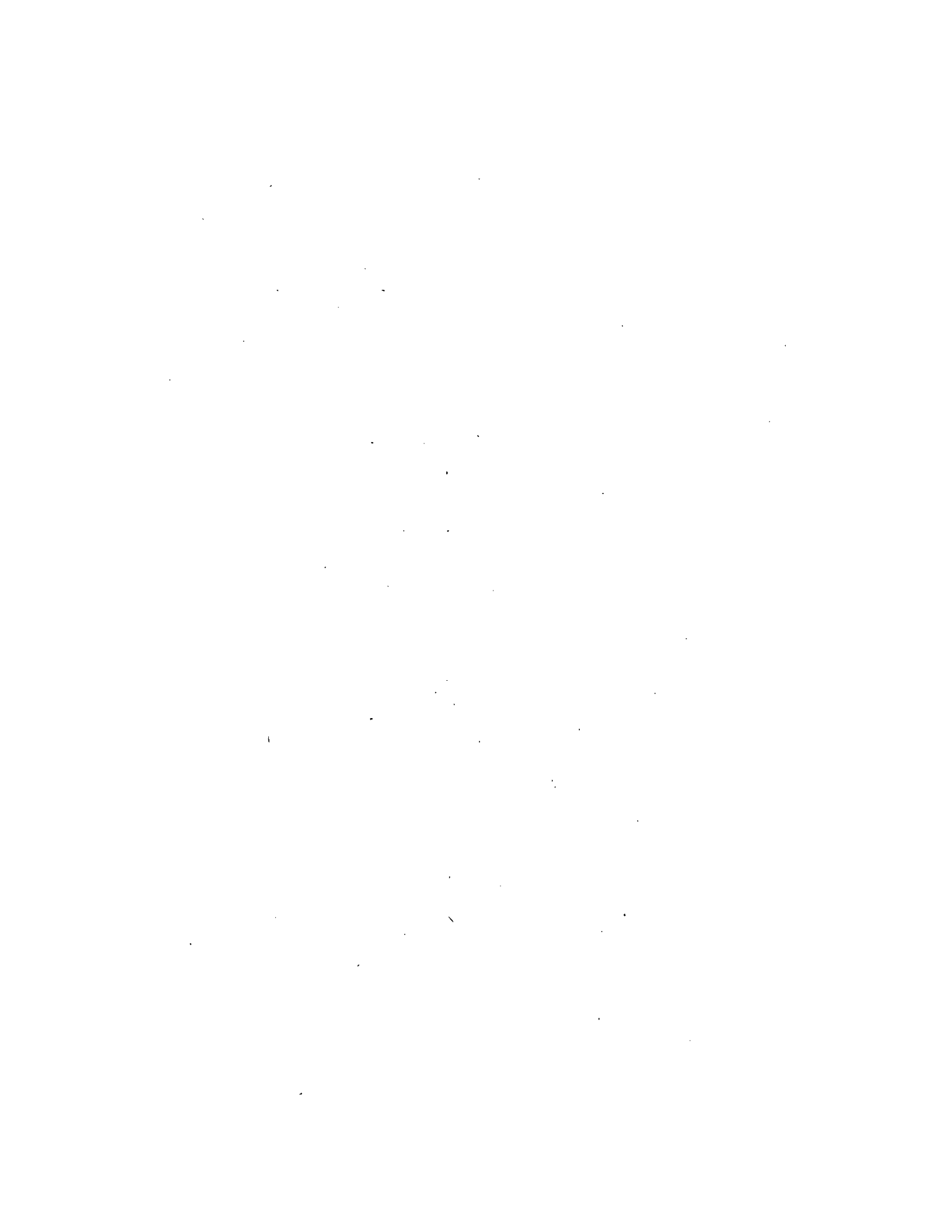
3º) A pesar de las conclusiones anotadas, se debe señalar que muchos funcionarios siguen aplicando actualmente en la actividad administrativa algunas prácticas arbitrarias del pasado, que se encuentran en pugna con el texto y con los fines de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; tales como la negativa a recibir los escritos de los administrados, cuando presumen que hay defectos formales; la falta de motivación en las decisiones administrativas; el considerar el ejercicio del derecho de interponer recursos como un "boicot" a la Administración; la realización de actos materiales sin la emisión previa de los actos administrativos que les den fundamento (vías de hecho); la formación incompleta de los expedientes y la negativa a dar oportuno acceso a los administrados al contenido de los mismos.

Piensen dichos funcionarios, de buena fe en la mayoría de los casos, que con la realización de esas prácticas arbitrarias, proscritas en la Ley, facilitan los objetivos de la autoridad y dan eficacia a sus actuaciones. Nada más lejos de la verdad, porque tales prácticas multiplican los conflictos entre la Administración y los ciudadanos; hacen vulnerable la estabilidad de los actos administrativos y por ende, de sus efectos; provocan el despido de recursos; y sobre todo, impiden la formación de actos oportunos y conformes a derecho.

Ignoran quienes realizan esas prácticas arbitrarias que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos coloca en manos de la autoridad mecanismos más severos y eficaces que tales prácticas, como son las potestades inquisitiva y de actuación de oficio, la potestad de revisión plena de los actos administrativos, el despacho subsanador de las solicitudes defectuosas, la ejecución forzosa de los actos de la autoridad administrativa y la facultad de imponer multas compulsivas para vencer la rebeldía de los obligados. Sin embargo, estos mecanismos, por estar sujetos en su aplicación a las pautas del procedimiento, orientadas hacia el punto de equilibrio entre la autoridad y la libertad, deberán estar al servicio de la justicia y del interés general y nunca supeditados a las pasiones de los funcionarios.

4) En aras también de la eficiencia administrativa, la mencionada Ley Orgánica no ha establecido un procedimiento único para el ejercicio de las potestades de la Administración, sino que ha creado un marco procedimental al cual deberá ajustarse la actividad administrativa y ha reconocido la especialidad de los procedimientos legales de primer grado, siempre y cuando ellos estén configurados por una articulación específica de actos y fases procedimentales. Con la adopción de este criterio legislativo se ha tenido en consideración la realidad de la Administración Pública, conformada por la heterogeneidad de sus funciones, actos y operaciones.

Caracas, mayo de 1984.





## Comentarios Monográficos

### EL REGIMEN DE LOS TERRITORIOS Y DEPENDENCIAS FEDERALES

Allan R. Brewer-Carías

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

#### I. INTRODUCCION

Además de los Estados y del Distrito Federal, la Constitución establece que a los fines de la organización política de la República, ésta se divide, también, en los Territorios Federales y las Dependencias Federales (art. 9).

Por tanto, en el Texto constitucional vigente, son entidades político-territoriales, tanto los Estados y el Distrito Federal, como los Territorios Federales y las Dependencias Federales, no teniendo estas últimas ningún carácter transitorio. Sobre su régimen, la Constitución se limita a establecer que los Territorios Federales serán organizados por leyes orgánicas, en las cuales deberá dejarse a salvo la autonomía municipal (art. 12). En cuanto a las Dependencias Federales, la Constitución en cambio sólo establece que su régimen y administración serán establecidos por la Ley (art. 14).

Por otra parte, el artículo 136, ordinal 6) atribuye al Poder Nacional "la organización y régimen de los Territorios y Dependencias Federales", correspondiendo al Congreso legislar sobre ese particular (art. 139). Además el artículo 190, ord. 17º atribuye al Presidente de la República la facultad de "nombrar y remover los Gobernadores de los Territorios Federales". Por último, el artículo 229 prevé la participación de los Territorios Federales en el Situado Constitucional.

De acuerdo a estas normas, sin duda, los Territorios Federales y las Dependencias Federales, se configuran como divisiones peculiares del territorio nacional, con fisonomía constitucional propia.

Es cierto que los Territorios Federales, de acuerdo al artículo 13 de la Constitución, por Ley especial pueden adquirir la categoría de Estado, asignándosele la totalidad o una parte de la superficie del Territorio respectivo; sin embargo, mientras ello no suceda, corresponde a la Ley Orgánica establecer su régimen de organización, en la cual debe dejarse a salvo la autonomía municipal. Constitucionalmente, por tanto, los Territorios Federales en cuanto a su régimen de organización, están en el mismo nivel que el Distrito Federal.

En cuanto a las Dependencias Federales, la Constitución remite a la Ley para el establecimiento de su régimen y administración y en ella, incluso, se podría prever un régimen municipal. El principio de que las Dependencias Federales podían adquirir la categoría de Territorios Federales, tal como se estableció en las Constituciones a partir de 1925, desapareció del Texto actual, por lo que nada autoriza, en el régimen constitucional vigente, a pensar que las Dependencias Federales tienen un status transitorio y que puedan ser transformadas en Territorios Federales por ley. Ello no es posible, constitucionalmente hablando.

En todo caso, el régimen de los Territorios Federales que en la actualidad son el Amazonas y el Delta Amacuro está establecido en la Ley Orgánica de los Territorios Federales de 1948<sup>1</sup>, reformada parcialmente en 1984 en forma evidentemente imperfecta<sup>2</sup>; y el régimen de las Dependencias Federales constituidas básicamente por las

1. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 22.720 de 16-9-48.

2. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 3.404 Extra de 18-7-84.

islas situadas en el mar territorial y en la plataforma continental, está establecido en la Ley Orgánica de las Dependencias Federales de 1938<sup>3</sup>.

Ambos regímenes, sin duda, están desfasados en relación a las previsiones constitucionales actuales. Se impone su análisis, sin embargo, en virtud de que se trata de una legislación vigente.

## II. EL REGIMEN DE LOS TERRITORIOS FEDERALES (AMAZONAS Y DELTA AMACURO)

### 1. *Antecedentes constitucionales y legislativos*

El antecedente constitucional de los Territorios Federales puede encontrarse en la reforma constitucional de 1858, en la cual, aun cuando conservó la división del territorio de la República en "Provincias, cantones y parroquias" (art. 3), se incorporó una norma, la del artículo 4, que reguló los "territorios despoblados que se destinen a colonias y los ocupados por tribus indígenas", estableciendo que los mismos podían "ser separados de las Provincias a que pertenezcan, por los Congresos constitucionales y regidos por leyes especiales".

Hasta esa fecha, algunos territorios habían sido objeto de un régimen especial, y particularmente eso sucedió con el territorio conocido como Río Negro, que por Decreto de 2 de junio de 1856 se había organizado como Provincia de Amazonas con un régimen especial<sup>4</sup>.

La disposición de la Constitución de 1858 desapareció de la Sección relativa al Territorio en la Constitución Federal de 1864, que dividió el Territorio en Estados, pero en su lugar, se incorporó en ésta, entre las atribuciones de la Legislatura, la de "establecer con la denominación de territorios el régimen especial con que deben existir temporalmente, regiones despobladas o habitadas por indígenas no civilizados. Tales territorios dependerán inmediatamente del Ejecutivo de la Unión". Esta norma se conservó en la Constitución de 1874 (art. 43, ord. 22) y en ésta se agregó entre las Bases de la Unión como obligación de los Estados, la de "dejar al Gobierno de la Unión la libre administración de los Territorios Amazonas y Goajira, hasta que puedan optar a la categoría de Estados" (art. 13, ord. 20).

Ahora bien, fue precisamente con base en la Constitución de 1864 que se organizó el primer Territorio en el país, el Amazonas, el 27 de julio de 1864, cuya Ley de organización se dictó posteriormente, el 21 de octubre de 1873<sup>5</sup>, reformada luego, por Decreto de 11 de febrero de 1876<sup>6</sup>. Estos instrumentos se reformaron posteriormente por el Código Orgánico de los Territorios Alto Orinoco y Amazonas de 10 de diciembre de 1880, con motivo de la división del Territorio Amazonas<sup>7</sup>.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1864, se creó también, en 1871, el Territorio Federal Colón que abarcó las Islas del Mar Caribe<sup>8</sup>, hoy Dependencias Federales, y el Territorio Federal Mariño en 1872<sup>9</sup>; bajo la vigencia de la Constitución de 1874 se creó el Territorio Goajira<sup>10</sup>, y el Territorio Federal Tucacas<sup>11</sup>, y un Territorio Federal en el Departamento Maracay del Estado Guzmán Blanco<sup>11 bis</sup>.

3. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 19.624 de 20-7-38.

4. Véase en *Recopilación de Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela*, Tomo XVII, Caracas, 1944, p. 186.

5. *Idem*, pp. 185 y 182.

6. *Ibidem*, p. 176.

7. *Ibidem*, pp. 146 y sigs.

8. Decreto de 22-8-1871, *Idem*, p. 209.

9. Decreto de 3-9-1872, *Ibidem*, p. 327.

10. Decreto de 25-8-1874, *Ibidem*, p. 305.

11. Decreto de 24-3-1879, *Ibidem*, p. 331.

11 bis. Decreto de 12-3-1879, *Ibidem*, p. 309.

En la Constitución de 1881, la división territorial de la República continuó siendo en Estados, terminología adoptada desde 1864, pero sus límites continuaban siendo los de las antiguas Provincias conforme a la Ley de 28 de abril de 1856 (art. 2º). Sin embargo, en el Título relativo a las Bases de la Unión, al regularse las obligaciones de los Estados de la Federación, se estableció la de "Dejar al Gobierno de la Federación la administración de los Territorios "Amazonas" y la "Goagira", y la de las Islas que corresponden a la Nación, hasta que sea conveniente elevarlas a otra categoría" (art. 13, ord. 8º). En esta Constitución de 1881, en todo caso, se continuó atribuyendo a la Legislatura Nacional competencia para "Establecer, con la denominación de Territorios, el régimen especial con que deben existir regiones despobladas de indígenas no reducidos o civilizados. Tales territorios dependerán inmediatamente del Ejecutivo de la Unión" (art. 43, ord. 22º).

En base a la Constitución de 1881 se organizó en ese mismo año, el Territorio Federal Yuruary que forma hoy parte del Estado Bolívar<sup>12</sup>; se creó el Territorio Federal Caura en 1882, en parte de lo que hoy es el Estado Bolívar<sup>13</sup>, y se dictó el Código Orgánico de los Territorios Federales Yuruary, El Caura, La Goagira, Colón, Alto Orinoco y Amazonas de 23-8-1882 que incorporó y reformó los respectivos Decretos anteriores y estableció disposiciones comunes a ellos<sup>14</sup>. Asimismo, bajo la vigencia de la Constitución de 1881 se creó, en 1882, el Territorio Federal Armisticio<sup>15</sup>, en parte de lo que hoy es el Estado Táchira; y asimismo, en 1884, se creó el Territorio Federal Delta<sup>16</sup>.

En la Constitución de 1893 se eliminó la posibilidad de que los Territorios se crearan por ley, estableciéndose directamente en el Texto la existencia de dos Territorios: Colón y Amazonas, tal como ya estaban regulados legislativamente, pues los otros habían sido eliminados. Por ello, en las Bases de la Unión, los Estados se obligaron "A dejar al Gobierno de la Unión la libre administración de los Territorios Colón y Amazonas. Los Territorios Delta y Goagira se reincorporarán a los Estados a que pertenecían antes de ser erigidos en Territorios" (art. 13, ord. 8º). Asimismo, entre las atribuciones del Congreso de los Estados Unidos de Venezuela se reguló, sólo, la de "establecer el régimen especial de administración aplicable a los Territorios Colón y Amazonas" (art. 44, ord. 21º).

Con posterioridad a la vigencia de la Constitución de 1893 se dictó el Decreto de Organización del Territorio Federal Amazonas<sup>17</sup> en el cual habían sido, de nuevo, refundidos los Territorios Alto Orinoco y Amazonas<sup>18</sup>, y el Decreto de 4 de julio de 1895, sobre organización del Territorio Colón<sup>19</sup>. El Territorio Delta Amacuro, eliminado en 1893, se restableció en 1901<sup>20</sup>; y el Territorio Federal Yuruary, que habría sido eliminado en 1891, se restableció en 1900<sup>21</sup>, habiéndose dictado su Código Orgánico el 20 de febrero de 1901<sup>22</sup>.

Por tanto, para el momento de promulgarse la Constitución de 1901, existían cuatro Territorios Federales: Amazonas, Delta Amacuro, Colón y Yuruary.

En la Constitución de 1901, se comenzó a denominar los Territorios, *Territorios Federales* y aun cuando se continuó con el mismo esquema de regulación se introdujeron las siguientes variantes:

12. Decreto de 3-9-1881, *Ibidem*, p. 367.
13. Decreto de 9-2-1882, *Ibidem*, p. 203.
14. *Ibidem*, pp. 97 y sigts.
15. *Ibidem*, p. 196.
16. Decreto de 27-2-1884, *Ibidem*, p. 231.
17. Decreto de 23-10-1893, *Ibidem*, p. 91.
18. Decreto de 21-10-1893, *Ibidem*, p. 236.
19. Decreto de 4-7-1895, *Ibidem*, p. 210.
20. Decretos de 21-10-1883 y de 26-4-1901, *Ibidem*, pp. 236 y 302.
21. Decretos de 31-7-1891 y 15-12-1900, *Ibidem*, pp. 353 y 352.
22. *Ibidem*, p. 341.

En primer lugar, se precisó que los límites de los Estados continuaban siendo los de las antiguas Provincias conforme a la Ley de abril de 1856 sobre División Territorial, "con las alteraciones que resulten por la creación del Distrito y Territorios Federales" (art. 3); en segundo lugar, se estableció, entre las obligaciones de los Estados derivadas de las Bases de la Unión, la de "Dejar al Gobierno de la Unión la libre administración de los Territorios Federales Yuruari, Colón, Amazonas y Delta Amacuro, los que podrán reincorporarse al Estado de que formaban parte o constituirse en Entidades Federales, llenando en uno u otro caso las formalidades requeridas por la Ley, a que se refiere el artículo 4 de esta Constitución" (art. 6, ord. 9º); y en tercer lugar, entre las atribuciones del Congreso, se establecieron dos, concernientes a los Territorios Federales: la primera, que atribuyó al Congreso competencia para "dictar la ley constitutiva del Distrito y Territorios Federales y sus respectivas leyes electorales (art. 54, ord. 1º), y la segunda, que le atribuyó competencia para "prescribir el procedimiento que ha de observarse para... llevar a efecto la reintegración de los Territorios a sus respectivos Estados, o su erección en Entidades Federales" (art. 54, ord. 30).

En la Constitución de 1904, por primera vez en la historia constitucional se estableció la figura de los Territorios Federales como una división del Territorio de los Estados Unidos de Venezuela (art. 2) y siguiendo la orientación del texto de 1858, se volvió a incorporar al Título Primero relativo al Territorio, un artículo concerniente a los Territorios Federales, en el cual no sólo se los enumeró sino que se establecieron las condiciones para su transformación en Estados. Dicho artículo, el 4º, dispuso en efecto lo siguiente:

"Art. 4º Los Territorios Federales, que serán organizados por leyes especiales, son: Amazonas, Cristóbal Colón, Colón, Delta Amacuro y Yuruari".

"Unico. Los Territorios Federales pueden optar a la categoría de Estado, siempre que reúnan las condiciones siguientes: 1) Tener, por lo menos, cien mil habitantes; y 2) Comprobar ante el Congreso que están en capacidad de atender al servicio público en todos sus ramos y de cubrir los gastos que éste requiera".

Este Texto creó, así, el Territorio Federal Cristóbal Colón con parte del Territorio del Estado Sucre, el cual fue regulado por la Ley Orgánica del Territorio Federal Cristóbal Colón de 16 de mayo de 1905<sup>23</sup>.

En la Constitución de 1909, siguiendo la orientación de la anterior, se estableció con más claridad que los Territorios Federales formaban una división del Territorio de Venezuela junto con los Estados, Secciones, Distritos y Municipios (art. 3).

Por otra parte, dicho Texto continuó regulando en las Bases de la Unión, la obligación de los Estados de dejarle al Gobierno de la Unión la libre administración de los cinco Territorios mencionados (art. 7, ord. 8) y la atribución del Congreso de "dictar las leyes orgánicas y electorales del Distrito Federal y de los Territorios Federales" (art. 52, ord. 3º); y por primera vez atribuyó al Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, la facultad de "Administrar los Territorios Federales de conformidad con sus leyes orgánicas" (art. 75, ord. 5º).

En la Constitución de 1909, el régimen constitucional sobre los Territorios Federales quedó exactamente igual al Texto de 1904, con la sola modificación respecto de su enumeración, que quedó reducida a dos: Amazonas y Delta Amacuro (arts. 9; 12, ord. 8º; 57, ord. 4º; y 8, ord. 5º), tal como existen en la actualidad.

En efecto, el artículo 2º de ese Estatuto dispuso lo siguiente:

"Art. 2. El territorio de Venezuela comprende todo lo que antes de la transformación política de 1810 se denominaba Capitanía General de Venezuela,

23. *Ibidem*, p. 225.

con las modificaciones que resulten de Tratados Públicos, y lo forman los territorios de los Estados, el del Distrito Federal y el de los Territorios Federales Amazonas y Delta Amacuro, e islas de su pertenencia en el Mar de las Antillas”.

En esta forma, el Territorio Nacional quedó dividido a los fines de su organización política, formalmente, en el de los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales y las islas en el mar de las Antillas, que a partir de la Constitución de 1925 se denominaron Dependencias Federales.

La Constitución de 1914 recogió la misma división política del territorio que el Estatuto Provisional estableció, y la norma del artículo 2 de éste, conformó el artículo 1º de la Constitución de ese año. Se agregó a la normativa constitucional, sin embargo, una disposición adicional sobre las islas, que luego daría origen a la denominación de “Dependencias Federales”:

En efecto, en el artículo 5º de la Constitución de 1914, que reguló la organización por Ley de los Territorios Federales Amazonas y Delta Amacuro, se agregó un párrafo único, con el siguiente texto:

“Las islas pertenecientes a la Unión Venezolana en el Mar de las Antillas dependen directamente del Ejecutivo Federal para su gobierno y administración, hasta tanto sean pobladas y puedan constituir uno o más Territorios”.

La Constitución de 1914 continuó atribuyendo al Congreso la facultad de dictar la Ley Orgánica de los Territorios Federales (art. 58, ord. 1º), y al Presidente la facultad de administrarlos (art. 78, ord. 5º).

Bajo la vigencia de la Constitución de 1914 se dictaron las Leyes Orgánicas del Territorio Federal Amazonas de 30 de junio de 1915 y del Territorio Federal Delta Amacuro de 16 de junio de 1915, reformada al año siguiente<sup>24</sup>.

Este régimen se recogió en la Constitución de 1925, pero con la innovación, en este texto, de haber adquirido fisonomía constitucional propia, las islas del Mar de las Antillas, como Dependencias Federales.

En efecto, el artículo 3 de dicho texto, cuya redacción es casi idéntica a la del artículo 9 de la Constitución de 1961, estableció lo siguiente:

“Art. 3º El Territorio Nacional se divide, para los fines de la organización interior política de la República, en el de los Estados, el del Distrito Federal, el de los Territorios Federales y el de las Dependencias Federales”.

En cuanto a estas últimas, además, el artículo 10 del Texto de 1925 las definió como las “Islas venezolanas del Mar de las Antillas, excepto Margarita, que constituye el Estado Nueva Esparta”. El gobierno y administración de dichas Dependencias, agregó la norma, correspondían directamente al Ejecutivo Federal hasta que la ley las elevara a la categoría de Territorios Federales.

En el texto de 1925, además, se continuó enumerando cuáles eran los Territorios Federales (Amazonas y Delta Amacuro) (art. 8), disponiendo que sus límites eran los establecidos en ese momento. Además, en la Constitución, los Estados reservaron a la competencia Federal “todo lo relativo a la organización y régimen del Distrito Federal y de los Territorios y Dependencias Federales” (art. 15, ord. 11º); y se atribuyó al Congreso la facultad de “establecer el régimen especial de administración aplicable a los Territorios Federales” (art. 78, ord. 11º); y al Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, la facultad de “Administrar los Territorios Federales de conformidad con sus Leyes Orgánicas” (art. 100, ord. 5º).

Este régimen de los Territorios Federales de la Constitución de 1925, que perfeccionó lo establecido en 1914, continuó invariablemente, en su estructura general,

24. *Ibidem*, pp. 70, 260, 265.

en las Constituciones posteriores de 1928, 1929, 1931, 1936, 1945, 1947, 1953. Y durante la vigencia de estos textos, en 1928, 1936 y 1940 se reformaron sucesivamente las Leyes Orgánicas de ambos Territorios Federales, Amazonas y Delta Amacuro<sup>25</sup>.

En la Constitución de 1947, sin embargo, se agregó a dicho régimen constitucional, la previsión de que en los Territorios Federales también debía existir un Poder Municipal que se ejercería por un Concejo Municipal que gozaría de plena autonomía en lo que concierne al régimen económico y administrativo de la Municipalidad (art. 109). Además, en la Constitución de 1953 se atribuyó en forma expresa al Presidente de la República, la facultad de nombrar los Gobernadores de los Territorios Federales (art. 108, ord. 10º).

En la Constitución vigente de 1961, dicho régimen quedó en la siguiente forma:

En primer lugar, se continuó considerando a los Territorios Federales como una división más (junto con los Estados, el Distrito Federal y las Dependencias Federales) del Territorio Nacional, a los fines de su organización política (art. 9).

En segundo lugar, se dispuso que los Territorios Federales serían organizados por leyes orgánicas, en las cuales debía dejarse a salvo la autonomía municipal (art. 12), pero se eliminó su enumeración tradicional (Amazonas y Delta Amacuro) que provenía, invariablemente, del texto constitucional de 1909.

En tercer lugar, se estableció que por ley especial podía darse a un Territorio Federal categoría de Estado, asignándosele la totalidad o una parte de la superficie del Territorio respectivo (art. 13), eliminándose del texto constitucional la mención de requisitos para dicha conversión, que las Constituciones anteriores exigían.

En cuarto lugar, se reservó al Poder Nacional, "la organización y régimen del Distrito Federal y de los Territorios y Dependencias Federales" (art. 136, ord. 6º), cuya legislación corresponde al Congreso (art. 139); y en quinto lugar, se atribuyó al Presidente de la República la facultad de "nombrar y remover los Gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales" (art. 190, ord. 17º).

En la actualidad, el régimen de los Territorios Federales está establecido por la Ley Orgánica de los Territorios Federales de 9 de agosto de 1948<sup>26</sup>, que derogó la Ley Orgánica del Territorio Federal Amazonas de 31 de julio de 1940, y la Ley Orgánica del Territorio Federal Delta Amacuro de 23 de julio de 1940<sup>27</sup>; régimen que se estableció de acuerdo a los principios constitucionales establecidos en la Constitución de 1947. La Ley Orgánica de 1948 fue parcialmente reformada por Ley de 4 de mayo de 1984<sup>28</sup>, reforma que tuvo por objeto única y exclusivamente modificar el artículo 19 en relación al número de los Concejales, y que en forma manifiestamente imperfecta e, incluso, inconveniente, no reformó otras normas de dicha Ley para actualizarlas conforme al texto constitucional de 1961, y a las situaciones políticas posteriores a dicho texto.

Basta mencionar, por ejemplo, que la Ley Orgánica cita una serie de artículos de la Constitución, que corresponden por supuesto, a la Constitución de 1947, y que es inadmisibles que reformada parcialmente la ley en 1984, su texto refundido siga haciendo referencia a unos artículos que no son de la Constitución de 1961, como debería ser. Así sucede con el artículo 1º, que se refiere al artículo 7 de la Constitución; con el artículo 9, que se refiere al ordinal 20 del artículo 198 de la Constitución; con el artículo 11, que hace referencia al artículo 82 de la Constitución; con el artículo 15, ordinal 22º, que se refiere al artículo 207 de la Constitución;

25. *Ibidem*, pp. 49, 57, 64, 239, 247, 254.

26. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 22.720 de 16-9-48.

27. Véase en *Recopilación de Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela*, Tomo XVII, *cit.*, pp. 64 y 239.

28. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 3.404 Extra de 18-7-84.

con el artículo 15, ordinal 32, que se refiere al artículo 111, letra d) de la Constitución, y con el artículo 20 que se refiere al artículo 112 de la Constitución.

Por otra parte, la Ley Orgánica refundida, después de la reforma parcial de 1984, hace referencia al período de funciones de los concejales a partir del 1º de junio de 1950 (art. 21); al año económico de los Municipios que comienza el 1º de julio y termina el 30 de junio del año siguiente (art. 45); al mandato de los concejales que concluye el 1º de junio de 1950 (art. 47); y al Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos para el año 1948-1949 (art. 49).

Por último, es inconveniente que habiéndose reformado parcialmente la Ley Orgánica en 1984 y que, por tanto, su texto refundido tenga ahora la fecha de 4 de mayo de 1984, los linderos del Territorio Federal Delta Amacuro que especifica el artículo 5, identifiquen por el *Este* el Océano Atlántico y la República Cooperativa de Guyana, ignorando la situación originada por la Zona en Reclamación.

En todo caso, la Ley Orgánica de 1948 estableció un régimen común para los dos Territorios Federales (Amazonas y Delta Amacuro), aun cuando específicamente para cada uno estableció sus linderos (arts. 2 y 5), sus capitales (arts. 3 y 6) y su división territorial en Departamentos. Así, el Territorio Federal Amazonas se divide para su régimen político en cuatro Departamentos: Atabapo, Atures, Casiquiare y Río Negro (art. 4); y el Territorio Federal Delta Amacuro se divide en tres Departamentos: Tucupita, Pedernales y Antonio Díaz (art. 7).

Por otra parte, la Ley Orgánica establece que la administración de los Territorios corresponde al Presidente de la República (art. 9), y precisa en su artículo 10, los órganos que ejercen la administración de los Territorios, así:

“Art. 10. Cada Territorio tendrá para su administración, un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, y un Concejo Municipal que se elegirá de conformidad con la Ley. Cada uno de los Departamentos tendrá un Prefecto y una Junta Comunal”.

La Ley Orgánica distingue, así, entre un Régimen Civil y Político a cargo del Gobernador; y un régimen económico y administrativo, a cargo de un Concejo Municipal.

## 2. *El Régimen Civil y Político*

### A. *El Gobernador de los Territorios*

El Gobernador de los Territorios de acuerdo con el artículo 12 de la Ley Orgánica, es el órgano inmediato del Presidente de la República en el Territorio; y en todo lo relativo al régimen civil y político es la primera Autoridad Ejecutiva; su nombramiento y remoción corresponden al Presidente de la República (art. 190, ord. 17 de la Constitución).

El Gobernador debe tener para su despacho, un Secretario de su libre elección y remoción, quien debe refrendar sus actos oficiales y cuidar del archivo (art. 13).

La Ley Orgánica detalla las atribuciones y deberes del Gobernador, las cuales, las más importantes, pueden agruparse así:

En cuanto al *orden general del Territorio*:

- a) Velar por la integridad del Territorio.
- b) Cumplir y hacer cumplir en su jurisdicción la Constitución y leyes de la República, los Decretos, Reglamentos y Resoluciones del Presidente de la República y del Ejecutivo Nacional y las Ordenanzas Especiales del Territorio.
- c) Velar por el mantenimiento del orden, la moral y la decencia pública, la seguridad social y por la protección de las personas y de las propiedades, con facultad

en el cumplimiento de estos deberes para reprimir toda tentativa o violación de las finalidades citadas, con arresto policial hasta por siete días o multa proporcional.

En caso de que la detención haya de pasar de 48 horas, la medida se aplicará por Resolución escrita y motivada.

En cuanto a la *protección de las Comunidades Indígenas*:

- a) Proteger a los indígenas de su jurisdicción y fomentar por cuantos medios estén a su alcance, su cultura y bienestar.
- b) Procurar que los indígenas adquieran hábitos de residencia y de trabajo.
- c) Evitar que se explote la ignorancia de los indígenas o se abuse de ella en cualquier forma o que se les envilezca por el juego, el alcohol y otros vicios degradantes.
- d) Hacer cumplir en cuanto sea aplicable en favor de los indígenas, la Ley del Trabajo y sus Reglamentos.
- e) Cuidar de que la persona a quien en las poblaciones o en los campos preste servicios en alguna forma un indígena, asegure a éste su manutención, educación y equitativa remuneración.
- f) Comunicar a los jefes de las Misiones establecidas en el territorio las deficiencias o abusos que notare, y si a pesar de esta intervención no se hiciere la debida corrección, dará aviso al Ejecutivo Nacional con los informes y recaudos pertinentes.
- g) Cuidar de que los artículos que se introduzcan expresamente con destino a los indígenas, les sean vendidos a un precio justo y equitativo.
- h) Velar por el fomento de los poblados existentes y promover con empeño la fundación de otros.
- i) Remitir sin dilación al Ministerio de Fomento los datos requeridos por la Ley de Estadística y de Censos Nacionales, y muy especialmente los que se refieren a las familias indígenas reducidas en cada poblado, caserío o lugar del Territorio.

En cuanto a los *recursos del Territorio*:

- a) Velar por la conservación de los productos y recursos naturales del Territorio.
- b) Prestar su cooperación para la conservación y defensa de los intereses fiscales de la Nación.
- c) Recoger y remitir a los respectivos Despachos muestras y datos relativos a productos naturales del Territorio, ya conocidos o que se descubran, con las observaciones que correspondan en cada caso.
- d) Velar por la buena administración de las propiedades nacionales existentes en el territorio, con sujeción a las Leyes vigentes sobre la materia.

En *materia educativa*:

- a) Promover y fomentar los intereses del Territorio, especialmente en la Instrucción Primaria y en las Industrias locales.
- b) Cooperar con los funcionarios nacionales de instrucción pública en la vigilancia y buena marcha de los planteles de Educación transmitiendo al Ejecutivo Nacional todos los informes del caso.

## B. *La Administración Territorial*

### a. *En los Departamentos*

Corresponde a los Prefectos de Departamentos, que son del libre nombramiento y remoción del Gobernador, ejercer la autoridad civil y política en estas divisiones



territoriales (art. 16) y en particular, tienen las siguientes atribuciones y deberes más importantes:

a) Cumplir y hacer cumplir en su jurisdicción respectiva, la Constitución y Leyes de la República, los Decretos y Resoluciones del Presidente de la República y del Ejecutivo Nacional, las Ordenanzas del Territorio, las resoluciones y acuerdos del Concejo Municipal, y las disposiciones que en uso de sus atribuciones legales les transmita el Gobernador.

b) Velar por el mantenimiento del orden, la moral y la decencia pública, la seguridad social y la protección de las personas y las propiedades, con facultad en el cumplimiento de estos deberes para reprimir toda tentativa o violación de las finalidades citadas con arresto policial hasta por tres días o multa proporcional.

c) Cumplir respecto a los indígenas los mismos deberes que la Ley señala al Gobernador.

d) Nombrar los Comisarios que crea indispensables para el buen orden policial en las localidades de su jurisdicción.

#### b. *En los Caseríos*

En los caseríos, corresponde ejercer la autoridad civil y política a los Comisarios de Caseríos, quienes deben velar por la conservación del orden público, cumplir las disposiciones de policía vigentes y las órdenes que les comuniquen sus respectivos superiores (art. 18). Además, tienen las siguientes atribuciones:

a) Ejercer la autoridad superior del caserío.

b) Tomar nota de los nacimientos y defunciones para dar cumplimiento a las disposiciones legales pertinentes.

c) Informar sobre las personas forasteras que lleguen a establecerse en la Comisaría con la especificación de si son nacionales o extranjeras.

d) Poner en conocimiento de su inmediato superior y a la brevedad posible, de las enfermedades contagiosas como también las epidemias que se presentaren en su jurisdicción.

e) Dictar las medidas necesarias para evitar riñas, y desavenencias entre los ciudadanos o vecinos de la comisaría, aprehendiendo a los infractores o delincuentes o a cualquiera que haya cometido un hecho punible, exigiendo la cooperación de los ciudadanos hasta poner a aquéllos a disposición de la autoridad competente.

### 3. *El régimen económico y administrativo*

De acuerdo al artículo 12 de la Constitución, la Ley Orgánica de los Territorios Federales debe dejar a salvo la autonomía municipal, y ésta, sin duda, es la que se regula en los artículos 25 y siguientes del Texto Fundamental. Esta autonomía se ejerce en los Territorios por un Concejo Municipal.

#### A. *El Concejo Municipal*

En efecto, el artículo 19 de la Ley Orgánica establece que la gestión administrativa y económica de todo cuanto concierne a la competencia municipal está a cargo en cada Territorio, de un Concejo Municipal, cuyo número de integrantes se determina por la aplicación del Artículo 31 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, reformada parcialmente en 1984, según la población del Territorio.

Los artículos 20 a 26 de la Ley Orgánica se destinan a establecer las bases del régimen de funcionamiento del Concejo Municipal, que de acuerdo al artículo 2 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, configuran un régimen especial en relación a las normas generales que ésta establece.

El artículo 28 de la Ley Orgánica, además, enumera las atribuciones de los Concejos Municipales de los Territorios, y en cuanto a las más importantes, son las siguientes:

- a) Dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones que reglamenten la autonomía municipal en todas las ramas que se expresan en el artículo 18 de la Ley.
- b) Sostener escuelas primarias, dotarlas y dictar medidas que aseguren su eficaz funcionamiento, debiendo conceder preferente atención a las escuelas rurales, especialmente a las que se establezcan en los centros indígenas.
- c) Crear centros de asistencia social, dotarlos y reglamentarlos de acuerdo con las leyes nacionales.
- d) Elegir los funcionarios que le correspondan de acuerdo con la Ley; y nombrar y remover los empleados de la Administración Municipal.
- e) Admitir y resolver sin dilación las solicitudes que se le dirijan sobre el cumplimiento de sus atribuciones, en cuanto se relacione con el interés público o privado.
- f) Acordar la construcción y disponer la ejecución de obras públicas municipales.
- g) Crear depósitos de previsión municipal; ferias, mercados libres, casas de abastos, y en los casos en que lo crea necesario tomar las providencias que fueren pertinentes para impedir que el abuso o acaparamiento acarreen el alza injustificada del precio de los artículos de primera necesidad.

#### B. *Las Juntas Departamentales*

La Ley Orgánica prevé, además, que en cada uno de los Departamentos de cada Territorio, debe haber una Junta Departamental con residencia en la capital de los mismos, compuesta por tres miembros principales y sus correspondientes suplentes, elegidos por el Concejo Municipal (art. 33). Se precisa, sin embargo, que la elección de dichos miembros debe garantizar la representación proporcional de las diversas corrientes políticas representadas en el seno del respectivo Concejo Municipal, y a ese efecto, cada fracción presentará su respectiva lista de candidatos principales y suplentes, cuya proporción será equivalente a la misma que priva en el Concejo Municipal (art. 33, párrafo único).

Estas Juntas Departamentales tienen los siguientes deberes y atribuciones (art. 35):

1. Dictar su Reglamento Interior.
2. Velar dentro de su jurisdicción por el buen funcionamiento de los servicios municipales y por su perfeccionamiento y mejora a cuyo efecto podrá dirigirse al Concejo Municipal, denunciando las faltas que observe sometiéndole sus proyectos de reformas y mejoras.
3. Oír las quejas y reclamos de los ciudadanos en todo cuanto atañe a los servicios municipales, para transmitirlos a quien corresponda, si los encontrare fundados.
4. Visitar los Hospitales, Planteles de Educación, Casas de Beneficiencia, Mercados y demás dependencias municipales del Departamento para inspeccionar su funcionamiento y estado sanitario.
5. Elaborar los informes y consultas que les pida el Concejo Municipal, sobre asuntos de interés para el Departamento.

### III. EL REGIMEN DE LAS DEPENDENCIAS FEDERALES

#### 1. *Antecedentes constitucionales y legislativos*

Las Dependencias Federales constituyen el territorio formado por las islas del Mar Caribe, y adquirieron connotación constitucional específica, sólo a partir del

Estatuto Constitucional Provisorio de 1914, pues hasta esta fecha, las islas formaban parte de los Territorios Federales y no tenían especificidad propia.

En particular, el Territorio Federal Colón, creado por Decreto de 22 de agosto de 1871, sujetó al régimen especial que autorizaba la Constitución de 1864 a varias islas del Mar Caribe<sup>29</sup>. Posteriormente, por Decreto de 4 de julio de 1895, se organizó el Territorio Colón, con capital en el Gran Roque y bajo la autoridad de un Gobernador Civil y Político<sup>30</sup>.

Con posterioridad, se dictó la Ley Orgánica del Territorio Federal Colón de 16 de mayo de 1905<sup>31</sup>, "compuesto de todas las islas pertenecientes a Venezuela, que se hallen en el Mar Caribe con excepción de la Isla de Margarita, que forma la Sección Oriental del Distrito Federal" (art. 1), con capital en San Pedro, en la Isla de Coche. Este Territorio Federal, por dicha Ley, se dividió en dos Municipios, el Municipio Oriental con cabecera en San Pedro, Isla de Coche y el Municipio Occidental, con cabecera en el Gran Roque (art. 2). La Ley Orgánica estableció, básicamente, el Régimen Civil y Político, a cargo de un Gobernador (art. 40).

Ahora bien, como se dijo, fue el Estatuto Constitucional Provisorio de 1914 el que mencionó a las Islas del Mar de las Antillas expresamente, a nivel constitucional, como parte del territorio de Venezuela, lo cual se hizo en el artículo 2 que estableció:

"Art. 2º El territorio de Venezuela comprende todo lo que antes de la transformación política de 1810 se denominaba Capitanía General de Venezuela, con las modificaciones que resulten de Tratados Públicos, y lo forman los territorios de los Estados, el del Distrito Federal y el de los Territorios Federales Amazonas y Delta Amacuro, e Islas de su pertenencia en el mar de las Antillas".

En la Constitución de ese mismo año 1914, se agregó a esta mención, en el artículo destinado a regular los Territorios Federales, un párrafo único con el texto siguiente:

"Las islas pertenecientes a la Unión Venezolana en el Mar de las Antillas dependen directamente del Ejecutivo Federal para su gobierno y administración, hasta tanto sean pobladas y puedan constituir uno o más Territorios".

De acuerdo a esta norma, por tanto, resultaba que las islas formaban un territorio de jerarquía inferior a los Territorios Federales, por lo que podían llegar a constituir una de esas Entidades, por lo que la Constitución los hizo "depender" directamente del Ejecutivo Federal. Esta "dependencia" fue, precisamente, lo que motivó en la Constitución de 1925, la denominación "Dependencias Federales" que se les dio a las islas, como una división formal más del territorio nacional (art. 3º), como se ha visto.

En efecto, el artículo 10 del Texto de 1925, estableció lo siguiente:

"Art. 10. Las Dependencias Federales son las islas venezolanas del Mar de las Antillas, excepto Margarita, que constituye el Estado Nueva Esparta. El gobierno y la administración de dichas Dependencias corresponden directamente al Ejecutivo Federal hasta que la Ley las eleve a la categoría de Territorios Federales".

Por tanto, todas las islas, excepto Margarita que constituía el Estado Nueva Esparta, pasaron a formar parte de las Dependencias Federales; y esta división del territorio continuaba considerándose como porciones del territorio nacional, de cate-

29. Véase *Recopilación de Leyes y Decretos Reglamentarios de Venezuela*, Tomo VI, Caracas, 1943, p. 209.

30. *Idem*, p. 210.

31. *Ibidem*, p.215.

goría inferior a los Territorios Federales, los cuales a su vez tenían una categoría política inferior a los Estados. En todo caso, en las Bases de la Unión, los Estados reservaron a la competencia federal, "todo lo relativo a la organización y régimen de... las Dependencias Federales" (art. 15, ord. 11º).

Este régimen permaneció invariable en los textos sucesivos, con las siguientes modificaciones:

En primer lugar, en la Constitución de 1928, se excluyó también de la categoría de Dependencia Federal a la Isla de Coche, que formó parte del Estado Nueva Esparta (art. 10).

En segundo lugar, bajo la vigencia de la Constitución de 1936 se dictó la Ley Orgánica de las Dependencias Federales de 18 de julio de 1938, aún vigente.

En tercer lugar, en la Constitución de 1947 se agregó al Estado Nueva Esparta, la Isla de Cubagua (art. 9), quedando excluida del régimen de las Dependencias Federales.

En cuarto lugar, en la Constitución de 1947 se eliminó la referencia a "islas del Mar de las Antillas" para identificar las Dependencias Federales, y se indicó solo, las "islas marítimas de Venezuela" (art. 9) como integrantes de las mismas. En el texto de 1953, esta referencia a las islas marítimas se extendió, considerándose también como Dependencias Federales "las islas que se formen o aparezcan en la zona de la plataforma continental de Venezuela" (art. 9).

En quinto lugar, en la Constitución de 1961 se extendió la posibilidad de considerar como Dependencias Federales a otras porciones del territorio que no sean islas, al disponer su artículo 14 lo siguiente:

"Art. 14. Son Dependencias Federales las porciones del territorio de la República no comprendidas dentro de los Estados, Territorios y Distrito Federal, así como las islas que se formen o aparezcan en el Mar territorial o en el que cubra la plataforma continental".

Y en sexto lugar, en el texto de 1961, como resulta de lo establecido en el artículo 14 antes transcrito, desapareció toda referencia a las Dependencias Federales como categoría territorial inferior a los territorios Federales, y que por ello, podrían adquirir este status, teniendo una especie de régimen transitorio, como se disponía en los textos constitucionales anteriores. Las Dependencias Federales constituyen, al contrario, en el Texto de 1961, una categoría político-territorial peculiar y permanente, que no podría hacerse desaparecer por Ley, por lo que una supuesta transformación de ellas en Territorio Federal<sup>32</sup>, en nuestro criterio, actualmente no solo sería inconstitucional, sino que lesionaría la idea de la "dependencia" de las islas del Ejecutivo Nacional, en cuanto a su régimen y administración, lo cual debe continuar siendo así, desde el punto de vista de la seguridad y defensa. Ello no impediría, sin embargo, que en las Dependencias Federales se establezca un régimen totalmente distinto al vigente previsto en la Ley de 1938, y que incluso, pueda haber un régimen local peculiar para las Islas.

## 2. El régimen vigente

En todo caso, las Dependencias Federales, en la actualidad, se encuentran regidas por la Ley Orgánica de las Dependencias Federales de 18 de julio de 1938<sup>33</sup>, cuyo régimen se adaptaba a lo establecido en la Constitución de 1936. En dicha Ley, cuyas disposiciones se consideran como la legislación especial de las mismas (art. 13),

32. En 1980, la Comisión Especial de Ordenación del Territorio de la Cámara de Diputados estudiaba un Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de los Territorios Federales, para crear un Territorio Federal Caribe, comprendiendo las Islas del Mar Caribe.

33. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 19.624 de 20-7-38.

se establecen tres regímenes diversos, concernientes a la administración general, a la administración de justicia y al régimen económico.

A. *El régimen administrativo general*

a. *Los Comisarios Generales*

De acuerdo a la Ley Orgánica, la administración general de las Dependencias Federales corresponde a Comisarios Generales, de libre elección y remoción del Ejecutivo Nacional (art. 4), por órgano del Ministerio de Relaciones Interiores, ubicados en los lugares más poblados y donde las circunstancias lo requieran (art. 2). Estos Comisarios Generales, tienen los siguientes deberes y atribuciones (art. 5):

1. Defender la integridad de la Dependencia y sus derechos contra cualquiera invasión.

2. Cumplir y hacer cumplir en la jurisdicción de su mando, la Constitución y las Leyes de la República, los Decretos y Resoluciones del Ejecutivo Federal y las Ordenanzas especiales de la Dependencia Federal.

3. Velar por la conservación del orden público.

4. Conservar y fomentar los poblados existentes y promover por medio de sus superiores la fundación de otros, debiendo proteger a los habitantes de su jurisdicción y tratar de mejorar las condiciones de su vida y costumbres. Así como también cuidar incapaces, a cuyo efecto requerirá del Ejecutivo Federal las providencias del caso.

5. Cuidar de la conservación de los productos naturales de la Dependencia y de los intereses fiscales de la Nación.

6. Cumplir las disposiciones relativas al Censo y la Estadística, en su jurisdicción, lo mismo que propender en la medida de lo posible, a la mayor higiene y salubridad públicas, conforme a los Reglamentos de Sanidad Nacional.

7. Enviar anualmente al Ejecutivo Federal por órgano del Ministerio de Relaciones Interiores, un informe detallado sobre la administración y progreso de la Dependencia sometida a su jurisdicción y suministrar, a la mayor brevedad, todas las informaciones de que aquél le exija.

b. *El Registro Civil*

Además de las funciones y deberes generales antes mencionados, los Comisarios Generales tienen las mismas facultades conferidas por el Código Civil a la primera autoridad civil de la Parroquia o Municipio en todo lo referente al registro del estado civil (art. 6), cuyos libros deben expresar todas las circunstancias previstas en el Código Civil (arts. 7 y 8).

B. *La administración de justicia*

De acuerdo al artículo 9 de la Ley Orgánica, los Comisarios tienen funciones de policía judicial: procederán a la formación de los sumarios y a la aprehensión de los indiciados por hechos punibles que se cometan en sus jurisdicciones, debiendo enviar lo actuado a los Jueces de Instrucción correspondientes (art. 9).

En cuanto a la jurisdicción civil, mercantil y penal, esta corresponde, de acuerdo al mismo artículo 9 de la Ley Orgánica, a los Tribunales Ordinarios de las Circunscripciones Judiciales del Distrito Federal y de los Estados Anzoátegui, Nueva Esparta y Sucre, de conformidad con las leyes, y con la distancia de cada una de las Islas a las respectivas jurisdicciones y según la especificación que en cuanto a dichas distancias se haga en el Reglamento de la Ley.

### C. *El régimen económico*

En cuanto al régimen económico, la ley se limita a establecer la obligación del Ejecutivo Nacional de sufragar los sueldos de los empleados de las Dependencias Federales (art. 11), así como de proveer a las demás necesidades de las mismas (art. 17).

#### 3. *La necesidad de un nuevo régimen*

Por supuesto, el régimen anteriormente descrito de las Dependencias Federales establecido en la Ley Orgánica de 1938, está totalmente desfasado pues como hemos visto, esa regulación se dictó en vigencia de la Constitución de 1936 que a su vez seguía los principios de la Constitución de 1925.

Resulta evidente, por tanto, la necesidad de establecer un régimen de gobierno y administración de las dependencias Federales, no sólo adaptado a la Constitución vigente, sino a su realidad actual y futura, donde entran en juego múltiples políticas sectoriales: seguridad y defensa, conservación y desarrollo de recursos naturales, pesca, turismo, parques nacionales, etc. Para establecer este régimen de gobierno y administración de las Dependencias Federales, el Congreso tiene la cláusula constitucional más amplia que podría requerir: la del artículo 14 de la Constitución que simplemente establece que el régimen y administración de las Dependencias Federales serán establecidos por la ley.

Por tanto, el legislador, sin necesidad de pensar en enmendar la Constitución para convertir a las Dependencias Federales en Estado, o Territorios Federales, lo cual además no sería conveniente puede, en la ley que debe dictar, establecer el régimen de gobierno que considere más adecuado, sin limitación, pues ni siquiera dispone el Texto fundamental que aquellas deben "dependen" del Ejecutivo Nacional, como lo decían las constituciones a partir de 1914, año cuando ello, lógicamente, dentro de nuestra organización territorial, debe continuar.

Por tanto, la ley que establezca el régimen y administración de las Dependencias Federales, dado su necesario carácter multisectorial, necesariamente debe incidir en una reforma organizativa de la Administración Pública. Podría, por ejemplo, crearse una Oficina Presidencial para las Dependencias Federales, con la cual tendrían la mayor jerarquía político-administrativa dentro de la Administración Central. Podría crearse una Autoridad de área especial a cargo de un "gobernador" con la debida jerarquía; o podría crearse una unidad desconcentrada dentro de un Ministerio multisectorial, como el de Relaciones Interiores, a la usanza de las "Superintendencias" que existen en otros Ministerios como Hacienda y Fomento. Podría también establecerse, *adicionalmente*, desde el punto de vista funcional, un instituto autónomo, por ejemplo, para promover proyectos de desarrollo en las islas.

Pero también podría establecerse, en las Dependencias Federales, un Régimen político local, para darle vida municipal a las poblaciones de las islas que lo requieran. La Constitución no lo excluye: el hecho de que no exija que en el régimen de ellas, se deje a salvo la autonomía municipal, como lo hace en relación a los Territorios Federales (Art. 12) no excluye que este pueda y deba establecerse y regularse.

## LA LEY ORGANICA PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO MUNICIPAL \*

Román J. Duque Corredor

*Profesor de Derecho Administrativo III de la UCV y Magistrado de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo*

### 1. UBICACION DEL TEMA

El objeto de nuestro Simposio se refiere a la "Institución del Municipio en el Derecho Venezolano", que a mi manera de ver propiamente significa encuadrar la organización municipal y sus competencias dentro del ordenamiento jurídico nacional, es decir, como productora de normas y de actos de las cuales provienen reglas positivas. O sea, como voluntad social capaz de imponer normas jurídicas, de conductas obligatorias, a la colectividad. En este sentido, la organización política municipal, a través de sus funciones deliberantes, normativas y administrativas, es fuente de nuestro Derecho positivo, porque es capaz de generar reglas que pueden ser efectivamente impuestas.

Dentro de ese orden de ideas, el urbanismo representa, junto con los tributos municipales, una de las materias en las cuales los Municipios han configurado un cuerpo normativo, que sin llegar a ser autónomo, sin embargo, por su naturaleza, principios, procedimientos e instituciones, constituye un campo especial y separado dentro del Derecho Nacional. No impropriadamente se habla así de un régimen de urbanismo municipal, para distinguir, precisamente, a un *corpus iuris* diferente.

Pues bien, partiendo de que lo que se pretende con este Simposio es encuadrar en el contexto jurídico nacional la normativa municipal, y aceptando la existencia de un régimen de urbanismo especial del Municipio, aspiro, con esta modesta contribución, a poner de presente, la vinculación de ese cuerpo jurídico particular, con el Derecho nacional, a través de las relaciones derivadas de la ordenación territorial. En concreto, si la institución municipal tiene ahora nuevas limitaciones respecto a su autonomía administrativa en materia de urbanismo, o si han aumentado sus poderes.

### 2. AUTONOMIA MUNICIPAL, URBANISMO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

A partir de 1893 se reconoció la autonomía del "Municipio" en lo referente a su régimen económico y administrativo, y a su independencia del Poder Federal, y después de 1904 se consagró la de las "Municipalidades" de los Distritos, hasta que en 1961 se volvió nuevamente a la autonomía de los "Municipios", pero, transitoriamente hasta 1978 se mantuvo el régimen anterior de reconocer la autonomía municipal sólo a las "Municipalidades", es decir, a los Municipios agrupados en Distritos<sup>1</sup>.

\* Conferencia dictada en el Simposio sobre la Institución del Municipio en el Derecho Venezolano, en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de los Andes el 22 de marzo de 1984.

1. Ver Constituciones de 1893 (art. 13), de 1904 (art. 73), de 1953 (art. 109) y de 1961 (arts. 25 y 28 y Disposición Transitoria Primera), y Ley Orgánica de Régimen Municipal (arts. 1º y 4º).

Ahora bien, los intereses peculiares de la entidad, en concreto, cuanto tenga relación con las materias propias de la vida local, y dentro de ellas, el *urbanismo*, forma parte de la libre gestión municipal, o sea, de lo que se ha dado en llamar la autonomía normativa y administrativa de las Municipalidades<sup>2</sup>, que se comprende en la autonomía municipal, que de manera general consagra nuestra Constitución<sup>3</sup>.

Sin embargo, como acertadamente ha señalado el Dr. Allan Brewer-Carías, la multiplicidad de limitaciones a que está sometida la autonomía municipal, hacen que no sólo ésta sea relativa, sino que incluso "hacen dudar realmente de su existencia"<sup>4</sup>. Interesa, por tanto, de manera breve reseñar en qué consiste esa autonomía en lo que respecta al urbanismo, y si ahora la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio refuerza esas limitaciones o no.

No cabe duda, en primer término, que a nivel local las Municipalidades fijan las reglas que rigen el desarrollo urbano, y en segundo término, que localmente también tienen a su cargo la gestión urbanística, es decir, la ejecución y aplicación de tales reglas. Ahora bien, ante la ausencia de una ley general de urbanismo, prácticamente el régimen municipal era el único que regulaba con cierta unidad y sistematización dicha materia, a causa de su autonomía, pero, ahora ambos aspectos, la fijación de reglas, o sea, la planificación y normación del desarrollo urbano, y la actuación pública para aplicar esa planificación y normación, forman parte de un régimen general, de planificación física, que incluso lo condiciona y lo subordina. Ese régimen no es otro que la ordenación del territorio al cual queda sujeto hoy día el urbanismo municipal, por ser éste un tipo de ordenación territorial a nivel de las ciudades.

En efecto, el urbanismo, según la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, es uno de los elementos de ésta, ya que de acuerdo a su artículo 3º, dentro de la ordenación del territorio se comprenden, entre otros, los siguientes aspectos:

- 1º) El establecimiento de criterios prospectivos y los principios que orientan los procesos de urbanización.
- 2º) El proceso de urbanización y la desconcentración urbana; y
- 3º) La desconcentración y localización industrial.

Pues bien, estos aspectos que antes en la práctica se regulaban casi exclusivamente por el régimen municipal, en cuanto a la planificación, ejecución y control, y a las limitaciones de las propiedades urbanas, hoy día, por el carácter orgánico de la Ley que estableció el sistema nacional de ordenación territorial, han quedado sujetos a las disposiciones de esta última Ley, en lo que a la definición de los usos y de los espacios físicos de las ciudades se refiere, así como su ejecución y control. Por tanto, no cabe duda que esta Ley ha venido a crear límites en las competencias de las Municipalidades en materia de la autonomía urbanística, sólo que ahora se hace de una manera sistemática, jerárquica y racional, e incluso, hasta aumentando algunos de sus poderes locales.

En efecto, constitucionalmente el Poder Nacional tiene facultad para establecer, coordinar y unificar normas y procedimientos técnicos para obras de urbanismo<sup>5</sup>, y legalmente, el Poder Ejecutivo es competente para formular y ejecutar la política de desarrollo urbano, así como para coordinar, controlar y vigilar las actividades que los organismos públicos y particulares realicen en el campo de dicho desarrollo<sup>6</sup>.

2. Artículo 29, numeral 2 de la Constitución.

3. Artículo 30 *eiusdem*.

4. Ver *Derecho Administrativo*, Tomo I, 2ª Edición. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV, Caracas, 1981, pp. 203 a 207.

5. Artículo 136, ord. 14º de la Constitución.

6. Artículo 37, ords. 1º, 5º y 7º de la Ley Orgánica de la Administración Central.



Estas facultades y competencias en un sentido limitan la autonomía normativa y administrativa de las Municipalidades, pero, en todo caso, no exceden el ámbito de la coordinación e integración de competencias, y no llegan a representar un sistema que condicione y subordine de manera general tal autonomía, o jerárquicamente. Aunque sí existía de forma aislada, la limitación, por ejemplo, de que los Planes de Desarrollo Urbano Locales, o sea, las Ordenanzas de Zonificación Municipales, en cuanto a su vigencia, quedaban subordinados a la aprobación del Ministerio de Desarrollo Urbano<sup>7</sup>, lo cual evidentemente, no existiendo una ley nacional en materia de urbanismo, aparecía como más allá de la coordinación y formulación de políticas, de que hablan la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Central, por lo que podría discutirse sobre la constitucionalidad de tal limitación.

Por otra parte, en la realidad, a través de las obligaciones que algunos textos legales, de manera parcial y fraccionada, imponen a los particulares, de solicitar y obtener diversos permisos de los organismos de la Administración Pública Nacional, mediante lo que se ha dado en llamar "permisología", se instauró en la práctica un sistema de control de los procesos de urbanización, al cual evidentemente quedaba sujeto el urbanismo municipal, sólo que mediante la prohibición de otorgar autorizaciones para la ejecución de obras, por lo que no se trataba de un verdadero sistema nacional de urbanismo. Así por ejemplo, el permiso sanitario<sup>8</sup>, las autorizaciones previas del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables<sup>9</sup>, la autorización previa de la Corporación de Turismo de Venezuela<sup>10</sup>, la asignación de uso del Ministerio de Desarrollo Urbano<sup>11</sup>, así como las aprobaciones del Ministerio de Transporte y Comunicaciones<sup>12</sup>, INOS, CANTV y CORPOVEN, condicionaban, por parte de las autoridades municipales de urbanismo, la concesión de los respectivos permisos de construcción, creándose un intrincado y laberíntico procedimiento administrativo, sin una verdadera sistematización, un orden jerárquico, e irrespetando muchas veces las atribuciones y competencias decisorias de los diferentes organismos.

Pero también, por ejemplo, se limitó legalmente la autonomía normativa de las Municipalidades, cuando se les prohibió efectuar cambios en las zonificaciones, hasta tanto se dictara la Ley Nacional de Urbanismo, lo cual a mi juicio no podía hacerse por vía de disposiciones transitorias de la Ley Orgánica de Régimen Municipal<sup>13</sup>, sino por otros instrumentos legales nacionales de coordinación urbanística, porque tal limitación sólo puede venir por esta causa, o a través de una legislación nacional, que contemple un sistema de planificación y ejecución urbanística, o de ordenación del territorio.

Por último, algunas Municipalidades, crearon sistemas de planificación y ejecución urbanística mancomunados, a través de los cuales pretendieron uniformar el proceso de urbanización en sus respectivos territorios, representando un esfuerzo por sistematizar la materia, pero, con fallas en lo relativo a los mecanismos de coordinación, planificación, y en lo que respecta a las propias competencias municipales, porque delegaron en los organismos mancomunados competencias y potestades irrenunciables e indelegables, tal como ocurre con la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia<sup>14</sup>.

7. Artículo 7, ord. 3º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

8. Artículo 14 de la Ley de Sanidad Nacional.

9. Artículos 34 y sig. de la Ley Forestal de Suelos y Aguas; y artículos 1º y 2º del Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio.

10. Artículo 25 de la Ley de Turismo.

11. Artículo 37, ord. 11º de la Ley Orgánica de la Administración Central.

12. Artículo 33, ord. 7º, *eiusdem*.

13. Artículo 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

14. Ver: *Gaceta Municipal del Distrito Federal* Nº 13.804 del 19-08-72 y *Gaceta Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda* del 26-06-72; y Sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fechas 7-12-82, 1-12-83 y 16-02-84.

Por último, la inexistencia de una ley que contemplara la obligatoriedad de elaborar y de cumplir planes urbanísticos, en virtud de la autonomía municipal, tenía como consecuencia que los Planes Rectores de Desarrollo Urbano, no fueran instrumentos jurídicos coactivos, sino meramente de orientación, y de referencia para la aprobación de los proyectos de urbanización<sup>15</sup>, de allí, entonces, que los límites urbano de las ciudades presentaran indefiniciones y hasta contradicciones entre las autoridades nacionales y las autoridades locales; prácticamente, podían presentarse conflictos acerca de cuál era el perímetro urbano, lo cual evidentemente que perjudicaba el desarrollo económico de las ciudades y la protección de su medio ambiente. Algunas veces esta situación llevó hasta configurar sociológicamente una contraposición entre el campo y la ciudad. En efecto, la definición de las áreas de expansión de las ciudades, las fijaban los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Desarrollo Urbano, sin consulta con las Municipalidades<sup>16</sup>. Es decir, era una competencia de las autoridades nacionales, pero sin concurrencia de las autoridades locales.

Lo expuesto, nos permite llegar a estas conclusiones:

- 1º) La regulación municipal aparecía como la única normativa específica y sistemática del régimen urbanístico, ante la inexistencia de una ley general sobre esta materia.
- 2º) A pesar de ello, de manera aislada, dispersa, y a veces hasta inconstitucionalmente, se establecen limitaciones a la autonomía normativa y administrativa de las Municipalidades en lo referente al urbanismo, que debilitaban su autoridad local.
- 3º) No existía una verdadera planificación urbanística, por la falta de unidad en esta materia, y por la ausencia de instrumentos de planificación vinculantes y coactivos.
- 4º) Sólo algunas Municipalidades habían establecido en áreas mancomunadas sistemas imperfectos de planificación urbanística, con defectos estructurales en lo atinente a la ejecución del urbanismo; y
- 5º) La integración del desarrollo urbano municipal al desarrollo urbano nacional, sólo se daba a través de la prohibición de otorgar permisos de ejecución de obras sin los previos permisos nacionales; de la elaboración de Planes Rectores de Desarrollo Urbano y de la fijación de los perímetros urbanos, sin la participación municipal; lo cual hacía que el control de la ejecución de la planeación urbana fuera circunstancial, eventual, conflictiva, y no participativa.

Era necesario, pues, que estos aspectos básicos del urbanismo fueran tratados debidamente a nivel nacional, lo cual ocurre precisamente con la promulgación de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, que indudablemente va a tener una gran influencia en el desarrollo urbano local, es decir, de las Municipalidades, a pesar de no ser propiamente una Ley de Urbanismo. Sin embargo, refuerza la autoridad local de las Municipalidades, como se verá de seguidas.

15. Ver: Decreto Nº 668 de fecha 3 de julio de 1980.

16. Ver: Reglamento Parcial Nº 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio (Decreto Nº 2445 de 15-11-77), y artículos 3º y 6º del Decreto Nº 668 de fecha 03-06-80.

### 3. BASE CONSTITUCIONAL PARA SOMETER EL URBANISMO MUNICIPAL A UN SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION Y EJECUCION DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Se ha señalado que las Municipalidades disfrutan de autonomía normativa y administrativa en materia urbanística, y que las limitaciones constitucionales y legales se refieren únicamente a la coordinación de las normas y procedimientos, y a la integración de las competencias y que otras limitaciones, sólo podrían venir por la vía de una ley nacional de urbanismo; entonces, en consecuencia, ocurre preguntar, ¿cómo es posible que mediante una ley de ordenación del territorio se sometan las Municipalidades a un régimen nacional, en lo referente a la planificación del urbanismo y su ejecución, sin lesionar su autonomía?

A este respecto, mi pensamiento es el siguiente:

1º) El dominio y explotación de los bienes y recursos contenidos en el territorio nacional se ejercen en los términos y condiciones que determine la ley<sup>17</sup>, y dentro de ellos se encuentran precisamente los suelos urbanos de los Municipios.

2º) Corresponde al Estado, entendido como Poder Nacional, la defensa y conservación de los recursos naturales del territorio nacional, y atender que la explotación de estos recursos esté dirigido primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos<sup>18</sup>, por tanto, también de los terrenos urbanos.

3º) Es de la competencia del Poder Nacional, la planificación de la producción, la circulación, distribución y consumo de la riqueza del país<sup>19</sup>, y el uso y ocupación de los suelos urbanos es parte de esas actividades.

4º) Igualmente, es de la competencia del Poder Nacional la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país<sup>20</sup>, de las cuales el suelo urbano es un elemento importante.

5º) También el Poder Nacional está facultado para establecer y unificar normas y procedimientos técnicos para obras de urbanismo<sup>21</sup>.

6º) El Poder Nacional puede legislar sobre todas las materias de la competencia nacional, o las que les corresponda por su índole o naturaleza, como la atinente a la planificación de la producción y distribución de la riqueza; al dominio y explotación de los bienes contenidos en el territorio patrio y a la defensa y conservación de los recursos naturales<sup>22</sup>; y

7º) Constitucionalmente está prevista una Ley Orgánica que regule un sistema nacional de planificación<sup>23</sup>.

Por estas razones, está perfectamente ajustado a la Constitución, que la autonomía de las Municipalidades, tanto en su aspecto normativo y administrativo, pueda ser sometida a un régimen nacional como lo es el contenido en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

### 4. ASPECTOS EN QUE LA LEY ORGANICA PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO INCIDE EN EL URBANISMO MUNICIPAL

La Ley en comentarios introduce aportes y modifica aspectos fundamentales del régimen jurídico-municipal atinentes al urbanismo no sólo en cuanto a su normación

17. Artículo 7 de la Constitución.

18. Artículo 106 *eiusdem*.

19. Artículos 98 y 139 *eiusdem*.

20. Artículo 136, ord. 10º *eiusdem*.

21. Artículo 136, ord. 14º *eiusdem*.

22. Artículo 136, ords. 24º y 25º; y artículo 139 *eiusdem*.

23. Enmienda Constitucional Nº 2, marzo de 1983.

y ejecución, sino también en lo que respecta a los procesos de urbanización y a las limitaciones de la propiedad privada.

En efecto, esos aspectos en cuanto a la normación y ejecución del urbanismo, son los siguientes:

#### 4.1. *La existencia de los planes de ordenación urbanística*

Dentro de los instrumentos básicos de la ordenación del territorio que la ley prevé<sup>24</sup>, se contemplan en un tercer grado del sistema jerarquizado de planes, después del plan nacional de ordenación del territorio, y de los planes regionales para la ordenación del territorio, a nivel urbano, los planes de ordenación urbanística.

Estos planes constituyen la concreción espacial urbana del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y del Plan Regional de Ordenación del Territorio, los cuales deben adoptarse dentro de los respectivos perímetros urbanos<sup>25</sup>, y en cuanto a su contenido, estos planes de ordenación urbanística, comprenden<sup>26</sup>:

- 1º) La delimitación, dentro del área urbana, de las áreas de expansión de las ciudades.
- 2º) La definición del uso del suelo urbano y sus densidades.
- 3º) La determinación de los aspectos ambientales (zonas verdes, espacios libres y de protección y conservación ambiental y definición de los parámetros de calidad ambiental).
- 4º) La ubicación de edificios e instalaciones públicas (abastecimientos, educacionales, deportivos, asistenciales, recreacionales, etc.).
- 5º) El sistema de vialidad urbana y de transporte colectivo y las principales rutas del mismo.
- 6º) El sistema de drenaje primario.
- 7º) Definición, en el tiempo, de las acciones que los organismos públicos realizarán en el ámbito determinado del Plan.
- 8º) La precisión de las áreas o unidades mínimas de urbanización; y
- 9º) La determinación de los normales y mínimos patrones de dotación de servicios culturales, educativos, deportivos y recreacionales.

La influencia de estos Planes en el urbanismo municipal estriba en que tales Planes contienen las bases de carácter obligatorio, a las cuales los Municipios están sujetos en cuanto se refiere a la definición propiamente dicha de los procesos concretos de urbanismo, como los planes de desarrollo urbano local, que son los instrumentos de ejecución urbanística de las Municipalidades<sup>27</sup>. En efecto, debe aclararse que los Planes de Ordenación Urbanística son planes de ordenación, es decir, planes maestros, pero no de desarrollo urbano local, los cuales son los que aprueban las Municipalidades para llevar a cabo el urbanismo en sí mismo, o sea, las Ordenanzas de Definición de los Usos Urbanos o de Zonificación de cada urbanización, o lotes de terreno urbanizables, que propiamente son los planes particulares que materializan los Planes de Ordenación Urbanística<sup>28</sup>.

En efecto, mediante esos planes particulares las Municipalidades señalan, entre otras cosas, el destino concreto de los diferentes inmuebles, las densidades de población en función de los servicios y las obras de infraestructura, las condiciones de las construcciones, las vías de comunicación y de acceso de las urbanizaciones, las zonas libres y espacios verdes, etc.

24. Artículo 5.

25. Artículo 18.

26. Artículo 19.

27. Artículos 7 y 8 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

28. Artículos 7, ord. 3º; 36, ords. 6º y 9º; y 43 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

En concreto, pues, que en cuanto a la normación del desarrollo urbano, y a la definición concreta de su ejecución, la autonomía municipal queda sujeta al contenido de los planes de Ordenación Urbanística, los cuales constituyen la localización urbana de los Planes Nacionales y Regionales para la Ordenación del Territorio. Hasta el punto que si alguno de los planes particulares de urbanismo, se hubiera puesto en vigencia sin la previa aprobación del Plan Nacional o de los Planes Regionales, aquellos planes deberán adaptarse a éstos (artículo 18, último aparte de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio). En otras palabras, que en cuanto al desarrollo físico espacial, o sea, a la utilización del suelo urbano, las Municipalidades al llevar a cabo los procesos de ejecución urbanística, a través de los Planes Particulares de Desarrollo Urbano Local o de la Zonificación de Áreas, de Sectores o de Urbanizaciones, tienen que atender a la localización de las actividades industriales, agropecuarias, mineras y de servicios, a los lineamientos generales del proceso de urbanización y del sistema de ciudades, establecidos en los Planes Nacionales y Regionales para la Ordenación del Territorio<sup>29</sup>.

#### 4.2. *El establecimiento del perímetro urbano de las ciudades*

En virtud de lo dispuesto en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, la delimitación de las ciudades constituye un elemento esencial de la ordenación del territorio a nivel urbano. En efecto, los planes de ordenación urbanística deben concretar espacialmente los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio, dentro de los límites de los respectivos perímetros urbanos de las ciudades<sup>30</sup>. Sin embargo, debe aclararse que tal delimitación ahora no forma parte de la materia urbanística, sino de la referente a la ordenación del territorio; por ello, corresponde al Poder Nacional, en concreto a los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y de Desarrollo Urbano; y las Municipalidades sólo participan a título de consulta en esa delimitación, y por tanto, no es una definición local sino nacional, porque la misma debe tomarse de acuerdo a las previsiones de los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio<sup>31</sup>.

Por esta razón, las áreas urbanas no podrán aparecer definidas en los planes de ordenación urbanística, ni mucho menos en los planes particulares de desarrollo urbano local, o en las ordenanzas de zonificación, porque ello es de la competencia nacional y no municipal. Únicamente, las Municipalidades, al aprobar los planes de ordenación urbanística, podrán delimitar dentro del área urbana, previamente definida, las áreas de expansión de las ciudades<sup>32</sup>.

Desde otro orden de ideas, la delimitación del perímetro urbano y del área de expansión de las ciudades, es también, por exclusión, la definición de los terrenos rurales, según lo dispone la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, que remite a los planes nacionales, regionales y municipales, para saber cuándo un terreno es rural, porque precisamente está fuera del perímetro urbano<sup>33</sup>.

#### 4.3. *Procedimiento de elaboración y aprobación de los planes de ordenación urbanística*

De acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, la competencia en materia de elaboración y aprobación de estos planes de ordenación

29. Artículos 9, ords. 2º y 3º; y 11, ords. 2º y 3º de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

30. Artículo 18 *eiusdem*.

31. Artículos 52 y 18 *eiusdem*.

32. Artículo 19, ordinal 1º *eiusdem*.

33. Artículo 13.

urbanística es de carácter local, por cuanto su elaboración y aprobación, así como su revisión, corresponde a las Municipalidades principalmente.

En efecto, estos planes deben aprobarlos las Municipalidades<sup>34</sup>, según las respectivas regulaciones de las Ordenanzas Municipales<sup>35</sup>, así como lo relativo a su revisión y modificación<sup>36</sup>. La misma Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio deja que sean las Municipalidades las que establezcan en sus Ordenanzas las formas y modalidades de la publicación de los planes de ordenación urbanística, así como lo relativo a la oportunidad y modalidades de su revisión y modificación<sup>37</sup>.

Este aspecto merece destacarse, porque bajo el régimen anterior<sup>38</sup>, los Planes Rectores, o sea, los Planes Maestros de Desarrollo Urbano, eran aprobados por órganos nacionales, mientras que ahora tales planes son elaborados y aprobados a nivel local por las Municipalidades. En consecuencia, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio colocó en donde debía estar, o sea, a nivel municipal, la orientación del desarrollo urbanístico. En efecto, como se señaló, la elaboración y aprobación de los planes de ordenación urbanística, es competencia de las Municipalidades, en la cual concurren las autoridades nacionales, es decir, el Ministerio de Desarrollo Urbano<sup>39</sup>.

Por otro lado, en lo que respecta al procedimiento de elaboración y aprobación de los planes de ordenación del territorio, las Municipalidades están sometidas ahora a la consulta pública y a la audiencia de los interesados.

En cuanto a la consulta pública, ésta consiste en solicitar las directrices de los organismos competentes, y la opinión de los organismos públicos, nacionales y municipales de prestación de servicios públicos<sup>40</sup>, en las etapas de estudio y elaboración de los planes de ordenación urbanística. Y por lo que respecta a la audiencia pública, las Municipalidades antes de la aprobación definitiva, deben someter tales planes a un período de audiencia de 60 días para que los interesados puedan conocerlos y emitir observaciones sobre los mismos, y para ello, deberán darle la mayor difusión<sup>41</sup>. La razón y justificación de esta audiencia pública estriba en la influencia e intervención que los planes de ordenación urbanística representan para la propiedad inmobiliaria.

En cuanto al acto aprobatorio, éste, desde el punto de vista formal debe expresarse en una Ordenanza, conforme a la previsión del artículo 43 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y según sus efectos, constituye un acto de efectos generales, porque va dirigido a la colectividad, sin que puedan individualizarse sus integrantes, y además, su naturaleza es la de un acto normativo porque impone reglas generales de conducta obligatoria para toda la comunidad.

#### 4.4. *Mecanismos de ejecución y control de los planes de ordenación del territorio*

Dentro del sistema de ordenación del territorio, el control de la ejecución de los planes de ordenación urbanística, la ejercen los Municipios de acuerdo a lo que establezcan las Ordenanzas Municipales<sup>42</sup>, lo cual es también un reforzamiento de la autoridad local. Ahora bien, tal competencia deriva del carácter imperativo de los planes señalados, y por ello, pueden ser exigidos a los organismos de la Administración

34. Artículo 36, en concordancia con el Artículo 4, lit. A.

35. Artículo 7, ord. 1º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

36. Artículo 39, último aparte.

37. Artículos 36 y 39, último aparte.

38. Decreto Nº 668 de 03-07-80 (Arts. 4 y siguientes); y Reglamento Parcial Nº 3 de la Ley Orgánica del Ambiente (Decreto Nº 2445 de 17-11-77).

39. Artículo 7, ord. 1º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

40. Artículo 29.

41. Artículo 30.

42. Artículo 47, en concordancia con el Art. 4, lit. B.

Pública Nacional, de los Estados y de los propios Municipios, así como a los particulares y a las entidades de carácter privado<sup>43</sup>.

Por otra parte, la ejecución misma de dichos planes puede realizarse directamente por las Municipalidades, o indirectamente, mediante otras entidades creadas para tal fin, o puede encargarse de ello a los particulares, para que los ejecuten bajo la dirección y control de las Municipalidades<sup>44</sup>. También en esa ejecución cooperan los otros organismos públicos, dentro de la esfera de sus competencias<sup>45</sup>.

Y en cuanto a los medios de control, las Municipalidades, como órganos locales competentes de ordenación territorial, utilizan las aprobaciones administrativas, cuando se trata de acciones de los entes públicos nacionales, regionales, estatales y municipales, que impliquen ocupación del territorio en las áreas urbanas<sup>46</sup>, y las autorizaciones a los particulares, cuando las actividades de éstos signifiquen ocupación del territorio urbano, mediante los permisos de urbanización, de construcción o de uso, que establezcan las Ordenanzas Municipales<sup>47</sup>.

No cabe duda que el mecanismo de las autorizaciones administrativas refuerza la autoridad local frente a las autoridades nacionales, regionales y estatales, de modo que ya no depende de estos organismos exclusivamente lo relativo a la ubicación de las edificaciones públicas, el trazado de las vías, la localización de las industrias, o la ejecución de los planes de desarrollo, en los terrenos urbanos, por cuanto es necesaria la aprobación municipal.

Para evitar la paralización o dilaciones en los planes de obras públicas, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio consagró el silencio administrativo positivo, en lo referente a las aprobaciones administrativas, para cuando los Municipios no adopten o nieguen la aprobación dentro de un plazo de 60 días, en cuyo caso, si el plazo transcurre sin decisión alguna, se considera que el Municipio ha decidido positivamente la aprobación administrativa<sup>48</sup>. Igualmente, en los casos de autorizaciones a los particulares, rige también el silencio administrativo positivo, porque si el Municipio no decide en el plazo de 60 días, los permisos solicitados se consideran concedidos, a cuyo efecto están obligados a otorgar la respectiva constancia de permiso<sup>49</sup>. Sin embargo, para evitar que puedan derivarse derechos adquiridos de las aprobaciones o autorizaciones, expresas o tácitas, otorgadas en contravención con los planes de ordenación urbanística, la propia Ley califica a tales actos como nulos de nulidad absoluta, y por tanto, no pueden producir ningún efecto<sup>50</sup>.

En lo referente a la consagración del silencio administrativo positivo en la tramitación de las autorizaciones solicitadas por los particulares, o sea, en lo que respecta a la concesión positiva de permisos de urbanización, construcción, o de uso, en caso de silencio del Municipio en pronunciarse, estimo que tal disposición resulta inconstitucional, porque sólo puede establecerse dicho silencio administrativo, por los propios Municipios en las respectivas Ordenanzas, en razón de que la materia de la tramitación de aquellos permisos, es decir, la regulación del procedimiento administrativo municipal, y dentro de él, la regulación de las decisiones y actos administrativos que dicten las Municipalidades, forma parte de la autonomía municipal, y el Poder Nacional no puede legislar sobre esa materia<sup>51</sup>.

43. Artículo 42.

44. Artículo 41.

45. Artículo 40.

46. Artículo 51.

47. Artículo 55.

48. Artículo 51.

49. Artículo 55, aparte primero.

50. Artículo 56; y Artículo 19, ord. 1º de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

51. Artículo 29, ord. 2º de la Constitución, en concordancia con los Artículos 136, ords. 24º y 25º; y 139 *eiusdem*.

#### 4.5. *La potestad normativa o reglamentaria de los Municipios en materia de ordenación del territorio*

Según el artículo 4º de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, las actuaciones de los órganos públicos en materia de ordenación del territorio comprenden:

- A. La elaboración y aprobación de los planes.
- B. La gestión, ejecución y control de los planes; y
- C. La adopción de las normas reglamentarias que sean necesarias a esos efectos.

Luego, los Municipios que tienen competencia para elaborar y aprobar planes de ordenación urbanística que, como sabemos, son una especie de los planes de ordenación del territorio<sup>52</sup>, así como para ejecutar y controlar su ejecución<sup>53</sup>, podrán en consecuencia, conforme a lo señalado en el artículo 4º mencionado, dictar actos normativos que resulten necesarios para su actuación en estos aspectos, cuando no se trate de materias reguladas por la propia Ley, o reservadas a leyes especiales, o cuando se refiera a materias cuya reglamentación les está especialmente atribuida. A mi juicio, esta facultad de adoptar normas reglamentarias por parte de las Municipalidades, se refiere únicamente a tales aspectos de la Ley, o sea: elaboración y aprobación de los planes, gestión, ejecución y control de los mismos, cuando no hayan sido regulados por la misma Ley, o reservados a otras leyes especiales, o cuando expresamente la propia Ley les atribuya tal reglamentación. Por ejemplo, en este último supuesto, el artículo 55 *eiusdem*, les encomienda la reglamentación de los procedimientos para otorgar las autorizaciones que soliciten los interesados, para lo cual deberán adoptar las normas y procedimientos técnicos que establezca el Ministerio de Desarrollo Urbano, así como la regulación relativa a las modalidades y formas de publicación de los planes de ordenación urbanística, y a la oportunidad y modos de revisión y modificación de dichos planes<sup>54</sup>.

### 5. INCIDENCIA DE LA LEY ORGANICA PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN CUANTO A LAS LIMITACIONES DE LA PROPIEDAD URBANA

La ordenación urbanística, como especie del género ordenación del territorio, contempla innovaciones en lo atinente al régimen de la propiedad urbana, las cuales, también influyen en el ámbito tributario municipal, y en la consolidación de su patrimonio público. Veamos, pues, cuáles son esas innovaciones.

#### 5.1. *Definición del contenido del derecho de propiedad*

De acuerdo a lo que la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio estatuye, el contenido de la propiedad urbana es el que se prevé en los planes de ordenación urbanística, en el sentido que su uso estará vinculado al destino fijado en tales planes<sup>55</sup>.

Esto significa que el ejercicio de dicho derecho en terrenos urbanos para fines urbanísticos, requiere la previa existencia de un plan de ordenación urbanística, en el cual se establezcan las asignaciones de uso y su régimen, así como la fijación de volúmenes, densidades y demás procedimientos técnicos. En este sentido, sin planes

52. Artículos 5 y 36.

53. Artículos 41 y 47.

54. Artículo 55, último aparte; 36 y 39.

55. Artículo 66.



previos de ordenación urbanística no pueden otorgarse autorizaciones de uso del suelo. Por eso, el plan determina el contenido del derecho de propiedad, porque sin plan no puede ejercerse este derecho<sup>56</sup>. Estos planes, mientras se dicte la Ley Especial de Urbanismo, seguirán siendo los previstos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, o sea los planes de desarrollo urbano local<sup>57</sup>, y en las Ordenanzas Municipales, o sea, las zonificaciones de áreas, sectores o de urbanizaciones.

#### 5.2. *Recuperación de plusvalías por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento*

La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio establece para los propietarios la obligación tributaria de pagar hasta un máximo del 5% del valor de la propiedad del inmueble, cuando éste hubiere aumentado por causa de los cambios de uso o de la intensidad de los aprovechamientos contemplados en los planes de ordenación urbanística. Igualmente, tal obligación representa para los Municipios el derecho a recuperar tal aumento o plusvalía, y a tal efecto, se les faculta para establecer los términos de cumplimiento de dicha obligación<sup>58</sup>.

Indudablemente que al prever la Ley que la contribución de mejoras derivada de los planes de ordenación urbanística, sea creada y regulada por los Municipios está fortaleciendo su autonomía tributaria<sup>59</sup> y a la vez, permitiendo el aumento de sus ingresos y recursos fiscales<sup>60</sup>.

#### 5.3. *Legitimación de las cesiones obligatorias de la propiedad en favor de los Municipios*

El artículo 68 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, vino a llenar el defecto constitucional que afectaba a las Ordenanzas Municipales que contemplaban la obligación para los propietarios de ceder gratuitamente a las Municipalidades terrenos de las urbanizaciones por razones del desarrollo urbano, en razón de que ninguna disposición legal preveía tal obligación. En efecto, ya el artículo 68 citado, de una manera general consagra tal cesión obligatoria y gratuita, que constituye la contrapartida debida por los propietarios a los Municipios, porque por el proceso de urbanización autorizado y controlado por aquéllos, sus propiedades adquirieron mayor valor.

#### 5.4. *Obligación de utilizar los terrenos expropiados para fines urbanísticos establecidos en los planes*

La Ley en comentarios establece a la expropiación como instrumento de ejecución del urbanismo y la obligatoriedad del uso del bien expropiado conforme al respectivo plan, so pena de la retrocesión o devolución del bien a su antiguo propietario, para lo cual se remite a lo que establezca la legislación expropiatoria<sup>61</sup>.

Esta norma es verdad que es una garantía para los particulares, pero también es cierto que será una garantía del cumplimiento de los planes de ordenación urbanística por parte de las Municipalidades.

56. Artículo 66, único aparte.

57. Artículos 7, ord. 3º; y 36, ord. 9º.

58. Artículo 68.

59. Artículo 29, ord. 3º de la Constitución.

60. Artículo 31, ord. 6º *eiusdem*.

61. Artículo 69.

## 6. DEFINICION DE URBANISMO COMO REGIMEN DEL SUELO

Aparte de lo que significa propiamente para el Municipio la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio respecto de la planificación y ejecución de la ordenación del urbanismo y concretamente en cuanto al reforzamiento de la autoridad local municipal, constituye un mérito indiscutible de dicha Ley, la precisión que contiene en lo relativo a los aspectos que se comprenden dentro de la competencia urbanística.

En efecto, según el artículo 67 de la mencionada Ley, el urbanismo, en lo que se refiere al régimen del suelo, abarca las siguientes funciones:

1. Determinar la utilización del suelo en congruencia con la utilidad pública y la función social y urbanística de la propiedad.
2. Asegurar el mantenimiento de una densidad adecuada al bienestar de la población.
3. Imponer la justa distribución de las cargas y beneficios del plan entre los propietarios afectados.
4. Regular el mercado inmobiliario a los fines de la edificación y de la vivienda.
5. Afectar las plusvalías del valor del suelo originado por el plan al pago de los gastos de urbanización.
6. Adquirir terrenos para constituir patrimonios públicos de suelo.

Puede afirmarse entonces, que el artículo 67 anteriormente citado, adelantándose a una futura Ley Nacional de Urbanismo, define lo que se comprende dentro de tal materia, y siendo el urbanismo uno de los elementos de la ordenación territorial<sup>62</sup>, la futura Ley referida no vendría a ser sino un desarrollo de dicha competencia.

Por otro lado, por tratarse de una definición genérica, tales competencias, corresponden, ejercerlas a nivel local a las Municipalidades, en razón de que el urbanismo forma parte de las materias propias de la vida local, y por ende, es de la competencia de tales entidades. Por tanto, no cabe duda que la institución del Municipio cuenta ahora con reglas más claras y precisas en cuanto a la delimitación de su competencia en materia de urbanismo.

## 7. REFORZAMIENTO DE LA POTESTAD SANCIONATORIA

Dispone la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio que la aplicación de las sanciones que la propia Ley prevé por violación de sus disposiciones, o por el incumplimiento de los planes espaciales y a las autorizaciones administrativas, corresponde a los órganos públicos encargados del control de la ejecución de dichos planes<sup>63</sup>. Ahora bien, como se explicó precedentemente, la competencia para ejecutar y controlar los Planes de Ordenación Urbanística está atribuida por dicha Ley, a los Municipios<sup>64</sup>, luego éstos son los únicos autorizados para imponer las multas y demoliciones a que se contraen tales sanciones<sup>65</sup>, y además, ocurre que el producto de las sanciones pecuniarias es atribuido al patrimonio municipal<sup>66</sup>, y no al nacional, con lo cual también la Hacienda Pública Municipal se ve en esa forma fortalecida.

No cabe duda, pues que la potestad sancionatoria prevista en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio fortalece aún más la autoridad municipal, puesto que el Municipio se convierte a nivel local en un agente de gobierno de políticas nacionales, con la circunstancia de que en este caso actúa en nombre propio, en

62. Artículo 3, ords. 2º y 6º.

63. Artículo 74.

64. Artículo 47.

65. Artículos 71, 72 y 73.

66. Artículo 74.

ejercicio de sus propias autonomías, y no por delegación o en representación del Poder Nacional. Se trata en consecuencia, de competencias originarias y no derivadas.

## 8. PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD

Tal como se señaló precedentemente<sup>67</sup>, en el procedimiento de aprobación de los Planes de Ordenación Urbanística la colectividad interviene a través de la audiencia pública que prevé la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio<sup>68</sup>.

Pues bien, este mecanismo, a diferencia del consagrado en la Ley Orgánica de Régimen Municipal<sup>69</sup> constituye un verdadero instrumento de participación ciudadana en el proceso de planificación local. En efecto, contrario a lo previsto en la Ley últimamente señalada, donde la colectividad no interviene en el proceso de elaboración y aprobación de los instrumentos legales de definición de los usos de los terrenos urbanos, sino después que éstos son aprobados por las Cámaras Municipales, la audiencia pública contemplada en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, constituye un elemento condicionante de la validez de los Planes de Ordenación Urbanística, porque su aprobación definitiva requiere que previamente se someta a la ciudadanía el proyecto respectivo. En otras palabras, que las Municipalidades no pueden sancionar, so pena de nulidad, ninguna Ordenanza aprobatoria de un Plan de Ordenación Urbanística de los contemplados en la Ley de referencias, sin que con anterioridad se haya sometido a consulta a la población.

Por el contrario, la Ley Orgánica de Régimen Municipal más que una verdadera participación ciudadana en lo que se refiere a las Ordenanzas de Desarrollo Urbano o de Zonificación, lo que regula es un recurso administrativo de reconsideración especial y una acción judicial popular de nulidad de dichas Ordenanzas, sometida incluso a un plazo de caducidad de sesenta días<sup>70</sup>.

Es decir, que las Municipalidades pueden sancionar tales Ordenanzas sin participación de la colectividad, y lo que es más grave, si algún miembro de ella no intenta el respectivo recurso a la correspondiente acción de nulidad ante la Sala Político Administrativa, entrarán en vigencia, planteándose entonces la duda de si pueden aún los interesados impugnarlas judicialmente<sup>71</sup>. Al convertir la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio la audiencia pública en un paso previo y esencial en el procedimiento de la aprobación definitiva de los Planes de Ordenación Urbanística, evita el inconveniente señalado, que luce francamente antidemocrático.

## 9. CONCLUSIONES FINALES

El apretado resumen que hemos realizado de las incidencias de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio en la materia del urbanismo municipal, nos permite concluir que el Municipio, dentro del ordenamiento jurídico del país, ha pasado a ser una autoridad de la ordenación del territorio y de ejecución del Plan Nacional y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, a nivel local, con lo cual

67. Ver Nº 4.3 de este trabajo.

68. Artículo 30.

69. Artículos 152 a 155.

70. Artículo 155.

71. La duda se presenta porque el Artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece que los actos de efectos generales pueden ser recurridos de nulidad en cualquier momento, sin estar sujetos a plazos de caducidad alguno. Por el contrario, la Ley Orgánica de Régimen Municipal prevé un plazo de caducidad especial de 60 días para demandar la nulidad de las Ordenanzas no tributarias.

se han aumentado y fortalecido su autonomía y sus competencias, al definirse claramente qué significa tal competencia, y al dotársele de poderes normativos y ejecutivos en dicha materia, incluso frente a los otros poderes públicos.

Además, la ciudadanía tiene ahora garantizada su participación en el proceso de elaboración de los planes de ordenación urbanística, y también, en la actualidad, las Municipalidades concurren en la delimitación de los perímetros urbanos de las ciudades, con las autoridades nacionales, y les corresponde definir las áreas de expansión de las ciudades, dentro de dichos perímetros.

Por último, las normas de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, que establecen un régimen para la propiedad urbana, impiden que los particulares puedan alegar derechos adquiridos frente al Municipio, y además, representan el fortalecimiento de la autonomía fiscal de los Municipios, y permiten legítimamente constituir el dominio público municipal con parte de las urbanizaciones privadas.

En concreto, que la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, contribuirá ciertamente a fortalecer la estructura del Municipio, de forma tal, que la propuesta de reforma, que trata de hacer de él más que una mera división territorial, una verdadera entidad de gobierno local encontrará en las disposiciones de aquella Ley, elementos que ayuden a su consolidación como órgano político, fundamental de nuestra democracia.

Se ha dicho que hay que reinventar la democracia, y ello no se logrará, si a los niveles más cercanos a las comunidades, como son los Municipios, células primarias de la organización política, no se les otorga una verdadera función de gobierno, pero a través de una participación auténtica de la propia comunidad en la elección de las autoridades locales, y dotando a éstas de poderes efectivos, mediante una racional descentralización administrativa.

Podríamos, entonces, para terminar esta modesta exposición, recordar a los "Comuneros del Socorro y de Mérida", revolucionarios municipalistas de 1781, y tomar su idea fundamental de transformación: "Viva el Rey, abajo el mal gobierno", para adaptarla a nuestra época y sentir, y así expresar, como aspiración, que para que la democracia sea mejor es necesario un nuevo poder municipal, auténticamente local, esencialmente participativo, y políticamente fuerte.

## HACIA UN NUEVO ESQUEMA DE REGIONALIZACION ADMINISTRATIVA

Manuel Rachadell

*Profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la U.C.V.*

### I. EL SURGIMIENTO DE LA REGIONALIZACION

1. Con el advenimiento de la democracia en 1958 se hizo presente la necesidad de estimular el desarrollo armónico del país y crear polos de desarrollo en las diversas regiones. Variadas medidas se han tomado en este sentido y el resultado ha sido, a grandes rasgos, positivo.

Sin embargo, la evaluación de estos procesos nos indica que en la democracia no hemos logrado invertir las tendencias hacia el centralismo de la toma de decisiones, antes por el contrario, las mismas se han fortalecido de manera alarmante. En tal virtud, se plantea la necesidad de revisar el funcionamiento de nuestra Administración Pública en sus diversos niveles, con la finalidad de introducir los correctivos necesarios para lograr una efectiva descentralización y una mayor eficiencia en la inversión de los dineros públicos.

2. En el proceso de desarrollo regional podemos distinguir tres etapas: 1) De 1960 a 1969, creación de algunas corporaciones y organismos de desarrollo regional; 2) De 1969 a 1974, intento de establecer una administración regional conforme a una estrategia de conjunto; 3) De 1974 hasta el presente, coexistencia de regionalización administrativa con la coordinación del situado a nivel de Estados.

La primera etapa se inicia con la creación de la C.V.G. en 1960 y se continúa con la Ley que crea CORPOANDES en 1964. En el Zulia se creó el Consejo Zuliano de Planificación y Promoción (CONZUPLAN) en 1964 y en el mismo año inició sus funciones FUDECO, para la región centro-occidental. En 1966 se creó la Comisión para el Desarrollo de la Región Nororiental (NORORIENTE). En todos estos casos no había, sin embargo, una estrategia global sobre el desarrollo regional ni se había planteado la conveniencia de la regionalización administrativa.

3. El 11 de junio de 1969 se dicta el Decreto de Regionalización, cuyas premisas, expresas o implícitas, eran las siguientes:

A. Es conveniente crear un nivel administrativo por debajo del nivel nacional, pero por encima de los Estados, que se denomina nivel regional, en el cual se efectuarían las actividades de planificación, promoción y coordinación. En este nivel se coordinarían las actividades de la Administración nacional (central y descentralizada) con la de los Estados y Municipios.

B. Este nivel supraestadal tendría como efecto el que se aprovecharían las ventajas de la economía de escala, puesto que los Estados (excepto el Zulia) son demasiados pequeños para una gestión eficiente, dada la escasez de recursos humanos preparados y la conveniencia de economizar recursos financieros.

C. A mediano o a largo plazo, sería necesario replantear la división político-territorial, para hacer coincidir los estados con las regiones.

D. Entretanto, el Decreto 72 planteó la siguiente estrategia:

a) Definición de regiones, en número de ocho.

b) Obligación de los organismos de la Administración Nacional que funcionan por zonas, de adaptarse a las regiones definidas en el Decreto 72.

- c) Designación de jefes regionales por los organismos nacionales, con expresa delegación de facultades decisorias.
- d) Asociación de estados y creación de mancomunidades municipales para administrar servicios en el nivel regional.
- e) Creación de Corporaciones regionales de desarrollo en las regiones donde no las hubiera.
- f) Establecimiento de un sistema regional de Planificación, a cargo de los ORCOPLAN, dependientes de CORDIPLAN.
- g) Creación de órganos regionales de concertación (Consejos Nacionales de Desarrollo COREDE).
- h) Establecimiento de un mecanismo regional de coordinación a cargo de un Comité Regional de Coordinación (CORECO), que luego se transformó en Consejo Regional de Gobierno (COREGO). En todo caso, la idea era que este órgano, sucesivamente presidido durante un año por cada uno de los Gobernadores de la Región, tuviera a su cargo la coordinación de las dependencias regionalizadas de la Administración nacional entre ellas y con la administraciones estatales y municipales, así como la de éstas entre ellas. Este mecanismo supliría la ausencia de un Poder Ejecutivo en la Región.
- i) Regionalización de los sistemas administrativos: presupuesto, estadísticas, personal.

4. En marzo de 1974, se inició una nueva etapa, con las siguientes características:

A. Se dicta un nuevo decreto sobre regionalización conforme al cual se modifican las regiones. Se crea la Región-Centro-Norte-Costera y la Región Insular, con lo cual el número de regiones pasa de ocho a nueve.

B. El proceso de adaptación de los organismos nacionales a la regionalización, que no se había cumplido totalmente, se detiene y comienza a retroceder. En lugar de las regiones del Ministerio de Sanidad se nombran Comisionados Estadales de Salud; las Oficinas Regionales de Educación (ORE) se suprimen y se designan responsables del sector a nivel de Estado. En otros organismos nacionales se mantiene el esquema regional.

C. Se promulga la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado con los Planes Administrativos Desarrollados por el Poder Nacional. Conforme a esta Ley se establece un mecanismo para coordinar el 50% del situado que corresponde a los estados, al Distrito Federal y a los territorios federales, con los programas nacionales. Esta Ley no toma en cuenta la existencia de regiones, pues la coordinación se realiza en el ámbito estatal.

D. En enero de 1980 se dicta un nuevo Decreto de Regionalización, y se inicia una sub-etapa que se caracteriza por:

a) Se crea en el Ministerio de Relaciones Interiores una Dirección de Coordinación de Programas Regionales para cumplir las funciones que la Ley de Coordinación del Situado atribuye a dicho Ministerio.

b) Se suprime la Región Centro-Norte-Costera y se regresa al esquema de la región capital, pero se mantiene en nueve el número de regiones.

c) Se conserva la obligación de los órganos nacionales de mantener direcciones o delegaciones en el ámbito regional. Las funciones de coordinación en este ámbito se atribuyen a un Consejo Regional de Desarrollo.

d) Se crea un Comité de Coordinación de las actividades administrativas en cada entidad federal, presidido por el Gobernador e integrado por los responsables de los servicios estatales, por los jefes de los servicios nacionales que operan en la entidad y por los presidentes de los Concejos Municipales del estado.

En esta forma se fortalece al estado como ámbito de coordinación, pero se mantiene sustancialmente igual el esquema de coordinación a nivel regional.

## II. EVALUACION DE LA REGIONALIZACION ADMINISTRATIVA

1. Hemos afirmado al comienzo que los intentos de desarrollar las regiones se han traducido en aumento del centralismo. En efecto:

A. Las administraciones estatales y municipales se han venido vaciando de contenido. Los servicios y las obras públicas estatales y municipales son cada vez menores, a pesar de que disponen de recursos considerablemente mayores.

a) Por razones técnicas, algunos servicios han pasado al ámbito nacional. Ejemplo: la aferición de pesas y medidas, que anteriormente era de la competencia municipal y ahora corresponde al Ministerio de Fomento.

b) Las obras públicas estatales y municipales son casi inexistentes, y ni siquiera se hace el mantenimiento de las mismas en esos niveles.

c) Se ha producido un proceso de "nacionalización" (no de estatización) de los servicios de educación y salud. Escuelas y dispensarios que anteriormente eran estatales y municipales, han pasado al control nacional. En los servicios cooperativos de salud, la administración estatal se limita a poner una suma de dinero anualmente, pero no dirige ni participa en la gestión del servicio.

B. La Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional ha fortalecido el centralismo. En efecto, el 50% del situado constitucional, que teóricamente se destina para gastos de inversión, en la realidad sirve para financiar los presupuestos deficitarios de los Ministerios de Sanidad y Educación, pues se utiliza el 70% de dicha suma en programas coordinados con estos ministerios, mediante una simple transferencia de dinero al nivel central.

C. Los gobernadores de las entidades federales han perdido importancia política y administrativa.

a) La administración estatal es una más entre las administraciones que operan en el estado, y a menudo ni siquiera la más importante.

b) La existencia de unidades de la Administración nacional en el ámbito regional impide a los gobernadores ejercer control sobre los programas nacionales que se planifican o dirigen en ese nivel, pues dichas unidades rinden cuenta directamente al Ministerio, Instituto Autónomo o Empresas del Estado del cual dependen y los responsables de esos órganos supraestatales se encuentran a menudo fuera del territorio del estado.

Cuando existen responsables de los programas nacionales en el estado, éstos no tienen posibilidad de coordinarse con la Gobernación, pues dependen de la región y no tienen facultades decisorias.

c) En los casos aislados en que algunos gobernadores han asumido el control de las diversas administraciones que operan en el Estado, ello ha ocurrido en contra de las estructuras establecidas y por razones de especial liderazgo administrativo, de carácter personal o por un apoyo político inusitado. En todos estos casos excepcionales, el resultado ha sido altamente positivo.

D. En el ámbito regional no se planifica ni tampoco se permite que lo hagan los Estados.

a) Las unidades desconcentradas del Poder Nacional que funcionan en el ámbito regional no tienen la capacidad técnica ni las facultades decisorias para formular planes sectoriales en la jurisdicción regional. Por tanto, se limitan a ser simples ejecutoras de las decisiones del órgano o ente del cual dependen. Las llamadas "inversiones regionales" (autopistas, sistemas de acueductos) no se programan en el ámbito de la región, sino en el nivel central. Las mismas no corresponden a la planificación regional, sino a la sectorial.

b) Al haberse reservado la actividad de planificación para el nivel regional, se ha suprimido toda posibilidad de planificación en el ámbito estatal.

c) No debe confundirse la actividad de planificación regional (que en la actualidad no existe) con las funciones de promoción que corresponde a las Corporaciones Regionales de Desarrollo y que se realizan, en algunos casos, en forma bastante acertada.

E. En los últimos tiempos se nota una tendencia a transferir programas regionales de gestión de empresas públicas hacia el nivel nacional (caso de transferencia de acciones de empresas de C.V.G. hacia el F.I.V).

2. La Región no tiene existencia jurídica ni administrativa ni política, excepto la del Zulia.

A. La región no es una persona jurídica, sino un ámbito o nivel en el cual se ejerce la actividad algunos órganos nacionales. Recuérdese que las Corporaciones Regionales de Desarrollo son Institutos Autónomos actualmente adscritos al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, con una jurisdicción territorial determinada y administrada en fideicomiso por los intereses representados en sus juntas directivas. La Ley de creación de las Corporaciones Regionales no crea las regiones sino que las define a los solos efectos del ámbito de actuación de la Corporación.

B. Las regiones no son centros de imputaciones presupuestarias. Los créditos presupuestarios se asignan a la República o a los entes descentralizados nacionales, a los estados y demás entidades federales y a los municipios, nunca a las regiones. Ahora bien, el poder de decisión política y administrativa se ubica en el mismo centro donde se administran los recursos.

C. En las Convenciones Regionales de Gobernadores no se consideran programas regionales, sino que los ministros o jefes de institutos autónomos informan separadamente a los representantes de los diferentes estados sobre los programas que tienen previstos para la entidad en el próximo presupuesto. La importancia de estos eventos radica en que reducen el número de viajes que deben hacer los titulares de los órganos nacionales.

D. Desde el punto de vista político, las regiones no tienen perfil propio, pues no eligen Diputados, Senadores, ni tienen Asambleas Legislativas. Los Bloques parlamentarios Regionales no gestionan programas regionales sino que apoyan las sucesivas peticiones de los congresantes estatales, bajo un concepto de reciprocidad. Los partidos políticos formulan sus programas de gobierno por entidades federales y no por regiones, a la cual se añade que el sistema político no se ha puesto de acuerdo sobre cuáles son las regiones y ello explica las variaciones que se han producido en el esquema regional de un gobierno a otro.

3. Desde un punto de vista técnico, el concepto de región es confuso.

A. El esquema de definición de región se tomó de la experiencia francesa. En Francia se consideró que los departamentos debían agruparse en Regiones para aprovechar las ventajas de la economía en escala, pues los primeros eran demasiado pequeños para la gestión eficiente de determinados programas. Ahora bien, los departamentos franceses equivalen a los distritos nuestros y las regiones son similares a los estados. En Venezuela, cuando la región ha coincidido con el Estado, como es el caso del Zulia, la experiencia ha sido positiva.

B. El concepto de región puede servir para diversos fines:

a) A los fines de promoción del desarrollo, como ocurre con las corporaciones regionales.

b) A los fines de la coordinación administrativa de los servicios públicos, como se ha tratado de hacer en Venezuela.

c) A los fines de la ordenación del territorio. Este concepto es diferente de los anteriores. Así, aun cuando la región Centro-Norte-Costera requiere de una ordenación especial, todo ello no implica que se deban coordinar los servicios públicos en ese ámbito. Del mismo modo, la faja petrolífera de Orinoco requiere de una ordena-



ción especial, pero no por ello debe erigirse en región aparte. En consecuencia, en algunos momentos se han mezclado los fines de la regionalización y se le ha dado a las regiones una connotación que no encaja en nuestra realidad jurídica, política y administrativa.

d) También se han mezclado las nociones de regionalización sociológica con la de regionalización administrativa. En Venezuela no hay, sociológicamente hablando, regiones, como sí las hay en algunos países europeos. Allí existe un espíritu autónomo derivado de diferencias culturales, lingüísticas y aun étnicas (caso del país vasco en España). Nuestro país es muy homogéneo en su conformación, aun cuando existan particularidades de entonación al hablar o de especialidades culinarias entre los orientales, los andinos y los zulianos. En todo caso, no existen límites precisos entre una "región" y otra y la regionalización administrativa, como se ha definido en nuestro país, es un "constructo", esto es, una elaboración de la mente, para fines de la ordenación de las actividades públicas. La mejor prueba de ello es que cada proposición de regionalización que se estudió para llegar al Decreto 72 (Proyectos del CENDES, IRFED, Friedmann, CORDIPLAN) era diferente a la otra.

C. Como consecuencia de esta confusión se han producido variaciones en el esquema de regiones, según prive un criterio u otro. Este hecho ha originado que las estadísticas regionales no tengan ninguna utilidad, pues cuando se habla de las series estadísticas correspondientes a la región de los llanos no se sabe si se incluye o no el Estado Cojedes o si la región nor-oriental incluye o no al Estado Nueva Esparta.

D. Por esta misma confusión, en la actualidad se ha tratado de fortalecer el nivel estatal como ámbito de coordinación, pero al mismo tiempo se ha mantenido el esquema regional, circunstancias estas que son incompatibles y que no hacen sino fortalecer el nivel central, el cual se presenta como centro de decisiones claro y sin contradicciones. El mismo efecto han producido las variaciones de las regiones que se han decretado sucesivamente.

E. En la actualidad, por la vía de creación de subregiones, se tiende en forma subrepticia a restablecer el nivel estatal como ámbito de coordinación.

### III. EL FORTALECIMIENTO DE LOS ESTADOS COMO AMBITO DE COORDINACION ADMINISTRATIVA

1. Cuando se planteó la agrupación de estados en regiones se pensaba que la Administración nacional no disponía de suficientes personas capacitadas para establecer Delegaciones en cada uno de los estados y entidades federales y que, en todo caso, el costo sería muy elevado. Esa situación ha cambiado por las siguientes razones:

A. En 1970 existía un número aproximado de 120.000 funcionarios públicos sometidos a la Ley de Carrera Administrativa (Ministerios, Oficinas Presidenciales, Institutos Autónomos). En la actualidad el número de funcionarios bajo ese régimen debe estar acercándose al millón. Por tal razón, sin aumentar el número de funcionarios y sin erogar un centavo más pueden establecerse las unidades desconcentradas en cada una de las entidades federales.

B. Desde el punto de vista de la preparación técnica del personal, la situación ha mejorado sensiblemente. En muchos estados existen universidades e institutos de educación superior y la tendencia en el corto o mediano plazo es que cada entidad federal tenga, por lo menos, una institución de educación superior.

C. El hecho es que en la actualidad existen delegaciones de los organismos nacionales en casi todas las entidades federales. Esas delegaciones no se coordinan debidamente porque deben reportarse, en muchos casos, a un ámbito superior al estatal, como es el regional, el cual, por otra parte, carece de poderes de decisión.

2. Ante la necesidad de aprovechar mejor los recursos de que disponemos y de establecer una Administración más eficiente, es necesario simplificar el aparato administrativo.

A. En el ámbito nacional, los centros de decisión están más o menos definidos, pero deben ser sometidos a una reforma para evitar la superposición de funciones y el desperdicio de recursos y para lograr una mayor coordinación y un control de gestión.

B. El ámbito regional debe conservarse para determinados efectos y particularmente:

a) Para la acción de promoción del desarrollo y el financiamiento de actividades prioritarias, a cargo de las corporaciones regionales de desarrollo.

b) Para actividades de ordenación del territorio, a cuyo efecto deben definirse regiones o zonas especiales.

c) Para programas de cooperación interestadual.

C. Debe establecerse una coordinación directa y sin intermediarios entre el nivel nacional y el estatal, en cuanto a la gestión de los servicios públicos y a la realización y mantenimiento de las obras públicas. Téngase presente que el nivel regional en la actualidad no planifica ni coordina sino que interfiere el diálogo entre la planificación sectorial y la territorial.

A este fin, debe considerarse que:

a) La planificación sectorial se refiere a un grupo de actividades homogéneas en todo el país, las cuales pueden descomponerse en programas regionales o estatales. En este ámbito sectorial, la decisión corresponde a los organismos nacionales.

b) La planificación territorial (estadal, regional o municipal) se refiere a todas las actividades que se realicen en un ámbito espacial determinado. Por lo tanto, tiene carácter intersectorial. En la actualidad no existe planificación territorial en Venezuela.

c) La planificación en su conjunto es el producto de la compatibilización de opciones sectoriales con opciones territoriales, pero en el momento dominan las primeras porque las segundas no existen.

D. Al suprimirse la región como ámbito de coordinación administrativa, se devuelven estas atribuciones al Gobernador de Estado, lo cual simplifica el funcionamiento de la Administración Pública.

3. El fortalecimiento de la autoridad de los Gobernadores está acorde con nuestra realidad jurídica, administrativa y política.

A. Desde el punto de vista constitucional, nuestra Carta Magna estableció que "El gobierno y la administración de cada Estado corresponde a un Gobernador, quien además de Jefe del Ejecutivo del Estado, es agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción" (Art. 21).

B. En consecuencia, el Gobernador no admite intermediarios entre él y el Presidente de la República, como no sea el Ministro de Relaciones Interiores en lo relativo a la seguridad y orden públicos.

C. El funcionamiento actual del esquema de regionalización adolece de la falla de que no existe un Poder Ejecutivo en la región. Esa función no puede cumplirla ni el presidente de la corporación regional de desarrollo, ni un gobernador con respecto a los otros durante el año en que preside el mecanismo de coordinación (CORECO, COREGO o COREDE). Por esta razón no existe ni planificación ni coordinación intersectorial o interinstitucional en la región.

D. El gobernador tiene importantes funciones políticas que en definitiva se traducen en el cumplimiento de las promesas electorales en el ámbito de su estado y que en la actualidad no puede cumplir debidamente por la dispersión que existe entre los diversos órganos de la Administración y por la complejidad en que ésta ha caído. Hay que tener presente que si se cumplen los programas de gobierno en

cada una de las entidades federales, se estará cumpliendo al mismo tiempo el programa de gobierno nacional.

4. Los Municipios deben participar coordinadamente en las tareas del desarrollo, cosa que no ocurre en la actualidad.

A. En el ámbito regional (exceptuando el caso del Zulia, por supuesto) es demasiado amplio para que los municipios participen provechosamente.

Las asociaciones regionales de municipios o las mancomunidades municipales en el ámbito regional nunca han existido. En el nivel estatal es posible llegar a ellas.

B. La Ley de Coordinación del Situado establece una participación para los municipios y un mecanismo para la coordinación de las actividades municipales con los programas estatales, pero no con los regionales.

C. En consecuencia, el ámbito estatal es el nivel óptimo para la coordinación de los programas municipales entre ellos, con los programas estatales y con los nacionales. Esa función de coordinación no puede recaer en otro funcionario que no sea el gobernador.

5. Para coordinar y controlar las actividades de la Administración Pública en su conjunto debe establecerse un plan consolidado del sector público en el que se indiquen:

A. Las inversiones y los programas nacionales a realizarse en cada estado o entidad federal.

B. Las inversiones o los programas a ejecutarse en cada entidad por la administración estatal.

C. Las inversiones o programas municipales a realizarse en cada entidad.

Ese plan consolidado debe ser a mediano plazo, por una parte, y por la otra, debe dar origen a un plan operativo anual, donde se indique claramente los programas a cumplirse y el nivel responsable del mismo. De esta forma podrá controlarse al fin de año el cumplimiento o no de las metas previstas y podrán introducirse los correctivos necesarios.

6. Para la formulación y ejecución de los planes territoriales así definidos, corresponde al gobernador realizar una labor de concertación en el ámbito nacional y con el ámbito municipal y, además, adecuar la administración estatal a una nueva forma de actuación. En la actualidad, las administraciones estatales no tienen capacidad para cumplir estos cometidos, porque la han ido perdiendo en este proceso de decadencia que, paradójicamente, se acelera con el advenimiento de la era democrática. Para restablecer la capacidad administrativa de las administraciones estatales es necesario:

A. Redefinir el papel del gobernador dentro del ámbito estatal, conforme a la previsión del artículo 21 de la Constitución. A estos fines debe considerarse que las funciones administrativas a cargo de los servicios de la gobernación no son sino una parte de las tareas que corresponden al gobernador, las cuales puede delegar en el secretario general de gobierno. El gobernador debe ocuparse principalmente de la dirección y coordinación de todas las actividades que realice el sector público en el ámbito del estado.

B. Las unidades desconcentradas del Poder Nacional deben tener su coordinación en el ámbito estatal y los jefes de las mismas deben formar parte del gabinete del Gobernador.

C. Debe dotarse al gobernador de cada entidad federal de un equipo técnico altamente capacitado que le sirva de apoyo en las funciones de planificación, dirección, coordinación y control de los programas que se realicen en el ámbito estatal. Ese equipo comprendería especialistas en planificación, presupuesto, estadísticas e informática, así como también asesoría jurídica, económica y financiera y asesoría en asuntos sociales y culturales.

D. El gobernador del Estado debe tener el máximo apoyo del Presidente de la República. Debe ser persona altamente capacitada en lo técnico, con la sensibilidad política requerida para cumplir las delicadas funciones que se le asignan y con una honestidad a toda prueba. Asimismo, debe ser persona de confianza del Presidente, por lo cual no recomendamos en esta etapa la elección de los gobernadores por el voto popular.

#### IV. CONCLUSION

Para dotar a la Administración Pública de la capacidad necesaria para dar respuesta a los grandes problemas que debe enfrentar, es indispensable acudir a soluciones imaginativas que puedan encuadrarse dentro de nuestro sistema político y adecuarse a nuestras tradiciones.

En este empeño debemos reexaminar el camino andado y enderezar entuertos, con humildad pero con decisión.

En las líneas que anteceden hemos propuesto revalorizar la figura del gobernador, nuestro antiguo Presidente de Estado. Para hacerlo es necesario dejar a un lado ficciones y prejuicios. Sabemos que las fórmulas sugeridas implican un giro sustancial en cuanto a nuestra evolución en las últimas décadas. Se trata de instrumentar un modelo de administración que va contra la corriente porque se opone a las fuerzas centralistas, pero pensamos que es necesario transitar esta vía.

La adopción de los lineamientos anteriores no sólo produciría transformaciones de fondo en el funcionamiento de la Administración estatal, sino que los organismos de la Administración nacional deberían ser reformados en un gran medida para adecuarse a este nuevo modelo administrativo. En efecto, los ministerios e institutos autónomos que actúan con una cobertura nacional pasarían a ser órganos de dirección, planificación y control y órganos normativos, pero la ejecución de sus programas se realizaría en el ámbito estatal. En sectores como salud y educación esta modificación está siendo reclamada imperativamente desde hace mucho tiempo, pero además, una política en este sentido podría ser aplicable a la mayor parte de los entes y órganos de la Administración.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos postula un acercamiento de la Administración a los ciudadanos, y una respuesta oportuna y efectiva a las peticiones de los administrados. Al descentralizarse la Administración hacia los Estados, se podría atender mejor ese imperativo legal y se crearían las condiciones para una mayor participación de los ciudadanos en los procesos administrativos, todo lo cual redundaría en un aumento de la legitimidad del sistema político.

En este orden de ideas, podría pensarse posteriormente en la derogatoria de la Ley de Coordinación del Situado, de dudosa constitucionalidad, pero que surgió como una respuesta a la debilidad y a la ineficacia de las administraciones estatales.

La experiencia nos ha demostrado que no era realista pensar en diluir los límites de los estados en unos linderos mayores y que la "estadidad" es una fuerza creadora cuyas posibilidades no hemos explorado suficientemente. Creemos que la idea de la regionalización no debe descartarse, sino que debemos impulsarla desde unos estados fortalecidos y administrativamente eficaces, principalmente como un mecanismo de cooperación interestatal.

El comienzo de un período constitucional es la oportunidad más propicia para emprender reformas y corregir orientaciones equivocadas en el funcionamiento de la Administración. Las ideas expuestas aspiran a suscitar un debate en este campo, cuyas conclusiones puedan servir para adoptar decisiones inmediatas.

## LEGISLACION



# Información Legislativa

## LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL SEGUNDO TRIMESTRE DE 1984

Recopilación y selección  
por Ana María Ruggeri

*Profesora de Derecho Administrativo de la  
Universidad Central de Venezuela*

### I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Reorganización de la Administración Pública Nacional.* 2. *Administración Central.* A. Organismos de la Presidencia de la República. B. Organización Ministerial. a. Ministerio de Relaciones Exteriores. b. Ministerio de Educación. a'. Universidades Nacionales Experimentales. b'. Institutos y Colegios Universitarios. c'. Escuela de Artes Visuales Cristóbal Rojas". c. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. a'. Reorganización Administrativa de Dependencias del Ministerio. b'. Comisiones. d. Ministerio de Hacienda. e. Ministerio de Transporte y Comunicaciones. f. Ministerio de Justicia. g. Ministerio de Agricultura y Cría. 3. *Administración Descentralizada.* A. Institutos Autónomos. B. Fundaciones. C. Compañía Nacional de Teatro. 4. *Organismos con autonomía funcional: Fiscalía General de la República.* 5. *Régimen de los Municipios.* 6. *Régimen de los Territorios Federales.* 7. *Distrito Federal: reorganización de la Gobernación.*

### II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Financiero.* A. Ley Orgánica que autoriza al Presidente a adoptar medidas económicas o financieras. B. Reducción del Gasto Corriente. C. Crédito Público. D. Aumento del Capital. 2. *Sistema de Estadística e Informática.* 3. *Sistema de Personal.* 4. *Sistema de Adquisición de Bienes.*

### III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores.* 2. *Política de Relaciones Interiores: Régimen electoral.* A. Organismos Electorales. B. Normas sobre el proceso electoral para las elecciones municipales. 3. *Justicia.* A. Organización Judicial. B. Registro Público.

### IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen Impositivo.* 2. *Régimen de las Finanzas.* A. Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias. B. Régimen de la Moneda y del Control de Cambio. 3. *Mercado de Capitales.* 4. *Régimen del Comercio Interno.* A. Normas de Comercialización. B. Precios máximos de servicios. 5. *Régimen del Comercio Exterior.* A. Régimen de Cambio de las Importaciones. B. Licencias de Exportación. C. Importaciones bajo Régimen Especial. 6. *Régimen de Desarrollo Agropecuario.* 7. *Régimen de Energía y Minas.*

### V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Educación y Cultura.* 2. *Relaciones Laborales.*

### VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Urbanismo y Desarrollo Habitacional.* A. Creación de Centros Urbanos. B. Planes Rectores de Desarrollo Urbano. C. Desarrollo Habitacional. 2. *Régimen de Protección del Ambiente y de los Recursos Naturales.* 3. *Régimen de Transporte y Tránsito.* A. Transporte Terrestre. B. Transporte Aéreo. 4. *Régimen de las Comunicaciones.*

## I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Reorganización de la Administración Pública Nacional*

—Decreto Nº 126 de 11-5-1984, mediante el cual se prorrogan, por sesenta días continuos a partir de la publicación del presente Decreto, los plazos establecidos en los artículos 2º y 15 del Decreto Nº 55 del 13 de marzo de 1985, mediante el cual se dictaron medidas para la reorganización de la Administración Pública Nacional y de la reducción del gasto corriente. *G.O.* Nº 32.975 de 11-5-1984.

—Decreto Nº 71 de 27-3-1984, mediante el cual se procede a adoptar las decisiones necesarias para la reorganización y reducción del gasto corriente en los entes descentralizados que se mencionan: Fundación Gran Mariscal de Ayacucho, Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal. *G.O.* Nº 32.951 de 3-4-1984. *G.O.* Nº 32.955 de 9-4-1984 (Reimpresión por error de copia).

2. *Administración Central*A. *Organismos de la Presidencia de la República*

—Decreto Nº 174 de 20-6-1984, mediante la cual se crea la Comisión Coordinadora de los planes nacionales de celebración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América. *G.O.* Nº 33.008 de 27-6-1984.

B. *Organización Ministerial*a. *Ministerio de Relaciones Exteriores*

—Decreto Nº 172 de 25-6-1984 mediante el cual se crea la Academia Diplomática Pedro Gual, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores. *G.O.* Nº 33.006 de 25-6-1984.

—Resolución Nº 349 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 18-5-1984, mediante la cual se crea el Consejo de Asesorías Jurídicas del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual se regirá por las normas que se mencionan. *G.O.* Nº 32.980 de 18-5-1984.

—Resolución Nº 416 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 31-5-1984, mediante la cual se crea el Comité Cultural del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual se regirá por las normas que se indican. *G.O.* Nº 32.989 de 31-5-1984.

b. *Ministerio de Educación*a' *Universidades Nacionales Experimentales*

—Decreto Nº 88 de 17-4-1984, mediante la cual se modifica el Decreto Nº 1.582 de 24-1-1974 por el cual se creó la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez. *G.O.* Nº 32.961 de 17-4-1984.

b' *Institutos y Colegios Universitarios*

—Decreto Nº 148 de 30-5-1984 mediante el cual se reforma el Decreto Nº 2.444 de 15-11-1977, el cual autorizó la creación y funcionamiento del Colegio Universitario de Psicopedagogía. *G.O.* Nº 32.988 de 30-5-1984.

—Decreto Nº 101 de 2-5-1984 mediante el cual se reforma el Decreto Nº 2.859 de 19-6-1978, el cual creó el Instituto Universitario de Tecnología del Estado Portuguesa. *G.O.* Nº 32.968 de 2-5-1984.



—Resolución N° 252 del Ministerio de Educación de 17-4-84, mediante la cual se crea una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual de funcionamiento académico y administrativo del Instituto Universitario de Tecnología del Estado Trujillo. *G.O.* N° 32.966 de 27-4-1984.

—Resolución N° 257 del Ministerio de Educación de 24-4-1984, mediante la cual se crea una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual de funcionamiento académico y administrativo del Instituto Universitario Pedagógico "Rafael Alberto Escobar Lara", de Maracay. *G.O.* N° 32.969 de 3-5-1984.

—Resolución N° 254 del Ministerio de Educación de 24-4-1984 mediante la cual se designa una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual de funcionamiento académico y administrativo del Instituto Universitario Pedagógico Experimental "J.M. Siso Martínez". *G.O.* N° 32.969 de 3-5-1984.

—Resolución N° 259 del Ministerio de Educación de 24-4-1984, mediante la cual se crea una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual de funcionamiento académico y administrativo del Instituto Universitario de Mejoramiento Profesional del Magisterio. *G.O.* N° 32.970 de 4-5-1984.

—Resolución N° 260 del Ministerio de Educación de 24-4-1984, mediante la cual se crea una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual de funcionamiento académico y administrativo del Instituto Universitario Pedagógico de Caracas. *G.O.* N° 32.970 de 4-5-1984.

—Resolución conjunta N° 289 y 30 de los Ministerios de Educación y de Justicia de 22-5-1984, mediante la cual se dicta el Reglamento General del Instituto Universitario de Policía Científica. *G.O.* N° 32.986 de 28-5-1984.

*c' Escuela de Artes Visuales "Cristóbal Rojas"*

—Resolución N° 306 del Ministerio de Educación de 13-6-1984, mediante la cual se prorroga la actuación de la Comisión Evaluadora de la Escuela de Artes Visuales "Cristóbal Rojas", por un lapso de 90 días. *G.O.* N° 33.002 de 19-6-1984.

*c. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*

*a' Reorganización Administrativa de Dependencias del Ministerio*

—Resolución N° G-100 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 6-4-1984, mediante la cual se declara en reorganización administrativa el Hospital "Dr. Luis Razetti" de Barcelona, Estado Anzoátegui. *G.O.* N° 32.956 de 10-4-1984.

—Resolución N° G-101 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 6-4-1984 mediante el cual se declara en reorganización administrativa el Hospital General de El Tigre, Estado Anzoátegui. *G.O.* N° 32.956 de 10-4-1984.

*b' Comisiones*

—Resolución N° G-180 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 4-6-1984 mediante la cual se crea una Comisión que tendrá por objeto elaborar un Proyecto para la creación de un Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición. *G.O.* N° 32.992 de 5-6-1984.

—Resolución N° G-136 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 2-5-1984, mediante la cual se crea una Comisión que tendrá por objeto elaborar un programa

de divulgación de mensajes educativos, tendentes a orientar a la población en materia de hábitos alimenticios. *G.O.* Nº 32.969 de 3-5-1984.

d. *Ministerio de Hacienda*

—Resolución Nº 268 del Ministerio de Hacienda de 25-5-1984, mediante la cual se reforma el Reglamento interno de la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECAD). *G.O.* Nº 32.985 de 25-5-1984.

e. *Ministerio de Transporte y Comunicaciones*

—Resolución Nº 94 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 23-4-1984 mediante la cual se crea la Comisión Asesora de Transporte Terrestre. *G.O.* Nº 32.969 de 3-5-1984.

f. *Ministerio de Justicia.*

—Decreto Nº 99 de 27-4-1984, mediante el cual se dicta el Reglamento del Centro de Información de Drogas. *G.O.* Nº 32.970 de 4-5-1984.

g. *Ministerio de Agricultura y Cría.*

—Decreto Nº 163 de 12-6-1984 mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico de las Unidades Estadales de Desarrollo Agropecuario. *G.O.* Nº 32.997 de 12-6-1984.

3. *Administración Descentralizada*

A. *Institutos Autónomos*

—Decreto Nº 136 de 22-5-1984, mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y de Servicios de Bibliotecas. *G.O.* Nº 32.991 de 4-6-1984.

B. *Fundaciones*

—Decreto Nº 143 de 28-5-1984, mediante el cual se procede a constituir la Fundación Procuraduría General de la República, domiciliada en la ciudad de Caracas. *G.O.* Nº 32.987 de 29-5-1984.

C. *Compañía Nacional de Teatro*

—Decreto Nº 133 de 22-5-1984, mediante el cual se crea la Compañía Nacional de Teatro, con el objeto de apoyar la labor de los profesionales que han contribuido al desarrollo del teatro venezolano, así como a propiciar la promoción y capacitación de los nuevos valores. *G.O.* Nº 32.982 de 22-5-1984.

4. *Organismos con autonomía funcional: Fiscalía General de la República*

—Resolución Nº 165 de la Fiscalía General de la República de 5-6-1984 mediante la cual se crea una Comisión especial que se encargará del estudio del vigente "Código de Instrucción Médico Forense" y de la elaboración de un Anteproyecto de la Ley para la creación del Instituto de Medicina Legal. *G.O.* Nº 32.995 de 8-6-1984.

### 5. Régimen de Municipios

—Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. *G.O.* N° 3.371 Extraordinario de 2-4-1984.

### 6. Régimen de Territorios Federales

—Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de los Territorios Federales. *G.O.* N° 3.379 Extraordinario de 4-5-1984. *G.O.* N° 3.404 Extraordinario de 18-6-1984 (reimpresión por error de copia).

### 7. Distrito Federal: reorganización de la Gobernación

—Decreto N° 95 de 27-4-1984, mediante el cual se ordena al Gobernador del Distrito Federal, que proceda a adoptar las decisiones necesarias para la reorganización de la Gobernación y la reducción del gasto corriente presupuestado para el ejercicio fiscal 1984. *G.O.* N° 32.972 de 8-5-1984.

## II. ADMINISTRACION GENERAL

### 1. Sistema Financiero

#### A. Ley Orgánica que autoriza al Presidente a adoptar medidas económicas o financieras

—Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para adoptar medidas económicas o financieras requeridas por el interés público. *G.O.* N° 33.005 de 22-6-1984.

#### B. Reducción del Gasto Corriente

—Decreto N° 71 de 27-3-1984, mediante el cual se procede a adoptar las decisiones necesarias para la normalización y reducción del gasto corriente en los entes descentralizados que se mencionan: Fundación Gran Mariscal de Ayacucho, Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal. *G.O.* N° 32.951 de 3-4-1984. *G.O.* N° 32.955 de 9-4-1984 (reimpresión por error de copia).

—Decreto N° 95 de 27-4-1984, mediante el cual se ordena al gobernador del Distrito Federal que proceda a adoptar las decisiones necesarias para la normalización y la reducción del gasto corriente presupuestado para el ejercicio fiscal 1984. *G.O.* N° 32.972 de 8-5-1984.

—Decreto N° 126 de 11-5-1984, mediante el cual se prorrogan por sesenta días continuos a partir de la publicación del presente Decreto, los plazos establecidos en los artículos 2° y 15 del Decreto N° 55 de 13-3-1984, mediante el cual se dictaron medidas para la normalización de la Administración Pública Nacional y de la reducción del gasto corriente. *G.O.* N° 32.975 de 11-5-1984.

#### C. Crédito Público

—Decreto N° 107 de 8-5-1984, mediante el cual se dictan las Normas sobre la Gestión de Operaciones de Crédito Público y el Cumplimiento de las Obligaciones Derivadas de las mismas. *G.O.* N° 32.974 de 10-5-1984.

—Decreto Nº 175 de 27-6-1984, mediante el cual se dictan las Normas para la adquisición de material de Guerra y Equipos para las Fuerzas Armadas Nacionales a través de Operaciones de Crédito Público. *G.O.* Nº 33.008 de 27-6-1984.

—Decreto Nº 2.401 mediante el cual se reforma el Decreto Nº 2.185 de 5-8-1983, mediante el cual se procedió a la Décima Novena Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional, constitutivos de empréstitos interinos por la cantidad de un mil millones de bolívares. *G.O.* Nº 3.392 Extraordinario de 31-5-1984.

—Resolución Nº 84-03-03 del Banco Central de Venezuela de 27-3-1984 mediante la cual se dicta el Reglamento de Emisión de Bonos del Banco Central de Venezuela, hasta por un monto de seis mil millones de bolívares (Bs. 6.000.000.000,00). *G.O.* Nº 32.959 de 13-4-1984.

#### D. *Aumento de Capital*

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para suscribir un aumento del capital autorizado y de los recursos del Fondo para Operaciones Especiales del Banco Interamericano de Desarrollo. *G.O.* Nº 3.391 Extraordinario de 30-5-1984.

#### 2. *Sistema de Estadística e Informática*

—Resolución Nº 123 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 15-5-1984, mediante la cual se crea una Comisión Nacional de Informática con carácter ad-honorem, que tendrá por objeto asesorar a la Oficina Central de Estadística e Informática, en definición y establecimiento de políticas y estrategias en el área de informática. *G.O.* Nº 32.977 de 15-5-1984.

—Resolución Nº 136 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 28-6-84, mediante la cual se dispone que los Organismos de la Administración Pública Central y Descentralizada deberán desarrollar programas de racionalización y optimización de los bienes y servicios informáticos que posean. *G.O.* Nº 33.009 de 28-6-1984.

—Resolución Nº 125 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 2-5-1984, mediante la cual se ordena la publicación en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática del Anuario de Comercio Exterior de Venezuela, correspondiente al año 1982. *G.O.* Nº 32.981 de 21-5-1984.

—Resolución Nº 126 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 28-5-1984, mediante la cual se ordena la publicación en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, del Tomo IV del Anuario Estadístico de Venezuela 1982, correspondiente a Situación Económica, Secciones: Comercio Exterior, Servicios, Transporte, Comunicaciones y Turismo. *G.O.* Nº 32.987 de 29-5-1984. *G.O.* Nº 32.994 de 7-6-1984 (reimpresión por errores materiales).

—Resoluciones Nos. 131 y 132 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 12-6-1984, mediante las cuales se ordena la publicación en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, de los Tomos I, IV y V del Anuario Estadístico de Venezuela 1981. *G.O.* Nº 32.998 de 13-6-1984.

—Resolución Nº 133 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 26-6-1984, mediante la cual se ordena la publicación en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, del Tomo VIII del Anuario Estadístico de Venezuela 1982 correspondiente a Situación Cultural, Ciencia y Tecnología, Secciones Estructura de la Educación, Educación, Ciencia y Tecnología y otros aspectos culturales. *G.O.* Nº 33.007 de 26-6-1984.

—Resolución N° 134 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 27-6-1984, mediante la cual se ordena la publicación en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, del Tomo V del Anuario Estadístico de Venezuela 1983 correspondiente a Situación Económica, secciones: Balanza de Pagos, Cuentas Nacionales, Finanzas Públicas, Banca, Seguros y Transacciones de Valores, Finanzas Internacionales e Inversiones Extranjeras. *G.O.* N° 33.008 de 27-6-1984.

—Resolución N° 135 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 28-6-1984, mediante la cual se ordena la publicación en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, del Tomo VII del Anuario Estadístico de Venezuela 1982 correspondiente a Situación Social, secciones: Hogar y Habitación, Mejoramiento Urbano, Previsión Social, Asistencia Social, Asistencia Médica y de Salud, Cooperativismo, Trabajo y Otros Aspectos Sociales. *G.O.* N° 33.009 de 28-6-1984.

### 3. *Sistema de Personal*

—Resolución N° 105 de la Fiscalía General de la República de 6-4-1984, mediante la cual se introducen aclaraciones para la interpretación del artículo 32 del "Reglamento Interno de Procedimiento Disciplinario para los Funcionarios y Empleados del Ministerio Público", a los fines de despejar cualquier duda que pudiese presentarse en aplicación de las normas establecidas en el mencionado Reglamento. *G.O.* N° 32.960 de 16-4-1984.

### 4. *Sistema de Adquisición de Bienes*

—Resolución N° 253 del Ministerio de Educación de 23-4-1984, mediante la cual se crea la Comisión de Licitación del Ministerio. *G.O.* N° 32.966 del 27-4-1984.

—Resolución N° 127 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 28-5-1984, mediante la cual se designa para integrar la Comisión de Licitación Pública y Concurso Privado de la Oficina. *G.O.* N° 32.987 de 29-5-1984.

—Resolución N° 200 del Ministerio de Agricultura y Cría de 5-6-1984, mediante la cual se crea la Comisión de Licitación del Ministerio. *G.O.* N° 32.993 de 6-6-1984.

—Resolución N° 445 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 8-6-1984 mediante la cual se crea la Comisión de Licitación del Ministerio. *G.O.* N° 32.996 de 11-6-1984.

## III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

### 1. *Política de Relaciones Exteriores*

—Ley Aprobatoria del Convenio Internacional del Café, 1983. *G.O.* N° 3.394 Extraordinario de 1-6-1984.

—Resolución N° 48 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 13-6-1984, mediante la cual se dicta el Convenio de Cooperación Científica y Técnica entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República Popular de Hungría. *G.O.* N° 32.998 de 13-6-1984.

## 2. *Política de Relaciones Interiores: régimen electoral*

### A. *Organismos Electorales*

—Resolución Nº 31-84 del Consejo Supremo Electoral de 14-5-1984, mediante la cual se crean en el Municipio Autónomo Valencia del Estado Carabobo, nueve Juntas de Totalización de acuerdo a la distribución que en ella se especifica. *G.O.* Nº 32.980 de 18-5-1984.

### B. *Normas sobre el proceso electoral para las elecciones municipales*

#### a. *Lapsos para campaña, postulaciones y elaboración de tarjetas de votación e instalación de Juntas Electorales*

—Resolución Nº 1-84 del Consejo Supremo Electoral de 1-3-84 mediante la cual se fijan los lapsos para la campaña electoral, postulación de candidatos, asignación de colores a grupos de electores y aceptación de modificación de colores a partidos políticos y fecha límite para la entrega de artes finales de la tarjeta de votación para las Elecciones Municipales. *G.O.* Nº 32.952 de 4-4-1984 (reimpresión por error de copia).

—Resolución Nº 2-84 del Consejo Supremo Electoral de 2-4-1984, mediante la cual se dispone que la instalación de las Juntas Electorales Parroquiales y Municipales se efectuará el 9 de abril de 1984 o en la fecha más próxima posible. *G.O.* Nº 32.952 de 4-4-1984.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 30-4-1984, mediante la cual se proroga hasta las doce de la noche del día 7 de mayo en curso, el lapso para que los partidos políticos y grupos de electores postulen, ante las Juntas Electorales Distritales correspondientes, los candidatos a Miembros de los Concejos Municipales de todo el país. *G.O.* Nº 32.969 de 3-5-1984.

—Resolución Nº 22-84 del Consejo Supremo Electoral de 7-5-1984, mediante la cual se proroga hasta las doce de la noche del día 9 de mayo en curso, para que los partidos políticos y grupos de electores postulen ante las Juntas Electorales Distritales los candidatos a Miembros de los Concejos Municipales de todo el país. *G.O.* Nº 32.973 de 9-5-1984.

—Resolución Nº 23-84 del Consejo Supremo Electoral de 8-5-1984, mediante la se modifica el lapso establecido en el artículo 107 de la Ley Orgánica del Sufragio, en el sentido de que hasta diez días antes de las votaciones, esto es, hasta las doce de la noche del 16 de mayo en curso, los partidos políticos y grupos de electores podrán modificar las postulaciones presentadas ante las Juntas Electorales Distritales. *G.O.* Nº 32.973 de 9-5-1984.

#### b. *Requisitos para ser postulado como candidato*

—Resolución Nº 23-84 del Consejo Supremo Electoral de 8-5-1984( mediante la cual se dispone que para ser postulado como candidato a miembro de un determinado Concejo Municipal no es requisito indispensable que el candidato resida en el mismo Distrito o Municipio Autónomo por el cual haya sido postulado. *G.O.* Nº 32.973 de 9-5-1984.

#### c. *Normas sobre el proceso de votación*

—Resolución Nº 30-84 del Consejo Supremo Electoral del 14-5-1984, mediante la cual se autoriza a las Juntas Electorales Principales Distritales y Municipales para

que, a partir del 17 de mayo de 1984, procedan a expedir credenciales a los partidos políticos nacionales y grupos de electores con derecho a designar testigos electorales. *G.O.* N° 32.979 de 5-5-1984.

—Resolución N° 20-84 del Consejo Supremo Electoral de 7-5-1984, mediante el cual se ordena a las Mesas Electorales que en el momento de entregar la boleta de votación al elector deberá 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 o cada partido representado en la misma, colocará su propia contraseña, si así lo considere pertinente. *G.O.* N° 32.973 de 9-5-1984.

#### *d. Normas sobre totalización o resultado de las elecciones*

—Resolución N° 26-84 del Consejo Supremo Electoral de 14-5-84, mediante la cual se dispone que las Juntas Electorales Distritales en los Estados y las Juntas Electorales Principales en el Distrito Federal y Territorios Federales no suministrarán información a los medios de comunicación social acerca de los resultados de las elecciones, sino después de haber concluido el Acto de Totalización. *G.O.* N° 32.977 de 15-5-1984.

—Resolución N° 32-84 del Consejo Supremo Electoral de 14-5-1984, mediante la cual se dispone que las Juntas Electorales Municipales recibirán de las Mesas Electorales de su Circunscripción la primera copia de las Actas de Escrutinio, y una vez recibidas las remitirán a la brevedad posible y por el medio más seguro, a las Juntas Electorales Distritales correspondientes, a los fines de que éstas procedan a los actos de totalización de votos. *G.O.* N° 32.980 de 18-5-84.

—Resolución N° 34-84 del Consejo Supremo Electoral de 24-5-1984, mediante la cual se dispone que las Juntas Electorales Nacionales quedan facultadas para totalizar votos de las Mesas correspondientes a su Jurisdicción, en los Municipios El Hatillo y Leoncio Martínez del Distrito Sucre del Estado Miranda. *G.O.* N° 32.984 de 24-5-1984.

### *3. Justicia*

#### *A. Organización Judicial*

—Decreto N° 75 de 3-4-1984 mediante el cual se atribuye competencia, en materia de Salvaguarda del Patrimonio Público, a todos los tribunales de Primera Instancia en lo Penal. *G.O.* N° 32.951 de 3-4-1984.

#### *B. Registro Público*

—Resolución N° 125 del Ministerio de Justicia de 15-6-1984 mediante la cual se pone en uso en la Oficina Subalterna de Registro del Distrito Plaza del Estado Miranda, el mecanismo registral basado en el fotocopiado de los instrumentos que se presentan para su registro. *G.O.* N° 33.002 de 19-6-1984.

## **IV. DESARROLLO ECONOMICO**

### *1. Régimen Impositivo*

#### *a. Impuesto sobre la Renta*

—Decreto N° 157 de 12-6-1984 mediante el cual se exoneran del pago del impuesto sobre la renta, los enriquecimientos provenientes de la fabricación de armamentos,

municiones, explosivos y cualquier otro material o equipo de igual naturaleza que interese a los fines de la defensa nacional, elaborados conforme a las normas y planes del Consejo Nacional para el Desarrollo de las Industrias Militares. *G.O.* Nº 32.997 de 12-6-1984.

—Resolución Nº 201 del Ministerio de Hacienda de 23-4-1984, mediante la cual se modifica el primer aparte del numeral 2º del artículo 2 y se reforma el texto del artículo 10 de la Resolución Nº 196 de 23-4-1980 en relación a las formas de pago del Impuesto sobre la Renta y a las sanciones aplicables a los contribuyentes que incumplan con dicha Resolución. *G.O.* Nº 32.962 de 23-4-1984.

—Resolución Nº 202 del Ministerio de Hacienda de 23-4-1984 mediante la cual se imprime íntegramente el texto de la Resolución Nº 196 de 23-4-1980, con las modificaciones efectuadas en la Resolución Nº 201 de esta misma fecha y se sustituye el número, firma y fecha de la citada Resolución. *G.O.* Nº 32.962 de 23-4-1984.

#### b. *Aduanas*

—Resolución Nº 299 del Ministerio de Hacienda de 19-6-1984 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 1.384 de 15-1-1982, en relación a las siguientes mercancías: productos avícolas; de mar: pescados y mariscos; frutas en conserva; granos: café, cacao y productos derivados; productos para pastelería; frutas tropicales; tabacos; betunes, ceras y cremas para calzado; refrigeradores y motores hasta 1/2 HP; metales preciosos y enchapados. *G.O.* Nº 3.400 de 21-6-1984.

### 2. *Régimen de las Finanzas*

#### A. *Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias*

—Resolución Nº 281 del Ministerio de Hacienda de 4-6-1984, mediante la cual se suspende, por un período de 180 días, a partir de la fecha de esta resolución, la autorización de funcionamiento del Banco Nacional de Descuento C.A., sus sucursales, agencias y demás oficinas. *G.O.* Nº 32.992 de 5-6-1984.

—Resolución Nº 84-04-02 del Banco Central de Venezuela de 24-4-1984, mediante la cual se fija en 12% anual el tipo de interés nominal que devengarán durante el período entre el 1º de mayo de 1984 y el 30 de abril de 1985, las cantidades correspondientes a las prestaciones sociales por concepto de indemnización de antigüedad y cesantía, no entregadas al trabajador. *G.O.* Nº 32.967 de 30-4-1984.

—Resolución Nº 84-05-03 del Banco Central de Venezuela de 22-5-1984, mediante la cual se dispone que los bancos e Institutos de crédito que tengan activos en moneda extranjera, deberán constituir en el Banco Central de Venezuela un encaje especial equivalente al cien por ciento (100%) del monto de dichos activos. *G.O.* Nº 32.988 de 30-5-1984.

—Resolución Nº 84-06-02 del Banco Central de Venezuela de 7-6-84 mediante la cual fija en 11% la tasa de interés anual a cobrar en sus operaciones de descuento, redescuento y anticipo, con las excepciones que en ella se indican. Se deroga la Resolución Nº 84-02-01 de 24-2-84. *G.O.* Nº 32.995 de 8-6-1984.

—Resolución Nº 84-06-03 del Banco Central de Venezuela de 7-6-1984 mediante la cual se fija en 16% la tasa anual máxima de interés o de descuento que podrán cobrar los bancos comerciales, regidos por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito y por leyes especiales, por los créditos que otorguen a partir de la



entrada en vigencia de la Presente Resolución. Se fija en 8½% la tasa anual máxima de interés o descuento que podrán cobrar dichos bancos por los créditos que otorguen relacionados con la producción, almacenamiento, transporte o venta de productos agrícolas, pecuarios, pesqueros y forestales de carácter nacional. Se derogan las Resoluciones Nos. 84-02-02 y 84-03-01, de 24-2-84 y 27-3-84, publicadas en *G.O.* Nos. 3.355 Extraordinario y 32.947 de 24-2-84 y 28-3-84, respectivamente. *G.O.* N° 32.995 de 8-6-84.

—Resolución N° 84-06-04 del Banco Central de Venezuela de 7-6-1984 mediante la cual se fija en 16% anual la tasa máxima de interés ajustable periódicamente que podrán cobrar los bancos hipotecarios por los préstamos a que se refiere la Resolución 84-02-03 de 24-2-1984. Se fija en 14½% anual la tasa máxima de interés ajustable para los préstamos destinados a la construcción de las viviendas a que se refiere el Decreto N° 214 de 27-7-1979; en 14% para los préstamos destinados a la adquisición de viviendas del precitado Decreto 214 y en 15% para los préstamos destinados a la adquisición de otras viviendas. Se establece en 2% la comisión máxima en caso de préstamos garantizados con hipoteca y en 3% la comisión máxima en caso de préstamos destinados a construcción y desarrollo de obras de urbanismo. Igualmente se prevé un régimen transitorio para ajustarse a la Resolución. Se deroga la Resolución N° 84-04-01 de 10-4-84, publicada en *G.O.* N° 32.959 de 13-4-84 que deroga a su vez la Resolución N° 84-02-04 de 24-2-84. *G.O.* N° 32.995 de 8-6-84.

—Resolución N° 84-06-05 del Banco Central de Venezuela de 7-6-84 mediante la cual se fija en 19% la tasa máxima de interés anual que podrán cobrar las sociedades financieras por los créditos que otorguen, bajo el régimen de intereses fijos o intereses ajustables. Se fija en 16% la tasa máxima de interés anual y en 4% la comisión máxima que podrán cobrar por los créditos que otorguen de acuerdo a lo establecido en el numeral 6 del artículo 63 de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito. Se fija en 14½% la tasa máxima de interés que podrán cobrar por los préstamos destinados a la construcción de las viviendas a que se refiere el Decreto N° 214 de 27-6-79; en 16% por los préstamos destinados a la construcción de otros inmuebles; en 14% para la adquisición de viviendas a que se refiere el Decreto N° 214 de 27-6-79; en 15% para la adquisición de otras viviendas y en 16% para la adquisición de otros inmuebles. La comisión máxima por préstamos destinados a la construcción se fija en 3% y para los de adquisición se fija en 2%. Se deroga la Resolución N° 84-03-05 de 29-3-84 publicada en *G.O.* N° 32.995 de 8-6-1984.

—Resolución N° 84-04-03 del Banco Central de Venezuela de 30-4-1984, mediante la cual los Bancos e Institutos de Crédito que tengan activos en monedas extranjeras, deberán constituir en el Banco Central de Venezuela, un encaje especial, equivalente al cien por ciento del monto de dichos activos. Se derogan las Resoluciones Nos. 80-04-06 y 82-03-02 de 25-4-1980 y 30-3-1982, respectivamente, publicadas en *G.O.* Nos. 31.972 de 28-4-1980 y 32.446 de 1-4-82. *G.O.* N° 32.968 de 2-5-84.

—Resolución N° 84-05-02 del Banco Central de Venezuela de 8-5-1984 mediante la cual se dictan las normas operativas a las que deberán sujetarse las instituciones autorizadas por el Banco Central de Venezuela para canalizar pagos a través de los Convenios de Pagos y Créditos Recíprocos con los bancos centrales de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, Cuba, Jamaica y República Dominicana. *G.O.* N° 32.975 de 11-5-1984.

—Resolución N° 84-06-01 del Banco Central de Venezuela de 5-6-1984, mediante la cual se deroga la Resolución N° 84-03-02 de 27-3-1984, en la que se disponía que los bancos comerciales debían mantener un encaje adicional equivalente al 100% de todo exceso de reservas sobre la suma del encaje legal y otros encajes especiales

previamente establecidos, siempre que dicho exceso fuese superior al 4% de los depósitos totales en moneda nacional del respectivo banco comercial. *G.O.* Nº 32.992 de 5-6-1984.

### B. Régimen de la Moneda y del Control de Cambio

—Resolución Nº 268 del Ministerio de Hacienda de 25-5-1984 mediante la cual se reforma el Reglamento Interno de la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI). *G.O.* Nº 32.985 de 25-5-1984.

—Decreto Nº 96 de 27-4-1984, mediante el cual se crea una Comisión que tendrá por objeto emitir las autorizaciones para la adquisición de divisas para el pago de porciones de capital de la deuda privada externa financiera de los sectores financiero y no financiero, registrada o en trámite de registro, que por la naturaleza de la misma deba ser pagada a la vista o en el curso de los años 1983 y 1984 y de los intereses causados o por causarse hasta el 31 de diciembre de 1984. *G.O.* Nº 32.967 de 30-4-1984.

—Decreto Nº 98 de 27-4-1984, mediante el cual se dicta el Reglamento sobre la Coordinación del Servicio de la Deuda Pública Externa por el Ministerio de Hacienda. *G.O.* Nº 32.968 de 2-5-1984.

—Decreto Nº 135 de 22-5-1984, mediante el cual se autoriza al Ministro de Hacienda para acordar con el Banco Central de Venezuela, los términos, condiciones y modalidades conforme a los cuales ese Instituto suministrará las divisas correspondientes al pago de intereses vencidos de la deuda privada externa registrada o en trámite de registro en la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI). *G.O.* Nº 32.983 de 23-5-1984.

—Resolución s/n del Ministerio de Hacienda de 23-5-1984, mediante la cual se establece un acuerdo entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, por el cual se establece en 1/4 por ciento por encima de la tasa LIBOR, a tres meses, la tasa de interés máxima que se aplicará a los efectos de la obtención de divisas del Banco Central de Venezuela, para el pago de intereses vencidos de la deuda privada externa registrada o en trámites de registro en la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI), causados con posterioridad a la fecha de publicación del Decreto Nº 135 de 22-5-1984. *G.O.* Nº 32.983 de 23-5-1984.

—Resolución Nº 200 del Ministerio de Hacienda de 18-4-84, mediante la cual se establece que la fianza o caución constituidas para garantizar la correcta utilización de las divisas autorizadas por RECADI para pagar las importaciones de mercancías y los servicios relacionados con las mismas, quedarán liberadas una vez nacionalizada la mercancía, conforme a los términos y condiciones que en ella se mencionan. *G.O.* Nº 32.962 de 23-4-1984.

—Resolución Nº 253 del Ministerio de Hacienda de 18-5-1984, mediante la cual se fija en cuarenta y ocho millones de dólares de los Estados Unidos de América, el monto total de las divisas que durante el período comprendido entre el 16 de mayo de 1984 y el 16 de mayo de 1985, se destinarán a la importación de las mercancías cuyo código y descripción arancelaria se indican en la Resolución de este Ministerio Nº 1.641 del 24 de marzo de 1983. *G.O.* Nº 32.981 de 21-5-1984.

### 3. Mercado de Capitales

—Resolución Nº 096-84 del Ministerio de Hacienda de 10-4-1984 mediante la cual se establece, de conformidad con el artículo 123 de la Ley de Mercado de Capi-

tales, un Instructivo para la celebración de las Asamblea de las Sociedades Anónimas inscritas de Capital Abierto. *G.O.* N° 32.971 de 7-5-1984.

#### 4. *Régimen del Comercio Interno*

##### A. *Normas de Comercialización*

—Resolución N° 1.952 del Ministerio de Fomento de 15-5-1984, mediante la cual se dictan las Normas sobre la Fijación de la Unidad a Utilizarse en los instrumentos de pesar que se empleen en la Comercialización de los Agregados. *G.O.* N° 32.982 de 22-5-1984.

—Resolución Conjunta N° 290 y 2.424 de los Ministerios de Hacienda y de Fomento de 13-6-1984 mediante la cual se decide que las autorizaciones de licencias y delegaciones expedidas por las Direcciones Generales Sectoriales de Comercio o de Industrias del Ministerio de Fomento, tienen carácter personal e intransmisible y, por lo tanto, no podrán ser objeto de enajenación, cesión o comercio por las personas naturales o jurídicas a las cuales le hayan sido concedidas. *G.O.* N° 32.999 de 14-6-1984.

##### B. *Precios Máximos de Servicios*

—Resolución N° 1.361 del Ministerio de Fomento de 2-4-1984, mediante el cual se establecen los precios máximos para las entradas a las proyecciones cinematográficas realizadas en locales destinados a tal efecto, en todo el territorio nacional. Se derogan las Resoluciones de este Despacho N° 3.734 de 29-5-1974 y N° 2.004 de 30-6-1983. *G.O.* N° 32.950 de 2-4-1984.

#### 5. *Régimen de Comercio Exterior*

##### A. *Régimen de Cambio de las Importaciones*

—Resolución N° 84-05-01 del Banco Central de Venezuela de 8-5-1984, mediante la cual se dispone que la adquisición de divisas provenientes de exportaciones de bienes que contengan insumos importados, que se efectúe de acuerdo con lo previsto en las Cláusulas Sexta y Décima Sexta del Convenio Cambiario N° 1 de 29 de febrero de 1984, celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, se regirá por lo dispuesto en la presente Resolución. *G.O.* N° 32.974 de 10-5-1984.

—Resolución N° 190 del Ministerio de Hacienda de 6-4-1984 mediante la cual se dispone que el tipo de cambio aplicable será de 7,50 bolívares por dólar de los Estados Unidos de América, conforme a la Cláusula Novena del Convenio Cambiario de 29-3-1984, en los casos previstos en: la Resolución N° 1.784 de 6-7-1983, mediante la cual se consideran importaciones los seguros que por su naturaleza deban ser contratados en divisas, así como las reparaciones mayores que deban ser realizadas fuera del país por las empresas nacionales dedicadas al transporte público marítimo o aéreo de personas y carga; la Resolución N° 1.790 de 11-7-1983, mediante la cual se consideran importaciones los equipos para el Instituto Nacional de Canalizaciones; la Resolución N° 1.938 de 2-11-1983, mediante la cual se consideran importaciones los servicios de asistencia técnica prestados por Astilleros Españoles, S.A. (AES) y/o S.A. Tecnología Naval (SATENA) o la empresa Astilleros Navales Venezolanos, S.A. (ASTINAVE); la Resolución N° 16 de 18-1-1984, mediante la cual se consideran importaciones las prestaciones de servicios esenciales para el Ejecutivo Nacional contratados por éste con empresas nacionales; la Resolución N° 22 de 19-1-1984, me-

dian­te la cual se deter­mina que en el caso de los distribuidores y exhibidores de películas legalmente establecidos en el país, se considerarán importaciones los bienes y servicios que en ella se especifican. *G.O.* Nº 32.956 de 10-4-1984.

—Resolución Nº 276 del Ministerio de Hacienda de 28-5-1984, mediante la cual se dispone que la importación de las mercancías cuya descripción se indica a continuación: productos avícolas, leche y otros derivados lácteos, variedad de granos y semillas, aceites comestibles, variedad de azúcares, compuestos alcohólicos para la elaboración de bebidas, productos de origen vegetal del tipo de los que se utilizan en la alimentación de animales, productos químicos: ácidos, óxidos, fosfatos, sulfatos, otras sales y compuestos, alcoholes, derivados y otros compuestos, concentrados y mezclas de vitaminas y provitaminas, hormonas de glándulas humanas y sus derivados, extractos de otros órganos o de sus secreciones, para uso opoterápico, plasma humano, otras sustancias animales preparadas para fines terapéuticos o profilácticos, sueros y vacunas de personas o de animales inmunizados, para uso humano, medicamentos para uso humano, variedad, otros productos para uso médico o quirúrgico, preparaciones y reactivos para exámenes radiográficos y otros diagnósticos, cementos y otros productos de obturación dental, se regirán por el tipo de cambio preferencial a que se refiere el artículo 2º del decreto Nº 68 de fecha 27 de marzo de 1984, en concordancia con la Cláusula Octava del Convenio Cambiario Nº 1, de fecha 29 de febrero de 1984, celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela. *G.O.* Nº 3.388 Extraordinario de 28-5-1984.

—Resolución Nº 277 del Ministerio de Hacienda de 28-5-1984, mediante la cual se dispone que la importación de las mercancías cuya descripción se indica a continuación: sustancias animales utilizadas para la preparación de productos opoterápicos o farmacéuticos, gomas y resinas, aceites vegetales, animales, jarabes, preparaciones para uso dietético o culinario, preparados para la alimentación infantil, compuestos químicos y derivados inorgánicos, materias colorantes de origen vegetal, ceras, materias proteicas, enzimas y sus derivados, manufacturas para la manipulación y transporte de los productos químicos señalados, etc., se regirán por el tipo de cambio preferencial a que se refiere el artículo 2º del Decreto Nº 68 de fecha 27 de marzo de 1984 y la Cláusula Octava del Convenio Cambiario Nº 1, de febrero de 1984, celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela. *G.O.* Nº 3.388 Extraordinario de 28-5-1984.

#### B. *Licencias de Exportación*

—Resolución Conjunta Nº 236 y 1.897 de los Ministerios de Hacienda y de Fomento de 9-5-1984, mediante la cual se someten a requisito de licencia previa de exportación, las siguientes mercancías: aceite de sésamo o ajonjolí y otros aceites vegetales fijos fluidos o concretos, purificados o refinados. *G.O.* Nº 32.978 de 16-5-1984.

—Resolución Conjunta Nº 278 y 2.161 de los Ministerios de Hacienda y Fomento de 1-6-1984, mediante la cual se someten al requisito de licencia previa de exportación, las semillas para la siembra de sésamo o ajonjolí. *G.O.* Nº 32.990 de 1-6-1984.

—Resolución Conjunta Nº 291 y 2.423 de los Ministerios de Hacienda y de Fomento de 13-6-1984, mediante la cual se establece que las licencias de exportación que otorgue el Ministerio de Fomento, tendrán validez en todas las aduanas de la República. *G.O.* Nº 32.999 de 14-6-1984.

—Resolución Conjunta Nº 316 y 2.579 de los Ministerios de Hacienda y de Fomento de 26-6-1984 mediante la cual se someten al requisito de licencia previa las semillas de sésamo o ajonjolí, incluso quebrantadas. *G.O.* Nº 33.007 de 26-6-1984.

*C. Importaciones bajo régimen especial*

—Resolución N° 2.484 del Ministerio de Fomento de 15-6-1984, mediante la cual se concede una prórroga por un lapso de seis meses para que las empresas ensambladoras de vehículos continúen la importación bajo Régimen CDK de los neumáticos a utilizar en sus vehículos automotores de acuerdo a la Resolución N° 3.950 de 4-11-1983; que modifica al artículo 23 de la Resolución N° 1.187 de 23-3-1982 contentiva de las normas para el desarrollo de la industria automotriz, publicada en la *G.O.* N° 2.934 Extraordinario de 2-4-1982. *G.O.* N° 33.001 de 18-6-1984.

*6. Régimen de Desarrollo Agropecuario*

—Resolución N° 195 del Ministerio de Agricultura y Cría de 29-5-1984 mediante la cual se establecen los rubros correspondientes a los subsectores agrícola vegetal y agrícola forestal, a los efectos del régimen para el establecimiento del porcentaje de las colocaciones de los Bancos Comerciales en el sector agrícola, a que se refiere el Decreto N° 59 del 20-3-1984. *G.O.* N° 32.988 de 30-5-1984.

—Resolución N° OPSA-153 del Ministerio de Agricultura y Cría de 5-4-1984, mediante el cual se determinan los rubros correspondientes a los subsectores agrícola vegetal, agrícola animal y agrícola pesquero, a los efectos de la distribución del porcentaje de sus colocaciones que deberán destinar los bancos comerciales al financiamiento del sector agrícola, de acuerdo con el Decreto N° 59 de 20-3-1984. Se deroga el artículo 1° de la Resolución N° MAC-DN-253 del 27-7-1983. *G.O.* N° 32.954 de 6-4-1984.

—Resolución Conjunta N° 315 y 212 de los Ministerios de Hacienda y de Agricultura y Cría de 26-6-1984, mediante la cual se fijan las condiciones que deberán cumplir quienes aspiren a gozar de financiamiento que otorgue la banca comercial conforme al Decreto N° 59 del 20-3-1984 que establece el Régimen para el establecimiento del porcentaje de las colocaciones de los Bancos Comerciales en el sector agrícola. *G.O.* N° 33.007 de 26-6-1984.

—Resolución N° OPSA-154 Ministerio de Agricultura y Cría de 5-4-1984, mediante el cual se dispone que las empresas agroindustriales que utilicen materias primas de origen agrícola correspondientes a los productos que en ella se indican, deberán presentar en un plazo de 60 días el volumen de sus necesidades para el presente año. *G.O.* N° 32.954 de 6-4-1984.

*7. Régimen de Energía y Minas*

—Decreto N° 78 de 5-4-1984, mediante el cual se encomienda al Ministerio de Energía y Minas el ejercicio del derecho de explotación del mineral de cuarzo en los yacimientos ubicados en los sitios denominados “El Porvenir” o “La Trinidad” y “San José” o “La Iguana”, en jurisdicción del Municipio Upata, Distrito Piar del Estado Bolívar. *G.O.* 32.953 de 5-4-1984.

—Resolución N° 200 del Ministerio de Energía y Minas de 1-6-1984, mediante la cual se fijan, en todo el territorio nacional, los precios de venta de las gasolinas de motor suministradas al por mayor a los expendios de combustibles. *G.O.* N° 32.990 de 1-6-1984.

## V. DESARROLLO SOCIAL

### 1. Educación y Cultura

—Decreto Nº 133 de 22-5-1984, mediante el cual se crea la Compañía Nacional de Teatro, con el objeto de apoyar la labor de los profesionales que han contribuido al desarrollo del Teatro venezolano, así como a propiciar la promoción y orientación de los nuevos valores. *G.O.* Nº 32.982 de 22-5-1984.

—Resolución Conjunta Nº 292 y 32 de los Ministerios de Educación y de Información y Turismo de 24-5-1984, mediante la cual se establecen las Normas para el otorgamiento del Premio Nacional de Periodismo. *G.O.* Nº 32.986 de 28-5-1984.

—Resolución Nº 295 del Ministerio de Educación de 4-6-1984 mediante la cual se extiende la enseñanza de la asignatura Instrucción Pre-militar, a los institutos educativos que en ella se señalan. *G.O.* Nº 32.994 de 7-6-1984.

—Resolución Nº 309 del Ministerio de Educación de 14-6-1984 mediante la cual se acreditan los estudios del Programa Nacional de Aprendizaje correspondiente al área programación con los equivalentes a Educación Media, Diversificada y Profesional, en los términos y condiciones que en ella se indican. *G.O.* Nº 33.001 de 18-06-1984.

—Resolución Nº 335 del Ministerio de Educación de 25-6-1984, mediante la cual se da carácter prioritario a las actividades del Ministerio relacionadas con: la promoción de la lectura como instrumento esencial del desarrollo personal y social, mejoramiento de destrezas lectoras, producción, distribución y accesibilidad al material escrito con estos propósitos, además de la realización de investigaciones orientadas a establecer las características de la población venezolana en cuanto al dominio de las destrezas lectoras, aptitud hacia la lectura, necesidades de información e intereses y hábitos de lectura. Para la coordinación de estas actividades se crea una comisión adscrita a este Despacho. *G.O.* Nº 33.007 de 26-6-1984.

### 2. Relaciones Laborales

—Decreto Ley Nº 178 mediante el cual se dicta el Régimen para el Pago del Bono Compensatorio de Gasto de Transporte. *G.O.* Nº 33.010 de 29-6-1984.

—Decreto Ley Nº 179 mediante el cual se dicta el Régimen para el Incremento de la Nómina de Personal. *G.O.* Nº 33.010 de 29-6-1984.

## VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

### 1. Urbanismo y Desarrollo Habitacional

#### A. Creación de Centros Urbanos

—Resolución del Ministerio de Desarrollo Urbano mediante la cual se autoriza a la empresa Maraven, S.A. a proseguir la coordinación del programa dirigido a la creación de un nuevo centro urbano en el área conocida como "El Menito", Distrito Lagunillas, Estado Zulia. *G.O.* Nº 3.384 Extraordinario de 21-5-1984.

#### B. Planes Rectores de Desarrollo Urbano

—Resolución del Ministerio de Desarrollo Urbano mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano del Area Metropolitana de San Cristóbal, Táriba-

Palmira-Cordero, Distritos San Cristóbal y Cárdenas del Estado Táchira. *G.O.* N° 3.393 Extraordinario de 31-5-1984.

—Resolución del Ministerio del Desarrollo Urbano mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano de Ciudad Ojeda, Distrito Lagunillas del Estado Zulia. *G.O.* N° 3.395 Extraordinario de 4-6-1984.

—Resolución del Ministerio del Desarrollo Urbano mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano de Cabimas, Distrito Bolívar del Estado Zulia. *G.O.* N° 3.397 Extraordinario de 5-6-1984.

—Resolución del Ministerio del Desarrollo Urbano mediante la cual se aprueba el Plan de Desarrollo Urbano de Mene Grande, Distrito Baralt del Estado Zulia. *G.O.* N° 3.398 Extraordinario de 5-6-1984.

—Resolución del Ministerio del Desarrollo Urbano mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano de Barinas del Estado Barinas. *G.O.* N° 3.396 Extraordinario de 5-6-1984. *G.O.* N° 3.403 Extraordinario de 14-6-1984 (Reimpresión por error de impresión).

—Resolución del Ministerio del Desarrollo Urbano mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano del Eje Palmarejo-Punta Iguana-Barrancas-Santa Rita-Puerto Escondido, Distrito Bolívar del Estado Zulia. *G.O.* N° 3.400 Extraordinario de 7-6-1984.

—Resolución del Ministerio del Desarrollo Urbano por la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano de Rubio, conformado por el Municipio Rubio y parte del Municipio Delicias, Distrito Junín, Estado Táchira. *G.O.* N° 3.402 Extraordinario de 14-6-1984.

### C. *Desarrollo Habitacional*

—Decreto N° 106 de 8-5-1984, mediante el cual se dispone que la aplicación del Decreto N° 69 del 27 de marzo de 1984, que establece el Régimen de Estímulos para la Fluidez del Mercado Habitacional, se tomará en cuenta lo establecido en el Decreto N° 1.452 del 29 de marzo de 1982, en concordancia con el artículo 15 del Decreto N° 1.134 del 16 de julio de 1981. *G.O.* N° 32.972 de 8-5-1984.

—Resolución N° 90 del Ministerio del Desarrollo Urbano de 14-5-1984, mediante la cual se prorroga por treinta días hábiles el plazo para efectuar el registro ante el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, ordenado en el artículo 4° del Decreto N° 69 del 27 de marzo de 1984, de los proyectos e inmuebles susceptibles de ser adquiridos con el beneficio del subsidio contemplado en el Régimen de Estímulos para la Fluidez del Mercado Habitacional. *G.O.* N° 32.976 de 14-5-1984.

—Decreto N° 112 de 9-5-1984, mediante el cual se dispone que los Ministros de Hacienda, Defensa y del Desarrollo Urbano, constituidos en Comisión Especial, deberán elaborar y presentar, en el plazo de noventa días, un programa integral de promoción y dotación de viviendas militares. *G.O.* N° 32.973 de 9-5-1984.

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

—Resolución Conjunta N° 622, 304 y 68 de los Ministerios de la Defensa, de Energía y Minas y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 11-6-1984, mediante la cual se dictan las Normas de Autorización Preventiva de Riesgos Ambientales en el Sistema de Transporte de Gas "Anaco-Puerto Ordaz". *G.O.* N° 33.000 del 15-6-1984.

### 3. Régimen del Transporte y Tránsito

#### A. Transporte Terrestre

—Resolución Conjunta Nº 91 y 1.578 de los Ministerios de Transporte y Comunicaciones y de Fomento de 23-4-1984, mediante la cual se fijan las tarifas del servicio de transporte público “por puesto” en el ámbito del Area Metropolitana de Caracas y del Departamento Vargas del Distrito Federal, en la forma que en ella se especifica. *G.O.* Nº 32.963 de 24-4-1984.

—Resolución Conjunta Nº 92 y 1.579 de los Ministerios de Transporte y Comunicaciones y de Fomento de 23-4-1984, mediante la cual se modifican las tarifas del servicio de transporte público en vehículos de alquiler “libres” dotados de taxímetro, en el Area Metropolitana de Caracas, Departamento Vargas del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda, en la forma que en ella se especifica. *G.O.* Nº 32.963 de 24-4-1984.

—Resolución Conjunta Nº 93 y 1.580 de los Ministerios de Transporte y Comunicaciones y de Fomento de 23-4-1984, mediante la cual se autoriza un incremento del 10% para el servicio de transporte público de alquiler “por puesto” en rutas extraurbanas que tengan como origen y destino el Terminal Nuevo Circo de la ciudad de Caracas. *G.O.* Nº 32.963 de 24-4-1984.

#### B. Transporte Aéreo

—Resolución Nº 103 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 15-5-1984, mediante el cual se fijan las tarifas diferenciales para ser aplicadas por las empresas nacionales regulares de transporte aéreo. *G.O.* Nº 32.977 de 16-5-1984 (reimpresión por error de copia).

—Resolución Nº 101 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 9-5-1984, mediante la cual se autoriza a las líneas aéreas que en ellas se especifican, para aplicar las tarifas que en ella se señalan. *G.O.* Nº 32.977 de 15-5-1984.

—Resolución Nº 61 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 14-3-1984, mediante el cual se autoriza a la empresa Venezolana Internacional de Aviación, S.A. (VIASA) para aplicar la estructura tarifaria a partir del 1º de abril de 1984, de acuerdo a las condiciones que en ella se indican. Se deroga la Resolución Nº 24 de 31-1-1984. *G.O.* Nº 3.372 Extraordinario de 1-4-1984.

—Resolución Nº 84 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 3-4-1984, por la cual se procede a racionalizar el régimen tarifario del transporte aéreo de pasajeros para las líneas regulares de servicio doméstico, a fin de establecer proporcionalidad entre la distancia y la tarifa de las rutas. Se deroga la Resolución Nº 24 de 31-1-1984. *G.O.* Nº 32.951 de 3-4-1984.

—Resolución Nº 123 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 15-6-1984, mediante la cual se prorroga la tarifa especial de excursión (PEX) hacia las Antillas Neerlandesas, hasta el 30 de noviembre y de acuerdo a lo que en ella se especifica. *G.O.* Nº 33.001 de 18-6-1984.

—Resolución Nº 128 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 22-6-1984, mediante la cual se concede autorización a las líneas aéreas que prestan servicios internacionales desde Venezuela a Bolivia a la aplicación de tarifas promocionales (PEX) hasta el 30 de noviembre de 1984. *G.O.* Nº 33.010 de 29-6-1984.



—Resolución N° 129 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 22-6-1984 mediante la cual se autoriza a las líneas aéreas que prestan servicios internacionales desde Venezuela a Chile la aplicación de la tarifa promocional (PEX) hasta el 30 de noviembre de 1984. *G.O.* N° 33.010 de 29-6-1984.

4. *Régimen de las Comunicaciones*

—Decreto N° 82 de 3-4-1984, mediante el cual se extiende, por sesenta días más, el plazo para la entrada en vigencia del Reglamento sobre Radiodifusión Sonora de Frecuencia Modulada. *G.O.* N° 32.955 de 9-4-1984.

—Decreto N° 164 de 12-6-1984 mediante el cual se extiende, por sesenta días, el plazo para la entrada en vigencia del Reglamento sobre Radiodifusión Sonora de Frecuencia Modulada. *G.O.* N° 32.998 de 13-6-1984.



# JURISPRUDENCIA



# Información Jurisprudencial

## *Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Segundo Trimestre 1984\**

Selección, recopilación y notas  
por Mary Ramos Fernández  
Abogado  
Secretaria de la Redacción de la Revista

### SUMARIO

- I. ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO
  1. *El Poder Público: Régimen de los funcionarios públicos.* 2. *La Administración Pública: Potestad sancionatoria.* 3. *La Administración Pública Descentralizada: Naturaleza de las Universidades Nacionales.*
- II. ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO
  1. *Ordenanzas Municipales: Carácter de Leyes locales.*
- III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
  1. *Impuesto sucesoral.* 2. *Impuestos municipales: Patentes de industria y comercio.*
- IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
  1. *Reglamentos: Límites (Reserva legal).* 2. *El procedimiento administrativo.* A. Formalidades de los procedimientos sancionatorios. B. Interesados. a. Representación. b. Notificación. C. Pruebas. a. Prueba testimonial. b. Documentos administrativos. c. Certificaciones. D. Comisiones tripartitas. Procedimiento 2ª Instancia. 3. *Los actos administrativos.* A. Requisitos de validez. a. Competencia por el territorio. b. Formalidades. c. Motivación. B. Contenido de la decisión. C. Efectos: Irretroactividad. D. Vicios. a. Extralimitación de funciones. b. Retroactividad. c. Abuso de poder. d. Violación de la cosa juzgada.
- V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
  1. *Organos.* A. Competencia de la Corte Suprema de Justicia: Competencia en materia de Ordenanzas Municipales. B. Competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo 2. *El Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación.* A. Procedencia. B. Motivos: incompetencia. C. Legitimación pasiva. a. Entes públicos. b. Prerrogativas procesales. D. Procedimiento. a. Declaración del asunto como de mero derecho. b. Procedimiento de urgencia. c. Expediente administrativo. E. Suspensión de efectos. F. Pruebas: Apertura del lapso. G. Poderes del Juez. H. Perención. 3. *El Recurso Contencioso-Fiscal.* 4. *El Contencioso-Agrario.*
- VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION
  1. *Ordenación urbanística de la propiedad: Competencias.* 2. *Expropiación.* A. Partes. B. Avalúo. D. Precios: Intereses. E. Sentencia: Ejecución. 3. *Régimen inquilinario.*
- VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS
  1. *Relación de empleo público: Naturaleza.* 2. *Carrera administrativa.* A. Aplicación de la Ley de Personal Administrativo de las Universidades Nacionales. B. Funcionarios excluidos: Carrera diplomática. C. Funcionarios de libre nombramiento y remoción: Aplicación Decreto 211. 3. *Derechos: Derecho a la sindicalización.* 4. *Retiro.* A. Competencia. B. Destitución.

\* Esta recopilación comprende las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA), dictadas desde el 1-3-84 hasta el 10-4-84 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA), dictadas desde el 13-3-84 hasta el 26-4-84.

**I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO**1. *El Poder Público: régimen de los funcionarios públicos*

CSJ-SPA (66)

22-3-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**En el sistema de distribución vertical del Poder Público corresponde a cada una de las ramas del poder público dictar las normas de carácter general que van a regular dentro de su ámbito específico, la función pública y el estatuto de los servidores de cada una de ellas; por lo que las previsiones de unas y otras salvo expresa remisión o aplicación analógica no pueden extenderse más allá de los ámbitos que le son propios.**

En este orden de ideas y en virtud del principio contemplado en el artículo 117 de la Constitución, resulta obvio que corresponde a cada una de las ramas del Poder Público dictar las normas de carácter general que va a regular, dentro de su ámbito específico, la función pública y el estatuto de los servidores de cada una de ellas, tal y como en efecto se ha hecho a nivel nacional (Ley de Carrera Administrativa de 1970), y a nivel estatal y municipal en algunos Estados y Municipios, mediante las Ordenanzas respectivas. Ello significa, en consecuencia, que salvo por expresa remisión o aplicación analógica, las previsiones de una y otras no pueden extenderse más allá de los ámbitos que les son propios sin alterar la disposición constitucional.

2. *La Administración Pública: Potestad sancionatoria*

CSJ-SPA (91)

3-4-84

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**La Ley le atribuye a la administración pública competencias complementarias para el ejercicio de su potestad sancionatoria.**

En relación con los vicios de ilegalidad señalados por la recurrente y que se fundamentan en la presunta incompetencia del Ministerio de Fomento para imponer sanciones con ocasión de la infracción de normas técnicas sanitarias referentes a los alimentos destinados al consumo humano, considera la Sala que tal criterio debe ser analizado a la luz de la atribución de competencias complementarias que parece evidenciarse en la intención del legislador cuando, al dictar una Ley Orgánica como la de la Administración Central, en su artículo 30 atribuye competencia al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social para el establecimiento de normas técnicas sanitarias y la vigilancia de su cumplimiento en lo referente a los alimentos destinados al consumo humano (ordinal 6º del citado artículo), y cuando en el artículo 28 del mismo texto legal confiere también al Ministerio de Fomento la competencia para "la coordinación de las actividades relacionadas con la elaboración de normas técnicas, la coordinación, certificación y control de calidad de los productos y servicios...". Esta complementariedad de competencias explica que al Ministerio de Sanidad, al ejercer sus actividades de control sobre los alimentos de consumo humano, le corresponda proteger la salud del consumidor; en tanto que la competencia del Ministerio de Fomento se orienta hacia la normalización de la calidad de tales pro-

ductos como medio de hacer efectiva aquella protección. Y, en efecto, la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad viene a clarificar cómo debe entenderse en la práctica esta competencia complementaria cuando, en su artículo 10, señala que “los productos y servicios cuyo consumo o uso tengan relación directa con la salud y vida de las personas, estarán sometidos a la vigilancia y control de los organismos oficiales que, por la naturaleza de esos bienes y servicios, tengan competencia en la fabricación o uso de esos productos o en la prestación de servicios”. Ello explica la intervención del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social a través de la División de Control del Instituto Nacional de Higiene para el levantamiento de los diferentes Protocolos de Análisis cuyas copias certificadas corren insertas en el expediente administrativo y cuyos resultados y conclusiones permiten al Ministerio de Fomento imponer la sanción requerida. Continúa el citado artículo: “Dichos organismos estarán obligados a participar en la elaboración de las Normas Venezolanas COVENIN y se requerirá su opinión favorable para aprobarlas”. Y agrega en su párrafo único: “Los organismos mencionados, dentro del ámbito de su respectiva competencia, propondrán al Ministerio de Fomento aquellas normas que estimen debe ser de obligatorio cumplimiento, a fin de que éste las incluya en la reglamentación o resoluciones que deban dictar conforme a lo dispuesto en esta Ley”.

La claridad de estas disposiciones legales disipa cualquier duda acerca del referido criterio de “complementariedad”, y, por ende, arroja luz sobre la presunta ilegalidad a que alude la recurrente; criterio que aparece reforzado por el carácter especial de la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad, así como por la oportunidad en la cual ésta se dicta (*G.O.* N° 2.529, Extraordinario de 31 de diciembre de 1979), fecha posterior a aquella en la cual fue promulgada la Ley Orgánica de la Administración Central (*G.O.* N° 1.932, Extraordinario, de 28 de diciembre de 1976). Queda así ratificada la competencia del Ministerio de Fomento para establecer sanciones en el caso de la violación de Normas Técnicas referentes a los alimentos destinados al consumo humano, y así se declara.

3. *La Administración Pública Descentralizada: Naturaleza de las Universidades Nacionales*

CPCA

21-3-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Las Universidades Nacionales Experimentales participan de las mismas características de autonomía corporativa de las Universidades Nacionales por lo cual también a ellas se les extiende la protección jurisdiccional contencioso-administrativa.**

No cabe duda que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia amplió la noción de Administración Pública a los efectos del disfrute del fuero jurisdiccional contencioso administrativo, que tradicionalmente se reconoció a la República casi con exclusividad, y a las personas de derecho público estatales, hasta el punto que se extendió a los organismos de servicios y de gestión económica del Estado, como son sus empresas. Ello, en criterio de la Corte, para proteger intereses fundamentales de la colectividad, representados por los recursos y patrimonios de tales entes, así como por la importancia para la sociedad de las funciones, servicios y actividades que realizan.

En el caso de los Institutos Autónomos tradicionales no cabe duda que del texto expreso del ordinal 6° del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de

Justicia, se desprende que forman parte de las personas públicas estatales que disfrutan por su sola naturaleza de establecimiento público institucional, del fuero privilegiado jurisdiccional contencioso administrativo, independientemente de que su actuación comprometa o no los intereses públicos. Es decir, que basta que un ente presente sin duda alguna las notas de un establecimiento público institucional: creación por ley, personería jurídica, patrimonio propio y separado del Fisco Nacional y gestión de actividades de servicio público, industrial o comercial, para que por ese solo hecho le corresponda el fuero privilegiado antes referido. En el caso de las empresas del Estado, no es así, es necesario la participación decisiva de un ente estatal en su capital, dirección o administración para que pueda extenderse tal fuero.

Ahora bien, ¿qué sucede con las Universidades? A este respecto la Corte observa que si bien participan de las notas de los Institutos Autónomos, sin embargo no pueden asimilarse totalmente a ellos. En efecto, no cabe duda que las Universidades tienen una personalidad jurídica de derecho público, un patrimonio autónomo independiente del Fisco Nacional, pero a diferencia de aquéllos, lo característico, más que su personería y autonomía patrimonial, resulta ser el sustrato personal que le sirve de base, es decir, la comunidad de intereses espirituales que reúne a profesores y estudiantes (artículo 1º de la Ley de Universidades), y que le permite una autonomía funcional, normativa, administrativa y financiera (artículo 90 *eiusdem*), hasta el punto que su actuación, por regla general, no está sometida al control jerárquico y de tutela del Poder Ejecutivo Nacional, sino de otro ente diferente el Consejo Nacional de Universidades (artículo 20, ordinales 9º, 10º y 11º, de la Ley de Universidades). Además de lo anterior, las Universidades difieren de los Institutos Autónomos, en el hecho de que su creación está prevista de manera genérica en los artículos 8 y 12 de la Ley de Universidades, requiriéndose un acto de individualización y de singularización concreto, o sea, de un Decreto Ejecutivo, para que determinada Universidad adquiera personalidad jurídica con la publicación de dicho Decreto en la Gaceta Oficial. Trátase, en consecuencia, de una delegación general que hizo el legislador al Ejecutivo para que éste les otorgara a las Universidades, personalidad jurídica a través de un acto posterior individual de creación. Por el contrario, los Institutos Autónomos sólo pueden crearse por ley especial, conforme lo exige el artículo 230 de la Constitución. Las diferencias señaladas justifican las autonomías que disfrutan las Universidades, al tenor de lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley de Universidades, y que además de su sustrato espiritual, impiden que puedan ser asimiladas a los Institutos Autónomos en cuanto a los controles jerárquico y de tutela se refiere, por parte de la Administración Central.

Sin embargo, a pesar de las imposibilidades de su asimilación existencial, las Universidades participan de la naturaleza de los Institutos Autónomos en cuanto a sus componentes estructurales, tales como personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional, y que por tratarse de instituciones al servicio de la Nación (artículo 2º de la Ley de Universidades), forman parte de la Administración Pública Nacional, y por ende, los intereses y recursos que manejan o disponen, interesa en definitiva a la Nación, y por tanto, por participar de las notas principales de aquéllos Institutos, y por los intereses fundamentales nacionales que representan, se justifica, que a los fines de su protección jurisdiccional, se les extienda el fuero contencioso administrativo de que disfrutaban los Institutos Autónomos tradicionales. en el sentido de que solo pueden las Universidades ser demandadas ante los Tribunales Contenciosos Administrativos, y así se declara.

Ahora bien, respecto a las Universidades Nacionales Experimentales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de Universidades, participan, de las mismas características de autonomía y corporativas de las Universidades Nacionales, en razón de que su organización y funcionamiento se establecen en sus reglamentos generales, y en ese sentido, en cuanto a su régimen se equiparan a aquellas Universidades,



en atención a sus fines y naturaleza, y por ello, participándole su misma esencia, con el goce y disfrute de sus autonomías, salvo la evaluación periódica a que están sometidas. En el caso concreto de la Universidad Experimental creada mediante Decreto N° 878 de 18-07-67, y luego denominada "SIMON BOLIVAR", mediante Decreto N° 94 de 9 de julio de 1969, su vigente Reglamento General de fecha 14-11-83, confirma la característica autonómica de esta Universidad, y por ende, se justifica, en criterio de esta Corte, extenderle la protección jurisdiccional contencioso administrativa, prevista en el ordinal 6° del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

## II. ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

### 1. Ordenanzas Municipales: Carácter de Leyes Locales

CPCA

13-3-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

**La ordenanza es el instrumento jurídico con carácter de ley local, del cual se vale el Concejo Municipal para estatuir con carácter general, a través de un procedimiento específico de formación, sobre materias propias de la vida local, en ejercicio de la función legislativa que se le atribuye constitucionalmente.**

La Corte, vista la materia sobre la cual recae el presente recurso, reitera el criterio sustentado en sentencia de esta Corte de fecha 10 de mayo de 1983:

"...la *Ley Orgánica de Régimen Municipal que desarrolla los principios constitucionales* referentes a la organización, gobierno, administración, funcionamiento y control de los Municipios y demás entidades locales que ella determina, establece:

"1.—Que el Gobierno Municipal se ejerce por el Concejo Municipal, el cual tiene *carácter deliberatorio, normativo y administrativo* y está integrado por Concejales elegidos de acuerdo con la ley. El *órgano ejecutivo* de la Administración, es el Administrador Municipal (Artículo 30).

"2.—Que son facultades del Concejo Municipal: *Sancionar Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones* para normar el Gobierno y la Administración Municipal; establecer su régimen interno y de debates; en fin, cumplir y hacer cumplir las demás atribuciones que le señalan *las leyes, ordenanzas y reglamentos*. (Artículo 36 numerales 6°, 7° y 37 numeral 11°).

"3.—Que los actos que sancionen el Concejo o el Cabildo para establecer *normas de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local*, se denominarán Ordenanzas. Estos actos recibirán por lo menos dos (2) discusiones en Cámara Plena y en días diferentes, serán promulgados por el Presidente del Concejo Municipal o del Cabildo Metropolitano según los casos. (Artículo 43).

"A.—Que los actos que dicte el Concejo sobre el *régimen interno del cuerpo o sobre asuntos de efectos particulares* se denominarán Acuerdos. Estos actos recibirán una sola discusión y serán publicados en la Gaceta Municipal o Metropolitana. (Artículo 44).

"5.—*Que los actos de efectos particulares* que dicte el Administrador Municipal, el Síndico Procurador Municipal, el Contralor Municipal, los Directores y demás funcionarios competentes se denominarán: *Resoluciones*.

"6.—Que es sólo a través de las ordenanzas, leyes locales, que puede exigirse el pago de impuestos, tasas o contribuciones. (Artículo 90).

“7.—Que en el ámbito municipal las ordenanzas sólo se derogan por otras ordenanzas y que compete a la Sala Política Administrativa (Corte Suprema de Justicia) conocer de la nulidad de las mismas (bien por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad). (Artículo 155).

“Para finalizar, basta citar en adición a las normas citadas una previsión que ratifica en el ámbito municipal (Ley Orgánica del Distrito Federal, Artículo 14, 3º) el carácter de *Ley* de la Ordenanza y la *naturaleza subalterna del Reglamento* que la desarrolla, cuando se establece que corresponden al Gobernador del Distrito Federal, en su carácter de Primera Autoridad Ejecutiva... los siguientes deberes y atribuciones: 3) Dictar los Reglamentos que considere necesario referentes a la ejecución de las *Ordenanzas* y Resoluciones del Concejo Municipal, *sin alterar su espíritu, propósito o razón*.

“Deriva claramente de la normativa citada que las “Ordenanzas” son el instrumento jurídico del cual se vale el Concejo Municipal *para estatuir con carácter general, a través de un procedimiento específico de formación sobre materias propias de la vida local, en ejercicio de la función legislativa que se le atribuye constitucionalmente*. Al respecto ha señalado la Corte Suprema (S.C.F. 24 de noviembre de 1953. Gaceta Forense Nº 2 Págs. 174-175) que “entre nosotros las Ordenanzas tienen el carácter de leyes, puesto que se lo da originariamente la Constitución Nacional y la misma del Estado, al erigir las Municipalidades en Poder, atribuyéndoles el ejercicio de una parte del Poder Público dentro de los límites antes señalados. Y, *siendo la facultad legislativa la manifestación primordial de la autonomía del municipio*, tiene que aplicárseles a las Ordenanzas dictadas, a esas “leyes locales”, las reglas concernientes a las nacionales o estatales, o sea, que aquéllas guardan —lo mismo— que éstas igualmente subordinación a los principios generales del Derecho y a la Constitución Nacional o estatal, respectivamente”.

“A nivel municipal “*Sólo las ordenanzas tienen carácter de Ley*, y por ello se las contraponen a otros actos de menor jerarquía como los Acuerdos y Resoluciones cuya naturaleza y alcance es diferente al de aquéllas”. (CSJ-SPA. 12 de mayo de 1969. Gaceta Forense Nº 64. Pág. 171-180). (Subrayado de esta Corte).

“De allí las previsiones que contempla la Ley al proceso formativo de la “ordenanza”, de allí también la posibilidad de regular a través de ellas materias que son de la *reserva legal*, como ocurre en el concreto caso del establecimiento de impuestos o contribuciones (C. Artículo 224 numeral 3º y 31 numerales 3º y 6º); Ley Orgánica de Régimen Municipal (Artículo 90); Materias Presupuestarias (Ley Orgánica de Régimen Municipal (Artículos 113 y 116) y de Hacienda (Ley Orgánica de Régimen Municipal. Artículo 132)”.

“Paralelamente a la facultad de emanación y sanción de las “leyes locales”, el Concejo Municipal está facultado para dictar otros actos de efectos generales que se dirigen a regular aspectos internos de su organización y funcionamiento, a desarrollar o desenvolver la normativa de las “ordenanzas”. (Reglamentos. Artículo 44 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal)”.

“La calificación de Acuerdos y Resoluciones acorde con la Ley que se cita, queda para los actos de efectos particulares que dicten el Concejo Municipal, el Administrador Municipal, el Síndico Procurador Municipal o los Directores y demás funcionarios competentes. Terminología que también sufre modificaciones a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (enero de 1982) aplicable al Poder Municipal por expreso mandato de su Artículo 1”.

### III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

#### 1. *Impuesto sucesoral*

CSJ-SPA (101)

5-4-84

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

**El reparo formulado por la administración al valor atribuido a un inmueble por el declarante, basado en un avalúo de otra administración del Estado, debe estar suficientemente motivado.**

Entra la Corte a considerar el segundo de los aspectos en controversia, esto es, lo relativo a los reparos que formuló la Administración del Impuesto sobre Sucesiones al valor que señaló el declarante para los cuatro inmuebles que se especifican en los cuatro primeros numerales de la declaración de herencia en cuestión. Alega el recurrente al referirse al primero de los inmuebles, que no pueden dos órganos de la Administración producir avalúos con resultados distintos efectuados en un mismo tiempo y sobre un mismo inmueble. Como en autos consta la diferencia existente entre los avalúos señalados, debe esta Corte entrar a considerar la vinculación que podía o puede establecerse entre el criterio que expresa, en torno al valor de un inmueble, un organismo público con relación al que expresa otro. Debe considerarse hasta qué punto puede vincular una opinión de órgano público, relativa al valor de un inmueble a otro órgano administrativo y en consecuencia, hasta dónde puede el administrado alegar válidamente el criterio que ha expresado uno de los órganos administrativos frente a otro órgano, a lo que es lo mismo, hasta qué punto puede un avalúo ser considerado como vinculante u obligante a los fines de establecer el valor fiscal para otros órganos administrativos.

Al fijar, la Dirección competente del Ministerio de Fomento, el monto de las pensiones de arrendamiento a los inmuebles, ejerce una función de control, reguladora, dirigida a mantener limitada el alza de los cánones de arrendamiento, objetivo éste diferente del que persiguen los avalúos que se realizan atendiendo a los efectos del impuesto sucesoral. Sin embargo, puede constatarse que la fijación del valor fiscal para efectos de inquilinato tiende a desfavorecer al particular propietario y el criterio que guía a la Administración del Impuesto sobre Sucesiones para el establecimiento del valor fiscal de los inmuebles tiende a desfavorecer al particular ya que en el primer ejemplo (regulación de inquilinato) el particular tiende a cobrar más arrendamiento mientras mayor sea el valor establecido por el Despacho de Fomento respectivo, y para el caso de sucesiones, mientras mayor sea el valor que sostenga la administración del impuesto sucesoral mayor será el impuesto que deba cancelar al fisco el particular. Es así como puede establecerse una relación inversa en cuanto al comportamiento del avalúo comparando los casos señalados: en uno el avalúo tiende a ser bajo y en otro alto.

La tendencia señalada, en opinión de esta Corte, ha permitido que se formulen valores fiscales distintos para un mismo inmueble según la finalidad para la cual se realice el avalúo y ello ha traído como consecuencia que el mismo haya ido perdiendo el carácter objetivo y técnico que supuestamente ha de tener. No puede sostenerse la veracidad de un avalúo, si el mismo varía sustancialmente según la finalidad para la cual se establezca, ya que esa finalidad no es un elemento objetivamente cuantificable y en consecuencia, considerable para el resultado. Por lo contrario, el legislador ha utilizado tal medio con el propósito de controlar la discrecionalidad cuando se trata de establecer el valor fiscal de un determinado inmueble, con el espíritu de someter a criterios técnicos la formulación de su valor y así brindar a los administrados segu-

ridad jurídica. Mas, considera esta Corte, que así como el valor fiscal que se establezca debe ser suficientemente motivado, con mayor razón debe serlo cuando fija dicho valor por vía de reparo, o sea, que al objetar el valor que declara el administrado debe la Administración motivar suficientemente el valor que pretende. Es por ello que esta Corte comparte el criterio del recurrente cuanto estima que frente al avalúo alegado por el declarante, proveniente del Ministerio de Fomento (folios 77 y 78), ha debido la Administración sucesoral motivar suficientemente su desacuerdo frente a él; al omitir tal obligación y resultar de la comparación de ambos criterios una desproporción evidente, considera el reparo formulado no ajustado a derecho. Se sigue de esta conclusión que para prescindir del avalúo, que ha hecho *bona fide* un particular, al presentar el ofrecido por un respetable órgano administrativo, debe estar dicha objeción suficientemente motivada y mientras no sea así, el avalúo alegado ha de servir de criterio cuando sea técnicamente admisible para el establecimiento del valor fiscal a otros efectos.

En cuanto al inmueble marcado con el número 2, existe en el expediente (folio 82) una comunicación que dirige a la causante de los declarantes el ingeniero José Ramón Camejo Zavala, actuando con carácter de Director del Departamento de Catastro Municipal del Distrito Miranda (Estado Falcón) en la cual se le notifica que el avalúo montante a Bs. 6.033,45 que se hizo del inmueble de referencia "constituirá la base para calcular el impuesto inmobiliario previsto en el artículo 4º de la Ordenanza de Impuesto sobre Inmuebles Urbanos vigente, el impuesto trimestral a pagar será de Bs. 2,25 (CASA). El *arrendamiento anual* (subrayado de la sentencia) a pagar es de Bs. 73,05 (TERRENO MUNICIPAL)".

Descartado el valor del terreno, en vista del dato precedente —ser un terreno municipal— queda en pie la presumible sinceridad del avalúo de la construcción, así por la fuente de donde proviene como por la finalidad legal que la sustenta, como es la de proveer rentas al municipio. Aun cuando no es descartable la posibilidad de que en algunas localidades del interior del país tales avalúos adolezcan de imperfecciones, explicables por falta de precisión técnica en su elaboración, ya por ausencia de personal especializado u otra determinada circunstancia, parece siempre válido el criterio de que cuando el interesado no avalúa a su libre arbitrio, sino afirmado en una fuente comprobadamente legítima, debe ser suficientemente motivado el reparo que a tal estimación se haga. Distinta es la solución cuando frente a la sola y personal estimación del declarante interesado, sin apoyo en ningún dato fehaciente, surge el reparo. Entonces prevalece la estimación fiscal, salvo que el interesado (y este es el verdadero ámbito de utilización del artículo 27 de la ley especial citada) opte por someter la discrepancia al criterio del Ministro o promover una experticia, cuyos gastos deberán costear.

## 2. *Impuestos Municipales: Patentes de Industria y Comercio*

CPCA

29-3-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

**La Junta Clasificadora de Patente de Industria y Comercio es la autoridad administrativa competente para la clasificación y fijación de las Patentes de Industria y Comercio.**

Al respecto esta Corte observa:

Los Concejos Municipales en Venezuela, obtienen ingresos provenientes de diversas actividades fiscales que realizan y que la Constitución y las Leyes los reco-

nocen y permiten; ahora bien, dentro de estos diversos impuestos que pueden imponer los Concejos Municipales encontramos por su tradición e importancia a los provenientes de las patentes de industria y comercio, que son ingresos fiscales derivados de las actividades industriales, comerciales o de otra índole similar, ejercidas con fines lucrativos en la jurisdicción del Distrito correspondiente. En el caso de autos, las patentes de industria y comercio en el Distrito Puerto Cabello, se encuentran debidamente reguladas por la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio, dictada por esta Corporación Municipal, y publicada en la Gaceta Municipal del Distrito Puerto Cabello el día 18 de diciembre de 1968; ahora bien, el mecanismo para proceder a la determinación y fijación de la carga fiscal derivada de realizar cualquier actividad económica en el ámbito territorial del Concejo Municipal del Distrito Puerto Cabello, es obtener el respectivo permiso del Concejo Municipal, quien en la oportunidad de otorgarlo expedirá al solicitante la denominada patente de industria y comercio. Así mismo, para establecer el monto a pagar por concepto de dicha patente, el Concejo Municipal elaboró un padrón que comprende todas las actividades económicas ejercidas en el Distrito Puerto Cabello, y a tal efecto, los contribuyentes están obligados a enviar a la Administración de Rentas Municipales todos los años una relación detallada de las operaciones efectuadas desde el 1 de noviembre hasta el 31 de octubre de cada año, con la especificación de las operaciones desarrolladas en dicho período, y en tal sentido, podrá cuando lo juzgue necesario la Administración de Rentas Municipales, así como otro funcionario que el Concejo designe, levantar dicho padrón y ordenar inspecciones para establecer la validez de lo declarado por el contribuyente.

Ahora bien, prevé la Ordenanza en comento, que la clasificación y fijación de las respectivas patentes, estará a cargo de un órgano municipal colegiado, denominado Junta Clasificadora de Patente de Industria y Comercio, integrado de la siguiente manera: dos concejales, uno de los cuales deberá pertenecer a la Comisión de Rentas y quien presidirá dicha Junta; el Administrador General de Rentas; un representante de las personas con actividades comerciales en el Distrito; y por último un representante de las personas con actividades industriales. De las decisiones que adopte la Junta Clasificadora de Patente de Industria y Comercio, podrán ser recurrida en vía jerárquica por ante la Cámara Municipal.

Debe así mismo esta Corte precisar, que los ingresos que perciben las municipalidades por concepto de patente de industria y comercio, se encuentran establecidos como tales en el artículo 31 de nuestra Constitución, principio desarrollado por las Ordenanzas Municipales correspondientes, en tal consecuencia, en jurisdicción del Distrito Puerto Cabello el órgano municipal competente para la clasificación y fijación de las respectivas patentes, por mandato expreso de la Ordenanza respectiva, estarán a cargo de la Junta Clasificadora de Patente de Industria y Comercio, que sometiéndose y aplicando el padrón elaborado a tal fin, establecerá las cargas fiscales fijas y variables, que les corresponden a los contribuyentes.

De los procedimientos anteriormente indicados, esta Corte observa, que tanto en el inicial procedimiento formativo del acto administrativo mediante el cual el Administrador de Rentas Municipales clasificó en la letra "E" del Clasificador de Actividades las funciones económicas que realizaba la VOLKSWAGEN INTERAMERICANA, C.A., así como en los procedimientos posteriores incluido el reparo que formularon los Auditores Fiscales al servicio de la Administración de Rentas Municipales, que culminaron con el Acuerdo de la Cámara Municipal por el cual dictó la providencia administrativa que le da plena validez al reparo formulado y se ratifica la nueva clasificación allí hecha, están todos ellos manifiestamente viciados de ilegalidad. En efecto, en el presente caso, es evidente que no se cumplió en la sede administrativa con el procedimiento establecido en la Ordenanza Municipal de industria

y comercio, ni tampoco la autoridad que acordó la clasificación, es la autoridad administrativa competente a tal fin, por cuanto de conformidad con la Ordenanza Municipal, le corresponde clasificar las actividades productivas y fijar la patente, como autoridad con competencia exclusiva y excluyente a la Junta Clasificadora de Patentes de Industria y Comercio, y en todo caso, de los actos que esta Junta dicte conocerá en vía jerárquica la Cámara Municipal.

#### IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

##### 1. Reglamentos: Límites (*Reserva legal*)

CPCA

26-3-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Constituye una usurpación de la función legislativa el que el Ejecutivo, por vía reglamentaria, en uso de la facultad que le otorga la Constitución establezca procedimientos judiciales no contemplados en las leyes, por lo cual el acto reglamentario resulta viciado de inconstitucionalidad.**

Es cierto que la potestad reglamentaria que tiene el Ejecutivo Nacional se encuentra limitada, entre otros motivos, por la reserva que la Constitución Nacional establece en favor del Poder Legislativo respecto de determinada materia. Así sucede por ejemplo, con la materia relativa a los procedimientos, que por tratarse de un asunto atribuido al Poder Nacional, el mismo Texto Fundamental asigna al Congreso la facultad de legislar sobre tal materia (artículos 136, ordinal 24º, y 139 de la Constitución). En consecuencia, en principio, constituye una usurpación de la función legislativa el que el Ejecutivo por vía reglamentaria, en uso de la facultad que le otorga el ordinal 10º del artículo 190 de la Constitución, establezca procedimientos judiciales no contemplados en las leyes, y por tanto, tal acto reglamentario resultaría viciado de inconstitucionalidad, y los jueces de acuerdo a lo previsto en el artículo 7º del Código de Procedimiento Civil, pueden desaplicar y apartarse de aquellos procedimientos. Sin embargo, en el caso presente, considera la Corte que el Ejecutivo Nacional al establecer en la Sección Tercera del Capítulo V, de los artículos 73 a 81 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, el procedimiento que debe aplicar el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, no incurrió en el vicio de incompetencia constitucional de usurpación de funciones antes señalado, porque propiamente de lo que se trata es de una precisión que efectuó el Ejecutivo respecto del contenido del último párrafo del Párrafo Único del artículo 17 de la mencionada Ley de Regulación de Alquileres.

En efecto, el artículo 17 de la Ley en comentarios atribuye al Ejecutivo Nacional la facultad de crear, en el Distrito Federal y en el Distrito Sucre del Estado Miranda, Tribunales especiales para conocer de los recursos en contra de la decisión de los organismos administrativos competentes en materia de regulación en dicha jurisdicción. Ahora bien, el último párrafo del Párrafo Único del artículo citado, reza lo siguiente: "Los Tribunales u organismos a que se refiere este artículo, tramitarán y decidirán las apelaciones de que conozcan en conformidad con las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, para los juicios breves". De lo expuesto, es posible concluir que ante la duda de si el procedimiento de tales juicios que debían seguir los indicados Tribunales, es el correspondiente al de primera instancia, o si por el contrario, el de segunda instancia, y dada la especial naturaleza contenciosa adminis-

trativa del recurso contemplado en el artículo 15 de la Ley de Regulación de Alquileres, que la propia Ley llama "apelación", perfectamente el Ejecutivo Nacional en ejercicio de su potestad reglamentaria, podía precisar el procedimiento que los Tribunales antes mencionados debían aplicar en aquellos recursos.

No tratándose el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato de una segunda instancia administrativa, sino de una primera instancia judicial, y siendo tales apelaciones verdaderos recursos contenciosos administrativos de anulación, el procedimiento a seguir no podía ser el de la Alzada previsto para las apelaciones de carácter judicial contra las decisiones de Tribunales de Primera Instancia, pero, ante la remisión genérica del artículo 17 de la Ley de Regulación de Alquileres a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil para los juicios breves, se hacía necesario aclarar si estas disposiciones eran las contenidas en los artículos 700 y 701 del Código de Procedimiento Civil, o en el artículo 702 *eiusdem*. En efecto, en las normas señaladas en primer término se consagra el procedimiento de primera instancia en los juicios breves, mientras que en la segunda de las disposiciones indicadas, el de segunda instancia. Existía la duda pues, de cuál de los dos procedimientos era el aplicable para tramitar y decidir las "apelaciones" en contra de las decisiones administrativas dictadas por los organismos competentes de inquilinato. Aún más al denominar la Ley "apelación" a los recursos que pueden interponerse para impugnar tales decisiones, se podía interpretar que el procedimiento a seguir debía ser el consagrado en el artículo 702 y no el estipulado en los artículos 700 y 701. Por ello, se imponía una precisión respecto al contenido del ya referido último párrafo del Parágrafo Único del artículo 17 de la Ley de Regulación de Alquileres, que fue lo que propiamente realizó el Ejecutivo Nacional al dictar el Reglamento de dicha Ley, y al señalar para la comparencia de los interesados, el período probatorio, las conclusiones escritas y para la oportunidad de dictar sentencia, los mismos términos que para el procedimiento de primera instancia en los juicios breves se señalan en los artículos 700 y 701 del Código de Procedimiento Civil. En efecto, los actos procesales y los plazos correspondientes a la comparencia de los interesados, la promoción y evacuación de pruebas, la oportunidad de las conclusiones y de la sentencia, previstos en los artículos 74, 75, 78 y 80 del Reglamento en cuestión, son los mismos a los cuales se refieren los artículos 700 y 701 del Código anteriormente mencionado.

En razón de lo expuesto, esta Corte desestima el alegato del apelante de que se declaren nulas las actuaciones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, por no ser inconstitucional el procedimiento que siguió para resolver el recurso interpuesto contra la decisión dictada por la Dirección de Inquilinato, y así se declara.

## 2. *El Procedimiento Administrativo*

### A. *Formalidades de los procedimientos sancionatorios*

CSJ-SPA (91)

3-4-84

Magistrado Ponente: Luis H. Farrías Mata

**En los procedimientos sancionatorios, al menos, debe garantizarse incluíblemente el conocimiento del interesado de la irregularidad que se le imputa, evitando colocárselo en una situación de indefensión.**

Finalmente se refiere la recurrente al quebrantamiento de las formalidades que establece la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional relativas a la obligación en que se encuentra el funcionario, autorizado para imponer una multa, de levanta-

tar un acta, en la cual deben hacerse constar específicamente todos los hechos relacionados con la infracción, acta que deberá ser suscrita por el funcionario y por el contraventor o jefe encargado del establecimiento; principio este contenido en el artículo 420 de la referida Ley Orgánica y cuya regencia tiene lugar *en cuanto resulte aplicable*, por virtud de la remisión consagrada en el artículo 30 de la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad.

Observa sin embargo la Sala que tal requisito aparece satisfecho al exigirse la firma de uno o más representantes de la empresa en la oportunidad de levantar el informe de inspección; no obstante, resulta evidente la imposibilidad práctica en la cual se encuentra el funcionario encargado de la recolección de muestras —que deberán ser posteriormente analizadas por un organismo técnico— de señalar, en el mismo acto, las irregularidades observadas, y de solicitar, en consecuencia, que con venga en ellas, mediante un representante de la empresa. Esta imposibilidad práctica de que pueda darse el correspondiente supuesto de hecho, hace inaplicable la norma, y, por tanto, imposible la remisión legal a ella. Considera esta Corte conveniente puntualizar la sustancial diferencia existente entre el caso que nos ocupa, y otros que han servido de base a este Supremo Tribunal para dictaminar sobre el ineludible carácter acumulativo de los cuatro requisitos que para la imposición de multas consagra el artículo 420 de la citada Ley Orgánica. Efectivamente los antecedentes jurisprudenciales que han llevado a declarar con lugar recursos fundamentados en el no cumplimiento, por parte de la Administración, de algunos de los requisitos procedimentales en cuestión, han apreciado en dicho procedimiento la única vía legítima que debe enmarcar la actuación administrativa, por cuanto la Ley no daba cabida a interpretaciones elásticas o excepcionales. Al dictarse la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad, el legislador ha querido significar claramente en su artículo 30, que este procedimiento —en principio aplicable— pudiera resultar de aplicación imposible en la práctica, y que, por lo tanto, la omisión de alguna de las exigencias allí expresadas, no podrían traducirse en la ineficacia de todo lo actuado por la Administración. La situación cobrará de ahora en adelante mayor importancia en razón de que la ahora vigente Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo (art. 47) a la par que establece un procedimiento general para la configuración de los actos administrativos, deja subsistentes los procedimientos administrativos especiales destinados al mismo fin, los cuales, en todo caso, serán de preferente aplicación en las materias que constituyan la especialidad. Aún más: este texto procedimental remite, en su artículo 102 —y en idénticas condiciones de racional aplicabilidad— a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en todo en cuanto toca al procedimiento establecido por ésta para la imposición de las multas que aquélla prevé, manteniendo así cualquier posible indefensión, y, lo que es más importante, permitiéndole corregir posibilidad de aplicación.

Esta Corte estima, en consecuencia, que si bien lo recomendable resulta el orientar la práctica procedimental de aquellos órganos administrativos que tengan a su cargo la imposición de multas hacia una uniformidad destinada a garantizar la certidumbre jurídica al administrado, en aquellos casos, como en el presente, en los cuales resulte materialmente imposible cumplir con el precepto, queden sin embargo a salvo los fines últimos que persigue la norma misma, que no son otros que el conocimiento por parte del administrado de la irregularidad que se le imputa, evitando así cualquier posible indefensión, y, lo que es más importante, permitiéndole corregir los vicios o situaciones irregulares capaces de originar una sanción, sobre todo cuando ellos dañen o puedan dañar, como en el caso de autos, la salud de los consumidores, bien inestimable, de interés general o colectivo, a proteger por la norma. A tal efecto considera la Corte que tal premisa aparece satisfecha en el presente caso en virtud de las notificaciones escritas de fechas 25 de enero y 11 de abril de 1980, que fueron hechas a la recurrente, en razón de lo cual esta Suprema Corte desestima



también los alegatos de la recurrente referidos al quebrantamiento de las señaladas formalidades legales por parte de la Administración. Así se declara.

B. *Interesados*

a. *Representación*

**CPCA**

**21-3-84**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**En los Procedimientos Administrativos es válida la representación otorgada mediante una carta Poder.**

Por otra parte, como para el momento en que se celebró el acto de contestación de la solicitud de calificación de despido por ante la Comisión Tripartita de Primera Instancia, no estaba vigente la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que en su artículo 26 permite la simple designación de representantes sin mayor formalidad, la Corte aclara que la informalidad de la representación de los interesados siempre existió como un principio general de los procedimientos administrativos, y que la única limitación a tal informalidad venía dada por la indefensión que podría causarse a algún particular cuando la representación no era tal, y porque se obtuviera el fin propuesto por la Ley, pero, si con ella se cumplían todas las etapas procedimentales, y se consiguió la finalidad perseguida por la norma, no había lugar a considerar viciado el acto definitivo. Además, la representación de los interesados es un trámite del procedimiento, de modo que sólo su ausencia o su ineficiencia absoluta, podrían justificar la declaratoria de nulidad de un acto administrativo, ya que en ese modo existiría un incumplimiento total del procedimiento, que sí da lugar a tal declaratoria. En efecto, en esta materia las formalidades del procedimiento deben, en lo posible, salvo que condicionen el contenido del acto definitivo, subordinarse a que consientan llegar a la cuestión de fondo. En el presente caso, tratándose de un procedimiento administrativo y no judicial, es válida la representación otorgada mediante una carta-poder, porque la exigencia del poder auténtico, a que se contrae el artículo 40 del Código de Procedimiento Civil, no es compatible con la informalidad de la representación en los procedimientos de carácter administrativo, y por tanto, el nombrado artículo 40 del Código de Procedimiento Civil, por la salvedad contenida en el artículo 43 del Reglamento de la Ley contra Despidos Injustificados, no resulta aplicable a aquellos procedimientos, y así se declara.

b. *Notificación*

**CSJ-SPA (91)**

**3-4-84**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**La notificación de la orden administrativa por publicación en la prensa es un procedimiento subsidiario que sólo procede cuando se desconoce la residencia del interesado.**

1. Alega la recurrente que el Ministro de Fomento debió tramitar la apelación, dado que la misma se interpuso oportunamente, es decir, dentro del lapso de diez días hábiles contados a partir de la fecha de la notificación personal, tal como lo establece el artículo 30 de la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad.

Observa la Corte que, en efecto, el artículo 30 ya referido remite a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en lo relativo al procedimiento a seguir para la aplicación de multas, señalando al mismo tiempo que éstas "serán apelables para ante el Ministerio de Fomento dentro de los diez días hábiles siguientes a su notificación". Por su parte, el artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece que "la resolución se le notificará al multado pasándose copia de ella junto con la correspondiente planilla de liquidación..."; y el 421 *ejusdem*, en su segundo aparte, reza: "Si al contraventor no se le conociere residencia en el país, se le notificará por la prensa, señalándole en tal caso un plazo de noventa días, vencido el cual se le considera notificado". Se infiere en consecuencia de la normativa transcrita que esa notificación a través de un órgano de divulgación como la prensa sólo es aplicable como un procedimiento subsidiario que, por tanto, procede únicamente cuando se desconociera la residencia del contraventor; textos legales coincidentes con las prescripciones doctrinales, las cuales postulan —en ausencia de norma procedimental expresa aplicable— la notificación como de la esencia de los actos administrativos individuales, reservando la publicación para los actos generales. Doctrina, por cierto, que como orientación recoge ahora la vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en el procedimiento ordinario para la constitución de actos administrativos (artículos 72 y 73).

CPCA

26-4-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**Para la validez de la notificación en el procedimiento administrativo basta con que el interesado sea efectivamente notificado de la solicitud y del trámite en curso, en forma que no se le prive de su derecho a comparecer y a hacer sus alegatos.**

Estima el impugnante que en la sentencia apelada se consideró intrascendente el hecho de que la notificación del procedimiento administrativo de regulación se hubiese notificado al inquilino original y no a sus herederos, lo cual contradice, por estimar que se le ha podido causar una lesión procesal irreparable a éstos últimos al no permitírseles adecuadamente su defensa por falta de la convocatoria en la forma que la ley ordena. Indica al efecto que no puede válidamente estimarse que la convocatoria de una persona fallecida pueda operar sobre sus herederos, de allí que ha debido acordarse la reposición del procedimiento administrativo en su oportunidad, cuando fuera solicitada y, en su defecto, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato ha debido ordenarla, solicitando los impugnantes que en todo caso lo declare esta Corte.

La sentencia apelada por su parte hace valer la diferencia entre la notificación que se plantea en los procedimientos administrativos y la citación procesal para la contestación de la demanda. El juez *a quo* recuerda que hay una diferencia radical entre ambas figuras por cuanto la citación para la contestación de la demanda responde al principio de que nadie puede ser juzgado sin ser oído, en cuanto que, la notificación, pretende solamente poner a los interesados en conocimiento del trámite que ha sido incoado para que aleguen lo que estimen conveniente ya que la regulación en realidad es un acto de la administración pública. Para el juez *a quo* la diferencia resalta, pues mientras en el proceso ordinario la citación debe cumplirse en la persona o personas demandadas, esto es, en aquellas respecto a las cuales se trabara la litis, la notificación simplemente va dirigida a informar sobre el procedimiento.

Estima esta Corte que en el procedimiento administrativo rige el principio "del logro del fin" en virtud del cual el procedimiento es válido o el trámite procedimental que se debate tiene tal característica, si obtiene el objetivo que con el mismo se persigue, siempre y cuando no haya habido lesión de las esferas de intereses de los administrados. En el caso presente se aprecia que la notificación a los interesados prevista por la ley tiene como objetivo hacerla del conocimiento de los inquilinos, en la hipótesis de que la solicitud de regulación hubiese sido hecha por el propietario y de informar a éste en la situación opuesta de que hubiese sido efectuada por los arrendatarios la fijación del canon de arrendamiento del inmueble que ocupan. En tal sentido se entiende por inquilino o arrendatario, aquel que efectivamente detenta el inmueble con tal carácter, esto es, en virtud de un contrato de arrendamiento y mediante el pago de una suma de dinero (pensión o canon de arrendamiento). Lo que es necesario y válido a los fines del llamamiento al procedimiento administrativo es que el interesado haya sido efectivamente llamado, esto es, de que se haya enterado debidamente de la solicitud y del trámite en curso, en forma tal de que no se le prive de su derecho a comparecer y a hacer sus alegatos. "No hay solemnidad en todo ello, basta con que se cumpla en forma efectiva la notificación. En igual sentido tampoco existe la exigencia de que la notificación sea remitida a los causahabientes, habiendo sido llamado el causante que figura como arrendatario en el contrato de arrendamiento, si éstos hubiesen comparecido y se les hubiese dado la oportunidad de hacer sus alegatos. El procedimiento administrativo no puede quedar en manos de los intereses de ninguna de las partes: lo que el Estado quiere con el sistema de regulación de alquileres es que sea fijado el canon máximo de arrendamiento de un inmueble y que durante el procedimiento para su determinación, comparezcan las partes efectivamente interesadas en el mismo. El alegato del inquilino compareciente por ante la Administración y enterado debidamente de la naturaleza y razón del procedimiento, de que se le notifique nuevamente para volver a comparecer, no puede ser calificado ni en el mejor de los casos sino como un formalismo inútil, perjudicial y obstaculizador del objetivo perseguido por el solicitante. De allí que esta Corte estime respecto a la presente impugnación que se vincula con las que fueran tratadas y dejadas parcialmente pendientes en el punto anterior, lo siguiente:

*Primero:* El Tribunal de Apelaciones de Inquilinato tenía la facultad de pronunciarse sobre el problema de la notificación, por cuanto denunciada la falta de procedimiento del órgano administrativo sobre la solicitud de reposición, tenía plena facultad para determinar el efecto que tal omisión producía en el contexto global del procedimiento. De allí que no incurrió en vicio alguno el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato cuando subsanó la falta de decisión del órgano administrativo sobre la cuestión relativa a la notificación, estimando que al no ser lesiva de los intereses de las partes la misma no constituía causal de nulidad. En vista de lo anterior se desecha por infundada la impugnación y así se declara.

*Segundo:* En el procedimiento destinado a obtener la fijación del canon máximo mensual de arrendamiento de un inmueble o procedimiento de regulación, se cumple con el requisito de la notificación cuando los interesados efectivos y reales han sido llamados y han comparecido por ante el organismo administrativo que ha de hacer dicha fijación. De allí que al cumplirse el principio del logro del fin el procedimiento administrativo no adolece de los vicios en los cuales fundamenta el impugnante su pedimento de reposición y así se declara.

C. *Pruebas*a. *Prueba testimonial*

CPCA

21-3-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La citación de terceros para que reconozcan documentos privados como emanados de ellos, no es otra cosa que la prueba testimonial socorrida con la formalidad de la ratificación de una declaración anterior extraprocedimiento, pero no la de oposición de un instrumento privado a la parte contraria para que ésta lo reconozca o lo desconozca, y así se declara.

Tampoco la certificación médica privada tiene carácter de documento administrativo, porque no emana de funcionarios, y tampoco la ley le da carácter de prueba de justificación de inasistencia al trabajo. De forma que no podía la Comisión atribuirle valor alguno si no ocurría su ratificación en el procedimiento, por parte del tercero que la expidió, y así se declara.

Por tanto, también se desecha la anterior denuncia de violación del artículo 324 del Código de Procedimiento Civil, por parte de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, y así se declara.

b. *Documentos administrativos*

CPCA

21-3-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**La representación conferida a través de carta-poder en los procedimientos de calificación de despido injustificados puede ser apreciada válidamente como prueba de dicha representación en razón de su naturaleza de documentos administrativos.**

Denuncia el recurrente como vicio de ilegalidad de la decisión impugnada el falso supuesto en que incurrió la Comisión de Segunda Instancia, al atribuirle a la carta-poder que presentaron quienes acudieron a contestar la reclamación, la mención de que fue otorgada por el Director Gerente de la empresa reclamada, y por ello, denunció como violados los artículos 1.357, 1.559, 1.360 y 1.363 del Código Civil, en razón de que no consta de que sea cierto que tal instrumento fue otorgado siguiendo las formalidades pautadas en el artículo 790 del Código de Procedimiento Civil, por quien se dice es su firmante; lo cual denomina también el recurrente como desviación de poder por parte de la autora del acto.

Al respecto observa la Corte, que anteriormente se señaló la validez de la representación conferida mediante carta-poder en los procedimientos de calificación de despidos injustificados, por tratarse precisamente de procedimientos administrativos. De modo, que en dichos procedimientos tales instrumentos constituyen prueba plena del hecho de la representación si están autorizados por el patrono o por algunos de sus representantes, a los cuales se refiere el artículo 12 del Reglamento de la Ley del Trabajo, como se aclaró también precedentemente. De forma, que siendo instrumentos cuya fuerza probatoria deriva precisamente del hecho de que pueden legalmente acreditar la representación del patrono, los órganos administrativos decisorios pueden perfectamente apreciarlos válidamente como pruebas de dicha representación, en

razón de que por derivar de la propia ley su carácter de prueba de la representación, tienen naturaleza de documentos administrativos, y por ende, participan de la índole de los documentos públicos, sin que sin embargo puedan asimilarse totalmente a ellos, y por consiguiente, es posible atribuirles el valor que a aquellos documentos les asigna el artículo 1.360 del Código Civil. Este criterio respecto a los documentos administrativos ha sido sostenido por esta Corte en sentencia de fechas 30-06-83 y 16-02-84, que se ratifica en esta oportunidad.

En virtud de lo expuesto, dada la fuerza de documento administrativo que ostenta la carta-poder, por haber sido consignada y recibida en el procedimiento administrativo como emanada de un representante del patrono, la Comisión Tripartita de Segunda Instancia podía perfectamente darle validez al hecho de su firma, y por ello, considerarla como otorgada por quien la suscribe, sin que estuviera con ese proceder, atribuyéndole una mención capaz de desvirtuar las menciones que sí contiene, de modo de hacerle producir efectos distintos, de los en ellas previstos o efectos que hubieran producido menciones que el instrumento no contiene. En efecto, al señalar la Comisión autora del acto que la carta-poder de referencia fue otorgada por el Director-Gerente de la empresa reclamada, está simplemente ratificando la validez de dicho instrumento como prueba de la representación del patrono; como instrumento administrativo que es, producido en el procedimiento, como emanada de la persona, quien la suscribe, y no propiamente dándole valor de un documento autenticado, como lo señala el recurrente. Al decir que dicha carta fue otorgada por su firmante, el órgano decisorio simplemente está dándole valor de plena fe a la declaración de su firmante de que en verdad autorizó a las personas a las cuales se refiere para que representaran a la empresa reclamada, es decir, asignándole el valor al cual se contrae el artículo 1.360 del Código Civil, por tratarse de un instrumento que fue recibido por el órgano competente, en razón de emanar de uno de los representantes del patrono a que se refiere el artículo 12 del Reglamento de la Ley del Trabajo. Con la mención referida, la Comisión autora del acto impugnado no desvirtuó los efectos propios del instrumento, ni tampoco le atribuyó otros distintos a los que se derivan de las menciones que sí contiene, por lo que no se da el vicio de falso supuesto, y así se declara.

c. *Certificaciones*

**CPCA**

**12-4-84**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**El sistema de "certificación" de copias fotostáticas, mediante un sello sin firma autógrafa carece de autenticidad.**

Esta Corte observa que el elemento en el cual se fundamentara el Tribunal de la Carrera Administrativa para decidir sobre las impugnaciones al acto de retiro estuvo en el expediente administrativo que la Administración le remitiera, el cual, si bien contiene una voluminosa documentación sobre el recurrente y específicamente sobre el procedimiento de reducción de personal, sin embargo, constaba en copias fotostáticas que presentan en la mayoría de las páginas que lo constituyen, un sello que indica "ser copia exacta de su original" con la firma, también estampada por el mismo medio, del Director de Personal del Ministerio de Agricultura y Cría. Ahora bien, este sistema de certificación es completamente ajeno a la exigencia del régimen jurídico que rige para el derecho venezolano, por cuanto carece de autenticidad: Un sello sin firma autógrafa no conforma prueba alguna de que una copia provenga de

un órgano legítimo, en razón de lo cual las páginas o folios que lo ostentan, no poseyendo otra indicación que revele su procedencia, constituyen simples copias sin valor jurídico. Ahora bien, en esta segunda instancia, en cuyo procedimiento el apelante tenía facultad para hacerlo, promovió como pruebas los documentos fundamentales que constituyen el expediente administrativo en los cuales consta el sometimiento de la Administración al procedimiento establecido para la reducción de personal, y específicamente para la reducción del cargo ocupado por el querellante. La documentación aludida ha sido anexada en copia fotostática pero debidamente certificada página por página, en razón de lo cual tiene la fuerza jurídica que su presentante le atribuye y así se declara.

En base a lo anterior y en vista de que de las consideraciones que anteceden se evidencia que el Tribunal de la Carrera Administrativa incurrió en un error de apreciación al analizar los poderes de la Administración en ejecución del Decreto 1.162, estableciendo reglas para el uso de los poderes de los organismos administrativos para lo cual carecía totalmente de facultades y, concluyendo que el desacato de tales reglas implicaban la nulidad del acto, lo cual es contrario a derecho y, que la presentación de los documentos debidamente certificados del procedimiento administrativo que antecediara al acto, demuestran que el mismo fue dictado en sujeción de las normas vigentes, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA CON LUGAR** la apelación interpuesta por el ciudadano abogado ALBERTO OSORIO GOMEZ, antes identificado, actuando como sustituto del Procurador General de la República y en consecuencia se anula la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa, de fecha 2 de febrero de 1983, lo cual implica la declaratoria de SIN LUGAR de la querrela interpuesta por el ciudadano MARCOS ANTONIO ORTA, ya identificado, contra la República de Venezuela (Ministerio de Agricultura y Cría) y el total rechazo de todas sus pretensiones.

#### D. *Comisiones Tripartitas. Procedimiento 2ª Instancia*

**CPCA**

**14-3-84**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

**El procedimiento aplicable en la segunda instancia por parte de la Comisión Tripartita respectiva, es el pautado en el artículo 76 de la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo.**

Antes de entrar a decidir sobre el fondo de la impugnación, la Corte considera previamente pronunciarse acerca del procedimiento seguido en la Comisión de alzada, ello en virtud de la existencia de una serie de evidencias que podrían conducir a la nulidad absoluta de la Resolución, en cuyo caso no habrá lugar a entrar el fondo de la impugnación, en caso contrario, se procederá a su consideración, y así se resuelve.

La Corte observa:

Conforme al artículo 8 de la Ley contra Despidos Injustificados, las decisiones de la Comisión Tripartita serán apelables dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su fecha, por ante una Comisión Tripartita de Segunda Instancia.

Tanto en la Ley Contra Despidos Injustificados como en su Reglamento, se establece el procedimiento a seguir en las cuestiones que conoce la Comisión de Primera Instancia, no así con respecto al procedimiento a seguir en segunda instancia. Ante esta falta de señalamiento debe recurrirse al contenido del artículo 43 del Re-

glamento de la Ley Contra Despidos Injustificados, según el cual, 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 de Procedimiento del Trabajo.

De ello resulta, y así lo tiene establecido esta Corte, que el procedimiento aplicable en la segunda instancia por parte de la Comisión Tripartita respectiva, es el pautado en el artículo 76 de la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo, el cual consiste:

1. Darle entrada al expediente.
2. Fijar un lapso de ocho días hábiles para promover y evacuar las pruebas contempladas en el artículo 410 del Código de Procedimiento Civil.
3. Decidir en un término no mayor de quince (15) días (artículo 8 de la Ley Contra Despidos Injustificados), sin perjuicio de la facultad de dictar auto para mejor proveer.

En el caso de autos, el análisis efectuado en el procedimiento administrativo que consta en el expediente correspondiente, como ha quedado señalado, se evidencia una prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido por parte de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia para producir la Resolución objeto de la presente impugnación, vicio que acarrea la nulidad absoluta del acto administrativo contenido en la dicha Resolución, todo de conformidad con lo establecido en el ordinal 4 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo, y así se declara.

En virtud de la precedente declaratoria, la Corte se abstiene de pronunciarse sobre el vicio cuya impugnación se venía analizando, así como de los demás señalados por el recurrente.

### 3. *Los actos administrativos*

#### A. *Requisitos de validez*

##### a. *Competencia por el territorio*

**CPCA**

**29-3-84**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**La competencia por el territorio de las personas públicas territoriales, la República, los Estados y los Municipios, constituye un requisito esencial de la validez de los actos administrativos que dictare.**

De lo expuesto, se deduce que por resultar incompetente la autoridad que dictó el Acuerdo de fecha 04-08-71, el Concejo Municipal del Distrito Federal, que asignó a la Parcela N° 5.006 la zonificación R-3-E, no puede constituir un acto legítimo de donde pueda derivarse un derecho en favor de la recurrente a mantener tal zonificación. En efecto, la competencia por el territorio de las personas públicas territoriales, la República, los Estados y los Municipios, constituye un requisito esencial de la validez de los actos administrativos que dicten, dado que constitucionalmente sólo les corresponde ejercer sus funciones dentro de los límites de su respectiva jurisdicción territorial. Por ello, la incompetencia por razón del territorio, cuando se trata de las personas públicas territoriales, es uno de los supuestos de incompetencia

grave y manifiesta, de forma que los actos que adolezcan de tal vicio son nulos absolutamente, vale decir, inexistentes, y por ello, no han podido producir ningún efecto. Y por tanto, tales actos no pueden constituir fundamento de derecho particular alguno, por tratarse de un vicio de nulidad absoluta, que no puede ser convalidado ni por el consentimiento de la Administración, ni por los interesados, ni tampoco por el transcurso del tiempo, y así se declara.

Por consiguiente, la Resolución de fecha 04-08-71 del Concejo Municipal del Distrito Federal, tampoco constituye un acto definitivo válido que hubiera creado derechos particulares en favor de la recurrente, y que la Municipalidad del Distrito Sucre hubiera tenido que respetar, y así se declara.

b. *Formalidades*

**CPCA**

**26-4-84**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En efecto, si bien es cierto que un acto administrativo-decisión, esto es, aquel que se pronuncia sobre una controversia entre particulares tiene la misma esencia sustantiva de una sentencia, por lo cual le son aplicables, en la medida en que ello se desprenda de su naturaleza, las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, también lo es que tales disposiciones no son de sujeción absoluta para el órgano administrativo, ya que éste ha de atender a su propio y específico régimen jurídico, constituido en este caso por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y por las normas reglamentarias que rigen el procedimiento inquilinario. De allí que la impugnación genérica de las antes mencionadas disposiciones no es motivo suficiente para invalidar el fallo.

En resumen, de las consideraciones antes hechas debe concluirse estimando que el juez que conoce de las impugnaciones de un acto administrativo cuando las mismas son de forma o de procedimiento tiene un poder amplio para subsanar errores o para acordar que los mismos sean subsanados en sede administrativa, dependiendo la decisión de la naturaleza de la infracción denunciada y es por ello que lo que urge en el caso presente es conocer y pronunciarse sobre la naturaleza del objeto de dicha infracción denunciada, lo cual sólo se obtendrá a través de su conocimiento y estudio.

c. *Motivación*

**CSJ-SPA (35)**

**1-3-84**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**En materia de Marcas, la motivación debe ser muy precisa por la misma naturaleza de la institución.**

Establecidos así los supuestos objetivos que integran la razón de la normativa contenida en el ordinal 5º del artículo 33 de la Ley de Propiedad Industrial, esta Corte pasa a analizar la Resolución recurrida, para lo cual observa:

En materia marcaría la motivación debe ser muy precisa, por la naturaleza misma de la institución, puesto que una vez adoptada una marca como signo diferenciador, aun cuando no se haya solicitado su registro, el derecho existe en quien la adopta, de conformidad con el artículo 546 del Código Civil, conforme al cual: "Las



obras del ingenio o del talento de cualquier persona, son propiedad suya . . .”; y la tutela que da el Estado sobre ella, una vez registrada, es la de su uso exclusivo, en protección del público consumidor y del titular de la marca, como se desprende del artículo 3º de la Ley de Propiedad Industrial que establece la presunción de propiedad sobre la misma en la persona de quien ha obtenido su registro. Quien tiene derecho a una marca que ha creado y adoptado no puede ser despojado de la misma si no hay hechos específicos que estén comprendidos en las disposiciones prohibitivas de la Ley.

En el caso que nos ocupa, la Corte observa que la Resolución recurrida no fundamenta objetivamente las razones en que se funda, pues se limita a decir “Que las razones aducidas por el apelante deben ser tomadas en consideración por cuanto la ciudad francesa de Reims está estrechamente vinculada a la producción de Champaña, de forma tal que si el término cuyo registro se solicita resulta ser protegido, ello será causa de error o confusión en la mente del consumidor quien indubitablemente creará que el producto que está adquiriendo es originario de Francia”. Como se observa, la motivación dada por el ciudadano Ministro es absolutamente subjetiva, puesto que es su apreciación personal basada en los argumentos suministrados por el apelante, que consistieron en afirmaciones sobre *hechos* que en ningún momento fueron demostrados, careciendo por tanto de relevancia jurídica. En efecto, el apelante no acreditó en forma alguna sus afirmaciones, ni en la apelación ante el ciudadano Ministro de Fomento ni durante la sustanciación del correspondiente proceso contencioso-administrativo. En consecuencia, la Corte considera que la motivación dada por la recurrida, carece de sustentación legal alguna, por falta de prueba de los hechos, lo que vicia de nulidad a la aludida Resolución. Así se declara.

**CSJ-SPA (46)**

**1-3-84**

**El acto de no reelección de un Juez requiere como uno de sus elementos constitutivos la motivación de la decisión de no reelección.**

Queda entonces por dilucidar si, según lo planteado en autos, teniendo el Juez derecho a la reelección, era o no necesario para el Consejo de la Judicatura fundar una resolución en contrario.

Tal cuestión ha sido también decidida con anterioridad por la Sala, en los siguientes términos:

1. Que el acto de no reelección de un Juen requiere, como uno de sus elementos constitutivos, la motivación donde aparezca: los fundamentos de hecho que tuvo en considerar el Consejo de la Judicatura para tomar la decisión de no reelección a un determinado Juez.

2. Que no es necesario que esa motivación aparezca en el texto del propio acto, sino que igualmente puede suplirse con actas u otros instrumentos idóneos; y

3. Que el Consejo de la Judicatura tiene la posibilidad de hacer las pruebas pertinentes de la motivación exigida, aún durante la secuela del proceso de impugnación del correspondiente acto administrativo.

**CPCA**

**21-3-84**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**La insuficiente motivación de los actos administrativos no da lugar a su nulidad cuando permite conocer la fuente legal, las razones y los hechos apreciados por el funcionario.**

Por otro lado, la motivación de los actos administrativos no constituye un completo raciocinio de las normas legales que sirven de fundamento a la decisión, sino el encuadramiento de los hechos bajo los supuestos contemplados en las normas, y el señalamiento de estas normas, de modo tal que los interesados y los órganos judiciales encargados del control de la legalidad, puedan determinar cuáles son esas normas y cuáles los hechos en que se apoyó el órgano administrativo para dictar su decisión bajo el amparo de aquellas normas. De modo que si se dan tales determinaciones no puede hablarse de inmotivación o ausencia de fundamentación de los actos administrativos de que se trate.

En el caso de autos, la decisión impugnada señala con precisión los hechos que tuvo en cuenta para considerar que existía representación legítima del patrono, y del expediente administrativo se desprenden cuáles fueron los alegatos del trabajador para descalificarla, así como los argumentos de la Comisión de Primera Instancia para desechar tal descalificación, y que posteriormente se confirmaron en la decisión impugnada. De modo que no puede argumentarse la inmotivación o carencia de fundamentación del acto impugnado, y así se declara.

Por último, advierte la Corte que la insuficiente motivación de los actos administrativos sólo da lugar a su nulidad cuando no permite a los interesados conocer los fundamentos legales y los supuestos de hechos que constituyeron los motivos en que se apoyó el órgano administrativo para dictar su decisión pero no cuando, a pesar de ser sucinta, la motivación, ciertamente, permite conocer la fuente legal, las razones, y los hechos apreciados por el funcionario. Tal sucede en el presente caso, en el cual es posible determinar los extremos de la justificación del acto impugnado, en lo atinente a la decisión que declaró legítima la representación del patrono, y así se declara.

**CSJ-SPA (69)**

**23-3-84**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**La motivación de los actos administrativos de efectos particulares es de carácter obligatorio.**

En el plano de la ilegalidad el recurso se centra en la demostración de que han sido transgredidos los dispositivos contenidos en los artículos 10, 11 y 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, normas que, en el mismo orden, regulan: la carrera judicial, el derecho preferente de los jueces a ser reelegidos y las condiciones para su suspensión y remoción.

El poder discrecional alegado por el Consejo de la Judicatura no puede, por sí sólo, sustituir la necesaria motivación que debe acompañar todo acto administrativo de carácter particular. La inmotivación del acto —ha determinado la Corte en forma reiterada— puede conducir a la arbitrariedad, y por ello exige la motivación con carácter obligatorio. La excepción debe venir impuesta por ley, y, aún así, sería de dudosa constitucionalidad si por esa vía se vulnera el derecho de defensa. En todo caso tal excepción no la consagra la ley para asuntos como el de autos.

Esta teoría jurisprudencial encuentra eco en la ahora vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuyo artículo 9º reza:

“Los actos administrativos de carácter particular deberán ser motivados, excepto los de simple trámite o salvo disposición expresa de la Ley”.

No es aceptable el criterio conforme al cual la sola verificación de que el acto se produjo con las formalidades de oportunidad, publicidad y competencia orgánica, son suficientes para desechar el recurso. No se puede presumir la racionalidad sub-

jetiva. El órgano competente, además de pronunciarse oportuna y formalmente, debe explicar las razones de hecho y de derecho en las cuales fundamenta su criterio.

El Consejo de la Judicatura es el órgano que, por definición constitucional (artículo 217), tiene a su cargo el asegurar a los jueces “los beneficios de la carrera judicial”, y siendo que tal carrera tiene como esencia la estabilidad de quienes consagran su vida a la administración de justicia, la separación de estos funcionarios judiciales de los destinos que ejercen, debe estar perfectamente ajustada a los supuestos que, para que tal separación se produzca, nos señala la Ley.

El artículo 11 de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial consagra dos supuestos capaces, cada uno de ellos por sí solo, de desvirtuar el derecho preferente a la reelección que la misma norma consagra. Son ellos:

Que el funcionario judicial no hubiere observado conducta intachable, o

Que no hubiere demostrado eficiencia en el ejercicio de sus funciones.

Si alguna de estas dos causas únicas hubiere conducido, a quienes tuvieron a su cargo la decisión, a optar por la no reelección del recurrente, ésta debió aparecer como motivación formal en el acto mismo o, para ese momento, en el expediente que contiene las actuaciones o investigaciones practicadas al efecto, o, por lo menos, en cualesquiera otros actos preparatorios del definitivo.

**CSJ-SPA (81)**

**2-4-84**

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

**La motivación es esencial para la validez del acto administrativo de carácter particular, aunque no necesaria para los actos de simple trámite.**

En reiteradas sentencias de esta Corte se ha mantenido, en forma ininterrumpida, desde hace muchos años, que todo acto administrativo que produzca efectos particulares, debe ser motivado para que el administrado comprenda claramente cuál es la razón jurídica por la que se le priva de algún derecho que estime pueda corresponderle, y así, pueda ejercer claramente los recursos que le asistan; principio éste que se considera fundamental en todo Estado de Derecho, en donde las actuaciones del Poder Público deben sujetarse a la Ley, en la forma establecida por el artículo 117 de la Constitución de la República que dispone: “La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio”. La motivación, en tal sentido, debe referirse a los hechos involucrados en el acto y a los fundamentos legales de éste; de donde se desprende que en lo que respecta a los hechos y a los fundamentos legales de los mismos, el órgano administrativo está en el deber de analizarlos de acuerdo con lo que resulte de la integridad del expediente, sin que le sea dable aportar soluciones subjetivas, por justas que parezcan, por lo que la motivación es esencial para la validez del acto administrativo de carácter particular, aunque no necesaria para los actos de simple trámite...

...Se trata de un acto administrativo de efectos particulares cuya denegatoria a cualquier persona que se crea legítimamente con derecho al mismo, debe ser motivada, como reiteradamente lo ha sostenido esta Corte, a fin de que los ciudadanos con pretensiones legítimas, conozcan las razones de derecho que tiene la Administración para privarlos de algún derecho genéricamente reconocido por la Constitución y Leyes de la República. La falta de motivación hace nulo, de toda nulidad, al acto administrativo así dictado. Así se declara.

CPCA

12-4-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

**Cuando la decisión administrativa y su modificación se comprenden en un solo acto, la ausencia de motivación invalida el acto, y esta no puede subsanarse.**

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, aplicable al organismo contralor por expreso mandato de su Artículo 1º), establece en sus Artículos 9, 18 y 73 la obligación para la autoridad administrativa de motivar los actos administrativos de carácter particular que ella dicte, y expresa que la motivación consiste en "la referencia de los hechos y a los fundamentos legales del acto", la cual debe constar en la notificación que de la decisión se haga al funcionario.

La exigencia de que en el texto del acto aparezcan explanados los motivos de hecho que llevaron a la Administración a adoptar la decisión, las razones alegadas y los fundamentos legales del acto puede parecer extrema si se atiende a que en los actos vinculados, uno de los cuales, es el acto sancionatorio, el expediente administrativo configura precisamente la expresión de los hechos y razones que la Administración tuvo en cuenta para dictar su decisión final, y cuyo contenido protege en consecuencia al administrado de quedar indefenso frente a decisiones que sin motivo alguno dicte la Administración en su contra.

Lo antedicho adquiere mayor relevancia si se piensa que de acuerdo con el texto orgánico que se examina (Artículo 31) *de cada asunto se formará expediente* y se mantendrá la unidad de éste y de la decisión respectiva, aunque deban intervenir en el procedimiento oficinas de distintos Ministerios o Institutos Autónomos.

3º) La exigencia de la referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto, que hace el Artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y que luego precisa el numeral 5º) del Artículo 18 de la misma Ley, al ordenar que todo acto administrativo contenga la "expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes", produce a juicio de esta Corte dos efectos diferentes, bien se trate del acto en sí mismo, bien de su notificación. Al respecto es indudable que la decisión administrativa de efectos particulares que emane de la autoridad competente para dictarlo, debe contener las menciones que enumera el mencionado Artículo 18 para dar cumplimiento entre otras a la exigencia de motivación que prevé el Artículo 9 *ejusdem*, cuya ausencia invalida el acto.

Ocurre, en la mayoría de los casos, que la notificación de la decisión administrativa se hace ulteriormente, a través de otro acto que debe llenar los extremos previstos en el Artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y contener en consecuencia, el texto íntegro del acto con las menciones que precisa el citado Artículo 18, y los recursos que puedan proceder contra el mismo. La falta de tales menciones vician la notificación y le impiden producir efectos, en cuya virtud, la decisión dictada por el órgano competente *es válida*, pero *no eficaz*, porque incumple las exigencias del Artículo 73. La Administración en este caso debe proceder a hacer una nueva notificación que cumpla con lo previsto por la norma, para que el acto surta efecto y comiencen a contarse los lapsos para el ejercicio de los recursos que la Ley prevé.

Ahora bien, cuando la decisión administrativa y su notificación se confunden en un solo acto, como ocurre en el presente caso en que el Contralor simultáneamente decide destituir y lo notifica al funcionario, la falta de la motivación (referencia a hechos y razones alegadas) no puede subsanarse y el acto resulta inválido.

B. *Contenido de la decisión*

CPCA

21-3-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**El órgano administrativo al decidir, no sólo debe resolver las cuestiones planteadas inicialmente en el procedimiento sino también las surgidas durante la tramitación.**

Se aclaró precedentemente la naturaleza no judicial sino administrativa del procedimiento de calificación de despidos injustificados, por lo que los mandatos dirigidos a los jueces contenidos en los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, sólo sirven a los funcionarios administrativos con facultades decisorias, como orientación, pero no como una regla absoluta. En efecto, en cuanto a los límites de sus poderes, los órganos administrativos no están constreñidos por lo alegado y probado por los interesados, hasta el punto que es de su responsabilidad impulsar el procedimiento en todos sus trámites, cumpliendo de oficio incluso, las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto que deban decidir, y además, que el acto decisorio no sólo debe resolver las cuestiones planteadas inicialmente, sino también las surgidas durante la tramitación (artículos 52 y 62 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). Por tanto, los funcionarios administrativos no violan principio dispositivo alguno, ni tampoco incurren en *ultrapetita*, en razón de la amplitud de sus poderes decisorios. Por otra parte, la fundamentación o motivación de las decisiones administrativas consiste en la expresión sucinta de los hechos, de las razones y de los fundamentos legales pertinentes, y por otra parte, en la ratificación de tales motivos con los elementos probatorios contenidos en el expediente administrativo.

En el caso presente, la Resolución recurrida declaró de manera expresa la improcedencia de la impugnación hecha por el accionante de la representación del patrono, por considerar legítima la derivada de la carta-poder otorgada por el Director-Gerente de la empresa, cuya cualidad consta al Folio 42 del expediente administrativo. Por tanto, entiende la Corte que sí resolvió el órgano administrativo una de las cuestiones planteadas en la tramitación por los interesados, al señalar la legitimidad de la carta-poder por emanar de persona autorizada. Es decir, expresó los hechos y las razones de tal determinación. Por consiguiente, sí existe una motivación formal de dicha decisión. Además, la comprobación de aquellos fundamentos también se encuentra evidenciada con el expediente administrativo, es decir, la existencia de la carta-poder, así como la prueba de la condición o cualidad de la persona de donde emanó. En concreto, que también desde el punto de vista material la decisión en concreto se encuentra justificada, y así se declara.

C. *Efectos: Irretroactividad*

CPCA

12-4-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

**Los actos administrativos no tienen efecto retroactivo sino excepcionalmente cuando se les dicta en sustitución de un acto anulado y siempre que no lesione derechos adquiridos.**

Por otro lado, llama la atención de la Corte, que la decisión de destituir tenga fecha 30 de agosto de 1979, y se le retrotraigan sus efectos al 16 de agosto de 1979,

con evidente violación de lo dispuesto en el artículo 32 del *Reglamento sobre el Régimen Disciplinario*, el cual taxativamente señala: "Las sanciones disciplinarias causan sus efectos desde la fecha en que sean notificadas a los funcionarios...". De ahí que la Corte no comparta el criterio de la recurrida de que se ha dado cumplimiento a lo pautado por la Ley de Carrera Administrativa, y que los recaudos que justifican la medida "conservan todo su mérito por no haber sido ejercido el recurso de tacha contra los mismos por la parte actora", pues era, precisamente, la petición de nulidad del mismo, por su ilegalidad, el objeto de la querrela y tal era el punto que debió determinar la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa. Igualmente, no comparte la Corte el criterio de la recurrida de que a pesar que "surge de los autos que se ha conferido eficacia retroactiva al acto", sin embargo, "tal situación no afecta su validez, sino que interesa la oportunidad a partir de la cual comienza a ser eficaz. El Tribunal ha establecido que los actos no tienen efecto retroactivo sino excepcionalmente cuando se les dicta en sustitución de un acto anulado y siempre que no lesionen derechos adquiridos. En el presente caso no se justifica la retroactividad del acto discutido, al cual se ha hecho valer en oportunidad anterior a la notificación de la parte interesada". Para la Corte, está claro que la aplicación retroactiva del mismo, lo vicia de ilegalidad y así debió ser declarado por la recurrida. De todo lo anteriormente expuesto, la Corte estima que el acto de destitución de fecha 30 de agosto de 1979, está viciado de ilegalidad por ser emanado por funcionario incompetente para dictarlo y aplicar retroactivamente sus consecuencias, declarándose viciado de nulidad, y en consecuencia, no produce efecto alguno, debiéndose reincorporar al cargo que desempeñaba la querellante, para otro de similar categoría y remuneración, en el momento de la destitución, haciéndose acreedor al pago de los sueldos a partir de dicha decisión, no así de otros conceptos por no haberse precisado los mismos en el escrito contentivo del presente recurso.

La Corte considera que decidido como ha sido el objeto principal de la litis, no procede entrar a conocer otros aspectos planteados en la misma, pues ellos carecen de relevancia una vez decidido lo anterior.

En mérito a lo anterior, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (Corte Especial Número Dos) en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar, la apelación interpuesta por los doctores Carmen Sánchez González y Alberto Balza Carvajal a nombre de la ciudadana Victoria Petrovich de Arnone, ya identificada, contra la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa en fecha 19 de junio de 1981. En consecuencia, 1º) Se declara nulo el acto administrativo de destitución que afectara a la recurrente; 2º) Se ordena su reincorporación al cargo que desempeñaba o a otro de igual o superior jerarquía y remuneración al momento de su destitución; y 3º) Se condena a la República al pago de las remuneraciones dejadas de percibir por la recurrente a partir del día 30 de agosto de 1979 hasta la presente fecha, a razón de Dos Mil Doscientos Ochenta Bolívares (Bs. 2.280,00), sueldo mensual de la querellante, por 54, número de meses transcurridos; lo que da un total de Ciento Veintitrés Mil Ciento Veinte Bolívares (Bs. 123.120,00), suma que en definitiva deberá pagar la República.

#### D. *Vicios*

##### a. *Extralimitación de funciones*

**CPCA**

**5-4-84**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En relación con el primer alegato, esto es, el de la extralimitación de funciones esta Corte observa que tal vicio, propio de los actos administrativos, alude a la

competencia del órgano que lo dicta y no es específico de las actuaciones jurisdiccionales como el impugnado. En efecto, la extralimitación de funciones es el clásico vicio de incompetencia, en el cual el órgano administrativo, por carecer de ella, realiza una actuación que está fuera de la órbita o del ámbito de sus poderes legales.

b. *Retroactividad*

CSJ-SPA

10-4-84

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

**La aplicación retroactiva de una ordenanza vigente a un hecho que se rige por una ordenanza anterior, al configurar la aplicación retroactiva de un cuerpo normativo viola el artículo 44 de la Constitución.**

Por razones de prelación normativa debe esta Corte entrar a considerar el primero de los vicios denunciados, o sea el de inconstitucionalidad por violación del artículo 44 de nuestra Constitución. Se solicita en la presente causa la nulidad de la Resolución N° 842 emanada del Gobernador del Distrito Federal el 19 de diciembre de 1980, que confirmó la resolución A-29 de la Dirección de Liquidación de Rentas Municipales de fecha 24 de septiembre de 1980. Se observa al efecto que la resolución original N° A-29 en su segundo considerando, hace referencia a la determinación que formuló esa Dirección de Liquidación de Rentas Municipales al examinar los ingresos netos de la contribuyente para el ejercicio fiscal que va desde el primero de enero de 1975 al 31 de diciembre de ese mismo año, lo cual originó un reparo en contra de la Compañía Anónima Venezolana de Seguros Caracas, C.A. montante a Trescientos Ochenta y Cinco Mil Ciento Sesenta y Nueve Bolívares con Noventa Céntimos (Bs. 385.069, 90), como consta en la Resolución N° 87 de fecha 1° de octubre de 1977. Esta Resolución N° 87, de la que se ha hecho referencia, fue objeto de querrela por ante esta misma Corte la cual fue resuelta en sentencia del 27 de noviembre de 1980 que declaró sin lugar el recurso contencioso de anulación que ejerció la contribuyente contra el reparo mencionado. En esa oportunidad la Corte decidió contra la opinión sustentada entonces por la interesada, que el reparo "se rigió correctamente por la ordenanza sobre patente de Industria y Comercio del Distrito Federal del 20 de diciembre de 1968", por aplicación del principio conforme al cual los hechos generadores de los tributos se rigen por las leyes vigentes en el momento y oportunidad en que se produjeron. En virtud de esta afirmación, aun cuando para el momento de imposición de la multa no estaba ya vigente la ordenanza del 68, sólo ella podía aplicarse puesto que el hecho generador se produjo cuando aún no había sido derogada; y en consecuencia no era aplicable la ordenanza del 27 de abril de 1976. Fue así como esta Corte en la sentencia de referencia llegó a la conclusión conforme a la cual, el reparo que originó la multa que en la presente causa se considera, se rigió totalmente por la ordenanza de Impuesto sobre Patente de Industria y Comercio de 1968.

Ahora bien, la resolución que se impugna en esta causa sostiene que la empresa contribuyente se ha hecho acreedora de una multa de acuerdo a lo dispuesto en el inciso D del artículo 55 de la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio del 23 de abril de 1976, el cual establece que serán sancionados los contribuyentes que presenten la declaración del movimiento económico con datos falsos u omisiones, con multas del 50 al 100% de la patente causada en el período fiscal en el cual se incurra en la infracción, texto éste no inserto en la Ordenanza de 20 de diciembre de 1968,

que fue conforme a la antes citada decisión de esta Corte la aplicada al reparo, generador de la multa objeto de este proceso. Y en su cuarto considerando, la misma Resolución N° A-29 de la Dirección de Liquidación de Rentas de la Gobernación del Distrito Federal dice: "la declaración de ingresos brutos de la contribuyente C.A. Venezolana de Seguros Caracas correspondiente a su ejercicio económico 1975, se rige por las disposiciones de la ordenanza vigente", o sea por las disposiciones vigentes contenidas en la Ordenanza de 1976 ya que la Resolución en comentario N° A-29 es de fecha 24 de septiembre de 1980.

Por lo expuesto, con base en un hecho configurado bajo la vigencia de la Ordenanza de 1968, la Resolución N° A-29 impuso una sanción en aplicación de la Ordenanza de 1976, ambas sobre Patente de Industria y Comercio.

En consecuencia, se está aplicando retroactivamente la sanción prevista en la ordenanza vigente, a un hecho que se rigió por una ordenanza anterior. Considera esta Corte que ello configura una aplicación retroactiva de un cuerpo normativo, lo cual es violatorio del artículo 44 de nuestra Constitución y así lo declara.

*c. Abuso de poder*

**CPCA**

**21-3-84**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Existe abuso de poder cuando no existe proporción o adecuación entre los supuestos de hecho del acto y sus fundamentos legales.**

Lo que el recurrente denomina "abuso de poder", por la violación de las normas precedentemente citadas, en verdad no constituye tal vicio, porque éste se da cuando no existe proporción o adecuación entre los motivos o supuestos de hecho que sirvieron de base al funcionario u órgano autor del acto recurrido para dictar su decisión, y los contemplados en la norma jurídica, en el sentido de que se trata de un vicio que consiste en la actuación excesiva o arbitraria del funcionario, respecto de la justificación de los supuestos que dice haber tomado en cuenta, para dictar el acto. Tal vicio de abuso de poder existe también cuando un funcionario actuando dentro de las competencias discrecionales que le atribuye la ley, utiliza tal atribución de manera indebida para destruir la verdad o la realidad de los hechos, o para inventar otros, de modo de obtener intencionalmente un resultado en contra o a favor de determinada persona. Abuso de poder no existe cuando se impugna determinado acto porque el funcionario interpreta que determinados hechos materiales, comprobados en el respectivo procedimiento, se corresponden con los supuestos contemplados en las normas jurídicas, y aplican estas normas a aquellos hechos. En este caso si no se da esa correspondencia, se tratará de una errada o mala aplicación de tales normas, o en todo caso, de una inadecuada apreciación de los hechos, pero de allí no se puede derivar que el funcionario incurrió en abuso de poder, el cual siempre requiere de la correspondiente prueba respecto de la intención del funcionario de utilizar arbitrariamente sus competencias para falsear la verdad, y así obtener determinado resultado.

**CPCA**

**29-3-84**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Como segundo vicio de ilegalidad en que incurre la Resolución impugnada, en criterio de los recurrentes, es la violación del artículo 435 del Código de Proce-



dimiento Civil en su ordinal 3º, o sea, por falso supuesto, al atribuirle al acta menciones que no contiene.

La Corte observa:

Como lo alegan los recurrentes en abono del vicio denunciado, es evidente que la Comisión Tripartita de Alzada atribuyó al acta de declaración del testigo Eustoquio Seguera, menciones que no contiene, lo cual sería suficiente para declarar procedente el vicio anotado; sin embargo, del examen de la Resolución impugnada se desprende que la Comisión dictó su Resolución desechando la testimonial, entre otras, del ciudadano Eustoquio Seguera, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 344 del Código de Procedimiento Civil, de allí que aun cuando exista la discrepancia entre el contenido del acta de examen del testigo y la apreciación con un contenido distinto de esa declaración, la misma resultó irrelevante para tomar la decisión ya que expresamente la Comisión no le dio ningún valor a esa declaración (folio 81 del expediente administrativo), y así se declara. En consecuencia, se desestima el vicio denunciado por este motivo.

d. *Violación de la cosa juzgada*

**CPCA**

**29-3-84**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Al respecto observa la Corte, que la nulidad absoluta de los actos administrativos, a que se refiere el numeral 2 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, requiere que la decisión anterior, de la cual pretenden derivarse derechos particulares, sean en verdad un acto administrativo válido y, no, a su vez, una decisión administrativa que también se haya viciado de nulidad absoluta, porque sabido es que nadie puede reclamar un derecho con base a un acto nulo absolutamente, es decir, inexistente.

## V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### 1. *Organos*

#### A. *Competencia de la Corte Suprema de Justicia: competencia en materia de nulidad de Ordenanzas Municipales*

**CPCA**

**13-3-84**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

**La Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de las demandas de nulidad de las Ordenanzas Municipales en Corte Plena cuando el motivo sea de inconstitucionalidad y en Sala Político-Administrativa cuando sea de ilegalidad.**

“Despejada la naturaleza jurídica de la Ordenanza (ley local) y su sometimiento a la Constitución (Nacional y Estatal) y a la Ley, particularmente la Ley Orgánica de Régimen Municipal, se entra a dilucidar cuáles recursos pueden intentarse para impugnarlas, no sólo por motivo de *inconstitucionalidad*, que, a juicio de los representantes del Concejo son los únicos que proceden, sino también por razones de *ile-*

*galidad*. Establece la Constitución en su Artículo 215 como atribución de la Corte Suprema de Justicia: 4) Declarar la nulidad parcial o total de las Ordenanzas y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que colidan con ella. El dispositivo fue complementado por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que señala en su Artículo 42 que es la competencia de la Corte, como más alto Tribunal de la República; 9) Declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de ilegalidad de los actos generales de los órganos unipersonales o colegiados del Poder Público, salvo en los casos previstos en las disposiciones transitorias”.

“El vacío que en apariencia dejó la Ley Orgánica al no hablar específicamente de la *ilegalidad* de las ordenanzas se llena con la norma que contempla el Artículo 112 *ejusdem* que claramente establece:

“Artículo 112.—Toda persona natural o jurídica plenamente capaz, que sea afectada en sus derechos o intereses por Ley, reglamento, ordenanza u otro acto de efectos generales emanados de alguno de los cuerpos deliberantes nacionales, estatales o municipales o del Poder Ejecutivo Nacional, puede demandar la nulidad del mismo, ante la Corte, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, salvo lo previsto en las Disposiciones Transitorias de esta Ley”.

“Dice expresamente la Exposición de Motivos de la Ley que: «El Artículo 112 establece cuáles son los actos cuya nulidad puede ser demandada ante la Corte por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad: leyes, reglamentos, ordenanzas u otro acto de efectos generales emanados de algunos de los cuerpos deliberantes nacionales, estatales, municipales o del Poder Ejecutivo Nacional. Esta demanda *puede ser intentada* por persona natural plenamente capaz o por persona jurídica». (*El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*. Página 548. Caracas 1979)”.

“La remisión que ambas previsiones hacen a las “disposiciones transitorias” se refiere única y exclusivamente a la impugnación de los “*actos administrativos de efectos generales o particulares*” emanados de las autoridades estatales o municipales (Artículo 181), cuyo conocimiento compete en primera instancia, a los Tribunales Superiores que la norma crea, y en apelación, a esta Corte Primera pero no, desde luego, a la “*ilegalidad*” de las ordenanzas cuya declaración compete a la Corte”.

“No puede llegar a pensarse que la “*ilegalidad*” de una Ordenanza, acto de carácter legislativo, puede ser conocida y declarada por los nombrados Tribunales Superiores, que sólo tienen competencia para conocer de ella en relación a los actos administrativos de efectos particulares o generales que emanen de autoridades municipales o estatales, y a quienes, incluso, les está vedado conocer de la impugnación de dichos actos cuando la misma se base en razones de inconstitucionalidad. (Artículo 181)”.

“Evidentemente la Ordenanza *es un acto general* (normativo) emanado del Concejo Municipal en ejercicio de su competencia legislativa, susceptible a ser impugnado por “*inconstitucionalidad*” (C. Artículo 215 y la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Artículo 42 numeral 3º) y por “*razones de ilegalidad*”. (Artículo 42 numeral 9º y 112 de la misma Ley)”.

“Acorde con la normativa citada, la declaratoria de *ilegalidad de las Ordenanzas*, actos generales, dictados en función legislativa por los Concejos Municipales para regular materias propias de la vida local, es competencia única y exclusivamente de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, según lo dispuesto por la Ley Orgánica que la rige en sus Artículos 42 numeral 9º), 43, 112, 181 y 185 numeral 3º)”.

“Establecidas la naturaleza de las Ordenanzas, las acciones que pueden ejercerse para impugnar su validez y el órgano jurisdiccional competente para declarar la nulidad de las mismas (Corte Suprema en Pleno: inconstitucionalidad y Sala Político Administrativa: ilegalidad), resulta claro que esta Corte no puede entrar a conocer de los planteamientos hechos por los impugnantes de la Ordenanza, materia que

corresponde precisar a la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia”.

En tal virtud establecida la competencia de la Sala Político Administrativa para conocer de las demandas de nulidad por ilegalidad de las ordenanzas, corresponde también a la misma conforme al artículo 42 numeral 2º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia el conocimiento, dada su evidente conexidad con el primero, del recurso de nulidad que el interesado ha interpuesto contra el acto administrativo contenido en la Resolución N° AM-002-80 del 23 de octubre de 1980 dictada por la Administración Municipal del Concejo de Carirubana, Estado Falcón.

Sobre la base de las consideraciones expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara nulo lo actuado y repone el procedimiento al estado de que vuelva a ser admitida la demanda para que el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Occidental, remita los autos a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia a los fines legales consiguientes.

*B. Competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo*

**CSJ-SPA (70)**

**26-3-84**

Presidente Ponente: René De Sola

**La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es competente para conocer en apelación de las decisiones que sobre juicios contra reparos formulados por la Contraloría General de la República, dicten los Tribunales Superiores de lo Contencioso-Tributario.**

Vistos, a los efectos de dictar sentencia, los autos del recurso de plena jurisdicción intentado por la Sociedad CINZANO S.A. contra la Resolución N° DGAC-3-2-12-13 de fecha 9 de febrero de 1979 que confirmó el Reparó N° DAC-3-32-11-15 de fecha 25 de febrero de 1977 dictada por la Dirección General de Control de la Administración Central, Dirección de Examen de Cuentas, Oficinas de Aduanas, Renta Interna y otros Ingresos de la Contraloría General de la República, la Sala observa:

La sentencia de primera instancia en este proceso fue dictada por el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Capital, el cual por auto de 15 de enero de 1980 oyó libremente la apelación interpuesta contra su referido fallo y, señalando como fundamento el Acuerdo dictado por esta Corte Suprema de Justicia el 21 de junio de 1977, remitió el expediente a esta Sala Político-Administrativa.

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, promulgada el 19 de junio de 1975, estableció en su artículo 116 lo siguiente:

“Mientras se crean los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, los Tribunales Superiores de Hacienda conocerán de los recursos contra los reparos; de las decisiones de éstos se oirá apelación por ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y se las consultará en todo caso con dicha Sala cuando sean totalmente exoneratorias de responsabilidad.

Queda a salvo lo establecido en la Ley de Impuesto sobre la Renta en relación con los recursos contra las decisiones de la Contraloría”.

El 1º de enero de 1977 entró en vigencia la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que dio competencia en materia contencioso-administrativa a los Tribunales Superiores en lo Civil, y posteriormente, por Decreto 2057 del 8 de marzo de 1977, se atribuyó exclusivamente dicha competencia a los nuevos Juzgados Superiores creados para las ocho Circunscripciones Judiciales en que al efecto se dividió el territorio nacional.

Tanto por el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como por lo previsto en el artículo 12 del Decreto 2057, corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo conocer de las apelaciones de las decisiones dictadas: primero, por los Tribunales Superiores con competencia civil; después por los Tribunales Superiores de Hacienda, durante la interinaria anterior a la creación de los Tribunales Superiores Regionales, y por último, por éstos con posterioridad, en lo que se refiere a los recursos contra los reparos formulados por la Contraloría General de la República, con la sola salvedad de los referentes al Impuesto sobre la Renta.

Sin embargo —a veces con invocación del Acuerdo de la Corte de 21 de junio de 1977 y otras sin mencionarlo—, tanto los Jueces de Hacienda como los de los Juzgados Superiores de las diversas Regiones territoriales, al oír apelaciones de sentencias sobre reparos de la Contraloría, han ordenado enviar los respectivos expedientes a esta Sala.

En el referido Acuerdo, la Corte reservó para esta Sala exclusivamente el conocimiento de las consultas, apelaciones y otros recursos que le corresponda conforme a la Ley de Impuesto sobre la Renta y la Ley Orgánica de la Hacienda Pública.

Por tanto, una vez promulgada la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que dejó sin efecto las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública en materia de reparos formulados por dicho Organismo, y habiendo entrado posteriormente en vigencia la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y el Decreto 2057, cesó para esta Sala la competencia para conocer en apelación de las decisiones dictadas en primera instancia por los tribunales competentes de lo contencioso-administrativo, con la sola salvedad de los reparos referentes al impuesto sobre la renta. Desde entonces corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo conocer en apelación de las decisiones dictadas sobre reparos de la Contraloría, con la sola excepción antes indicada.

Se advierte que en lo que respecta a las decisiones que sobre reparos de la Contraloría se hayan dictado o se dicten en el futuro por los Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario, volverá a esta Corte la competencia para conocer en segunda instancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 213 del Código Orgánico Tributario promulgado el 1º de julio de 1982.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y por cuanto la sentencia apelada fue dictada por el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Capital, corresponde el conocimiento del presente recurso de apelación a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, a la cual se ordena remitir este expediente a los fines legales consiguientes.

CPCA

21-3-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Las Universidades Nacionales sólo pueden ser demandadas ante los Tribunales Contencioso-Administrativos.**

De lo expuesto, puede concluirse que las acciones derivadas de los contratos de ingresos del personal ordinario académico de la Universidad Simón Bolívar, no está atribuido por Ley a ningún otro Tribunal ordinario o especial, por lo que su conocimiento corresponde, *en principio*, a esta Corte, si se dan los otros requisitos señalados en el ordinal 6º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Es decir, si la cuantía se encuentra entre Bs. 1.000.000 y Bs. 5.000.000, y si en verdad el demandado es la República, una empresa con participación decisiva del Estado, o un Instituto Autónomo. En el presente caso, se trata de una Universidad, luego no es la República, ni una empresa estatal, por lo que queda por determinar si es un ente público que puede asimilarse, a los efectos procesales de la determinación del fuero jurisdiccional contencioso administrativo, al género Instituto Autónomo.

**CPCA****15-3-84**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**El control jurisdiccional que ejercen los Tribunales Contencioso-Administrativos sobre las administraciones tradicionales, también se extiende a todos los organismos que han sido dotados por la Ley del poder de dictar normas jurídicas y actos revestidos de ejecutoriedad y de imperatividad.**

En fecha 4 de octubre de 1983, el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Centro Occidental, al declinar la competencia en esta Corte hizo las siguientes consideraciones:

*Primero:* Señaló que ese Tribunal Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Centro Occidental, tiene competencia de conformidad con el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para conocer de las acciones y recursos de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares dictados por autoridades estatales o municipales si los mismos son impugnados por ilegalidad.

*Segundo:* La Sociedad de Autores y Compositores de Venezuela es una entidad nacional por lo cual sale fuera de su competencia.

*Tercero:* En el supuesto de que la mencionada sociedad no sea de naturaleza privada y constituya un ente público institucional, su actuación estará comprendida dentro de la competencia de esta Corte.

*Cuarto:* El Juez se abstuvo en forma expresa de emitir su pronunciamiento sobre el carácter público o privado de la Sociedad de Autores y Compositores de Venezuela así como también de la legitimación del recurrente y de la validez "del recaudo presentado y sobre el propio planteamiento del recurso".

*Análisis de competencia de esta Corte*

Vistas las consideraciones del Juez declinante de la competencia, esta Corte pasa a pronunciarse sobre esta materia específica que se encuentra planteada, lo cual excluye el examen de los restantes requisitos de admisibilidad del recurso.

Limitado en la forma que quedó señalada esta Corte observa que su competencia en primera instancia para conocer de los recursos contenciosos administrativos de nulidad por ilegalidad se encuentra establecida en el ordinal 3º del artículo 185 que la faculta para conocer:

"De las acciones o recursos de nulidad que puedan intentarse por razones de ilegalidad contra los actos administrativos emanados de autoridades diferentes

a las señaladas en los ordinales 9º, 10º, 11, y 12 de artículo 42 de esta Ley, si su conocimiento no estuviere atribuido a otro Tribunal”.

La norma atributiva de competencia analizada en todo su alcance, faculta a este Tribunal Contencioso Administrativo para conocer de las acciones de nulidad por ilegalidad contra los actos dictados por las autoridades no sometidas al control de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, al efecto los actos de las máximas autoridades del Poder Ejecutivo Nacional; del Consejo Supremo Electoral o de otros órganos de igual jerarquía a nivel nacional y de los órganos constitucionalmente previstos, tales como la Contraloría General de la República, la Procuraduría de la República y la Fiscalía General de la República. Igualmente está excluido de su competencia en primera instancia el conocimiento de los recursos y acciones contra los actos de las autoridades estatales y municipales, los cuales están sometidos a los Tribunales Superiores Contencioso-Administrativos, en base a lo dispuesto en el artículo 181 *ejusdem*.

Este enunciado negativo lleva sin embargo a la atribución del conocimiento de esta Corte, a las acciones y recursos contra los actos de las restantes autoridades, término éste que requiere de un específico análisis.

En efecto, dada la complejidad de la materia, que deriva entre otras cosas del sistema antes señalado que presenta la Ley de enunciar las competencias en forma negativa haciendo reenvío a otras disposiciones, se ha querido simplificar la competencia de nulidad de esta Corte en Primera Instancia, señalándose que la misma cubre a los entes públicos institucionales, eso es, a las personas jurídicas de derecho público cuya existencia está determinada por una ley expresa al cumplimiento de un fin específico. Se ha dicho igualmente que la competencia residual señalada alude a los entes de la administración descentralizada que han sido dotados de autarquía, esto es, de la facultad de dictar actos administrativos verdaderos y propios que poseen la misma eficacia que aquellos que emanan de la administración central. Esta Corte observa que el enunciado de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en la norma atributiva de la competencia que se analiza, emplea un término que tiene un significado más amplio y expreso que el de la simple calificación de ente público. En efecto, la Ley ha mencionado a los “actos administrativos” emanados de “autoridades” sin calificar a tales “autoridades” como públicas. Esto quiere significar que el Legislador concibió una ampliación del Contencioso-Administrativo tradicional, en el sentido de que tal sistema se refiere no simplemente al control de los actos administrativos de la Administración del Estado, y de los Entes territoriales menores, sino que se extiende a los actos emanados de las organizaciones dotadas de autonomía y de autarquía, es decir del poder de emanar actos válidos para el ordenamiento jurídico del Estado (Autonomía) y del Poder de dictar actos individuales constitutivos de situaciones jurídicas subjetivas (Autarquía). De allí que el control jurisdiccional que ejercen los Tribunales Contencioso Administrativos no es sólo sobre las mencionadas administraciones tradicionales sino que se extiende a todos los organismos que han sido dotados por la Ley del Poder de dictar normas jurídicas y actos (proveimientos) dotados de Ejecutoriedad y de imperatividad. En el presente caso, esta Corte, sin pronunciarse sobre la naturaleza jurídica y competencia de la Sociedad de Autores y Compositores de Venezuela, estima sin embargo que por cuanto el acto que se impugna de dicho organismo es un acto “de autoridad” por cuanto tiene las características que precedentemente se señalaron, está sometido a su competencia de anulación prevista en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y así lo declara.

## 2. *El Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación*

### A. *Procedencia*

CSJ-SPA (101)

5-4-84

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

**Todos los Actos de la Administración Pública, están sometidos a control jurisdiccional, y por lo mismo todo acto administrativo puede ser revisado en vía contencioso-administrativa.**

Entra la Corte a considerar, conservando el mismo orden, las razones alegadas por el formalizante. Es cierto que el artículo 29 de la Ley de Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás Ramos Conexos de 1966, autoriza a los declarantes a someterse a un peritaje o a la decisión del Ministro, pero esta opción no impide, como aduce el recurrente, utilizar, como lo hizo, el recurso de reconsideración y el subsiguiente de apelación.

Al haber sometido a revisión el reparo formulado por el fiscal, puso fin el interesado a la vía administrativa. Efectivamente, en esta sede, quien conoce en última instancia sobre lo controvertido, tal como lo dispone la Ley citada, es el superior jerárquico del órgano. El legislador utilizó la expresión "someterse" con el fin de señalar la instancia que ha de conocer del recurso en cuestión, disponiendo así cuál es el órgano jerárquico competente para revisar, en vía administrativa, los actos que dicte la administración del Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás Ramos Conexos; nunca pudo haberse dispuesto que por el hecho de conocer el Ministro de Hacienda, se negaba el derecho que tienen los administrados de someter a control jurisdiccional los actos del poder público administrativo. En efecto, todos los actos de la Administración Pública están sometidos al control jurisdiccional —regla general— y por lo mismo, todo acto administrativo puede ser revisado en vía contencioso-administrativa, por ordenarlo así nuestra Carta Magna, razón ésta que impide interpretar que la Ley que se comenta restringe el derecho señalado.

### B. *Motivos: incompetencia*

CSJ-SPA Acc (78)

27-3-84

Magistrado Ponente: José Luis Albornoz

La materia de incompetencia del funcionario en todo lo que se relaciona con el binomio Físico-contribuyente, ya sea en su fase puramente administrativa o en la contencioso-tributaria, ha sido objeto de numerosas sentencias tanto en los Tribunales especiales de Instancia, como en esta Sala Político-Administrativa. De esa abundante, uniforme, reiterada y constante jurisprudencia se puede concluir válidamente los siguientes principios: a) Cuando un particular alega la incompetencia del funcionario se invierte la carga de la prueba y es entonces a la Administración Fiscal a quien le corresponde probar la competencia; b) El Juez debe conocer y decidir en primer término la incompetencia alegada, ya que si encuentra que ésta existe, es ocioso entrar a conocer de los demás alegatos de fondo; c) Se puede alegar la incompetencia, por ser de orden público, en cualquier estado y grado de la causa, inclusive en alzada, y el Juez no puede ignorarla aun cuando no haya sido ni siquiera invocada por el interesado en el curso del proceso; d) La incompetencia por la materia que

configura la extralimitación de atribuciones, vicia el acto de nulidad absoluta, lo que conlleva la imposibilidad de subsanar el acto o su convalidación, pues tiene efectos *erga omnes, ex tunc* o retrospectivos, para el pasado y para el futuro, como si el acto nunca hubiera tenido existencia, y la posibilidad, para el Juez, de pronunciar dicha nulidad absoluta aun de oficio. A este respecto la Sala, en Sentencia del 2 de noviembre de 1980, ha dicho, acogiendo la doctrina administrativa más ortodoxa y calificada en ese sentido que "...las reglas de competencia se imponen a la Administración de una manera particularmente estricta; y su rigor se manifiesta: primero, en que sus infracciones constituyen ilegalidades de *orden público*, es decir, que pueden ser denunciadas en cualquier estado y grado del proceso contencioso-administrativo, y aún más, pueden ser suscitadas de oficio por el Juez; segundo, en que dichas reglas deben ser interpretadas y aplicadas muy estrictamente; y, tercero, en que la irregularidad resultante de que una decisión haya sido tomada por una autoridad incompetente no puede ser cubierta por una simple ratificación de la autoridad competente".

Es muy cierto, como lo expone la Procuraduría General de la República, que en el escrito del recurso contencioso-fiscal debe el contribuyente exponer todas las razones de hecho y de derecho que cree le asisten para su debida defensa, no pudiendo invocarse otros argumentos en las etapas sucesivas del proceso, so pena de ser declarados extemporáneos o inadmisibles, pero no lo es menos, que cuando se trata de vicios de ilegalidad, la Sala ha fijado un criterio distinto, que se aparta de la normativa procesal señalada anteriormente; en efecto, en Sentencia del 6 de diciembre de 1979, se dijo lo siguiente: "...las razones de hechos y de derecho, en que se fundamenta el recurso contencioso-fiscal deben expresarse en el escrito mismo en que éste se formula, tal como lo exige el artículo 128 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966 (análogo al de la vigente Ley) y su ausencia absoluta justifica decisión de inadmisibilidad. Pero una vez definida la "litis", en cuanto a los hechos que configuran la controversia por medio del reparo formulado por la Fiscalización y del recurso contencioso-fiscal interpuesto por el contribuyente, aquélla o éste pueden invocar el derecho aplicable o alegar ilegalidades o violaciones de la Ley en cualquier estado y grado de la causa, inclusive en alzada. Tales razones de derecho no pueden ser ignoradas en ningún caso por el Juez de lo contencioso-administrativo al llegar a su conocimiento, aun cuando no hayan sido ni siquiera invocadas ni por la Administración ni por el administrado".

### C. Legitimación pasiva

#### a. Entes públicos

CPCA

15-3-84

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

**En el proceso contencioso-administrativo, la Administración recurrida es la parte pasiva de la relación procesal, y debe considerarse que siempre tiene la legitimación para hacerse parte en el proceso, en cualquier estado del mismo.**

En el procedimiento civil ordinario, tienen derecho a apelar, las partes y los terceros que tengan interés inmediato en lo que sea objeto o materia del juicio. Trasladando fielmente este esquema al procedimiento contencioso administrativo resultaría que, para poder ejercer el recurso de apelación debe tenerse la condición de parte o demostrar interés en el resultado de la sentencia; en tal sentido, la decisión



del *a quo* estaría ajustada a dicho principio al considerar que por virtud de que el apoderado de la Municipalidad carecía de autorización para hacerlo, en la oportunidad en que se hizo parte en el juicio; que la Municipalidad no compareció a tal fin hasta el momento de la oportunidad de Informes, y que la autorización consignada fue extemporánea, carecía de cualidad procesal para ejercer dicho recurso. Sin embargo, en fallos anteriores esta Corte ha determinado la diferencia entre uno y otro procedimiento, y ha dejado establecido, doctrina que ahora se ratifica, que en los recursos contra los actos administrativos individuales existe una legitimidad activa claramente determinada que es la del recurrente, y así mismo está prevista la presencia del Ministerio Público, en razón de lo cual, este último y el recurrente son las partes necesarias en el procedimiento. Los restantes intervinientes en el mismo tienen igual carácter ya que la Ley le da una facultad discrecional al Tribunal que conoce del recurso, para emplazarlas. En tal virtud, el autor del acto, o sea, la Administración recurrida debe ser calificada igualmente como parte necesaria aun cuando la Ley no ordene su notificación en forma expresa, por cuanto es sobre su esfera que habrá de actuar el efecto de la sentencia recurrida. Por tales razones, la Administración generadora del acto impugnado debe estimarse siempre como dotada de legitimación pasiva, aún más, ella es la verdadera demandada en el proceso de acuerdo con el papel que desempeña. Esta legitimidad pasiva que posee la Administración contra cuyo acto se recurre tiene en efecto una relación sustantiva en la controversia que ha dado origen al proceso, y no puede ser ignorada, así como tampoco puede admitirse que la Administración solo puede participar válidamente cuando concorra efectivamente al emplazamiento que el Juez ordene a los coadyuvantes u opositores al recurso, ya que como se ha observado, ésta es una facultad discrecional del Juez que podrá o no ejercer, y en este último supuesto podría llegarse al absurdo de dejar sin participación a la administración verdaderamente afectada por el recurso, de allí que deba ratificarse el criterio de que la Administración recurrida es la parte pasiva de la relación procesal, y así se declara.

En el caso de autos, independientemente de la falta de cualidad procesal de la apoderada judicial de la Municipalidad para darse por citada, ya que como se ha establecido, la autora del acto no requiere manifestar su voluntad en dicha oportunidad; de que haya comparecido en fecha posterior a la oportunidad de Informes, lo cual tampoco afecta la decisión en virtud de la antes establecido, como tampoco de que la autorización haya sido extemporánea, la Corte estima que la Municipalidad del Distrito Federal, en la oportunidad en que ejerce el recurso de apelación, como consta de autos, y en consecuencia, sí tenía cualidad procesal para apelar, y así se declara.

b. *Prerrogativas procesales*

**CSJ-SPA Acc (180)**

**9-7-84**

**Magistrado Ponente: Gustavo Planchart**

En el presente juicio la demandada no opuso ninguna defensa de fondo pues no ocurrió al acto de contestación de la demanda. De conformidad con el artículo 4 del Decreto de creación del Instituto Nacional de Obras Sanitarias, en concordancia con el artículo 74 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, el Instituto referido goza del privilegio de que no obstante su no asistencia al acto de la contestación de la demanda, ésta se tendrá contradicha en todas sus partes. Tal situación procesal equivale a una contradicción pura y simple de la demanda pero sin que se aleguen hechos nuevos que desvirtúen las pretensiones de la parte actora explana-

das en el libelo de demanda. Tal conducta procesal del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS) implica que toda la carga de la prueba recae sobre la parte demandante.

#### D. *Procedimiento*

##### a. *Declaración del asunto como de mero derecho*

**CSJ-SPA (45)**

**1-3-84**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

#### **La Corte delimita el contenido del concepto de mero derecho.**

La apelación del actor contra el auto del 13-10-83 se sustenta fundamentalmente en que el juicio no requiere pruebas por ser de mero derecho.

En relación a ese alegato del apelante acerca de que el asunto planteado es de mero derecho, la doctrina procesal ha establecido el criterio acogido por este Máximo Tribunal de que el concepto de mero derecho implica que "el asunto o la controversia esté referida a cuestiones de mera doctrina jurídica, a la interpretación de un texto legal o de una cláusula de contrato o de otro instrumento público o privado, sobre el cual y sobre cuya validez no haya discusión alguna, cuando el pleito en una palabra, no verse sobre hechos, no habrá necesidad de la comprobación de éstos, y sería injusto e ilógico que se retardase el curso del negocio abriendo un lapso probatorio a todas luces inútil".

La cuestión debatida en el presente caso versa sobre la interpretación y aplicación de los dispositivos legales por parte del Consejo de la Judicatura para el nombramiento del recurrente como titular del Juzgado del Municipio Lezama, Distrito Monagas de la Circunscripción Judicial del Estado Guárico, con sede en Lezama.

No existen pues, hechos controvertidos que pudieren dar lugar a la presentación de pruebas, ya que el caso denunciado por el interesado —su nombramiento como Juez— no ha sido rebatido por el Consejo de la Judicatura en la oportunidad de la contestación de la demanda, la controversia entonces se plantea respecto de la interpretación y aplicación del artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial vigente, invocado por el recurrente, o en su defecto la aplicabilidad del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial tal como lo plantea el Consejo de la Judicatura en su Resolución Nº 190 de 14 de octubre de 1982, en razón de lo cual estima la Sala que aparece de autos el asunto a decidir como una cuestión de mero derecho. Así de declara.

##### b. *Procedimiento de urgencia*

**CPCA**

**29-3-84**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

**Es procedente la declaratoria de urgencia al estar en juego intereses legítimos de los particulares, y la existencia de los mismos estén sometidos al ejercicio de una condición de cumplimiento inexorable por diversas circunstancias.**

Esta Corte reiteradamente ha sostenido en anteriores decisiones, que de conformidad con el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para que proceda la declaratoria de urgencia en los juicios de nulidad, y a consecuencia, la Corte pueda dictar sentencia definitiva sin relación o informes, se requiere que el caso planteado en forma objetiva, se derive su urgencia y se requiera no sujetar el procedimiento a su tramitación ordinaria, por tratarse de un hecho que notoriamente afecta intereses generales de la colectividad, o que del transcurso del tiempo pueda desprenderse una efectiva amenaza para tales intereses, en caso de someterse juicio de nulidad en los lapsos establecidos en la Ley. Igualmente ha sostenido esta Corte, como supuestos justificadores de la urgencia, los casos en donde diversas razones puedan destruirse o desaparecer determinados bienes; en virtud de su naturaleza, o por el tipo de la decisión administrativa, y de esperarse el cumplimiento de los lapsos procesales sería imposible reponerlos o hacerlos aparecer; por otra parte, han sido causa suficiente, cuando el objeto del acto administrativo impugnado sea la supresión o eliminación de servicios necesarios para una colectividad. Igualmente podría proceder también dicha declaratoria de urgencia cuando estén en juego intereses legítimos de los particulares, y la existencia de los mismos estuvieran sometidos al ejercicio de una condición de cumplimiento inexorable por diversas circunstancias. En caso como en los anteriores, la urgencia se desprende objetivamente sin que la misma dé margen a apreciaciones subjetivas por parte de los interesados o del órgano contencioso-administrativo que debe acordarla.

Ahora bien, en el caso de autos, la recurrente fundó su petición de declaratoria de urgencia, en el hecho que existe la efectiva posibilidad anunciada por parte de la Universidad de abrir un nuevo concurso de oposición con la finalidad de proveer el cargo que ocupa la doctora Carmen Alaide Mazzarri Mendoza, y en el cual ella no podría participar al no poder cumplir con un requisito que a criterio de la recurrente es nulo, por no ser posible su existencia legal, y en tal caso, el transcurso del juicio en su fase ordinaria y venciendo la recurrente, podría dar lugar a una decisión tardía que afectaría los intereses tanto de la recurrente como de la propia Universidad Centro Occidental "Lisandro Alvarado". Ante tal alegato, y como es obvio observar que la Universidad por sus deberes y haciendo uso de sus competencias puede llamar a concurso en cualquier oportunidad y crear con los resultados del mismo una situación compleja que afectaría diversos intereses, se acuerda en consecuencia la declaratoria de urgencia del presente caso, sometido al conocimiento de esta Corte; y en consecuencia, una vez vencido el término probatorio se llamará a informes y pasado dicho acto, esta Corte sentenciará sin más trámite. Todo ello de conformidad en lo previsto en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

c. *Expediente administrativo*

**CPCA**

**5-4-84**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**El expediente administrativo sólo tiene valor cuando ha sido debidamente certificado.**

Esta Corte observa que el elemento en el cual se fundamentara el Tribunal de la Carrera Administrativa para decidir sobre las impugnaciones al acto de retiro estuvo en el expediente administrativo que la Administración le remitiera, el cual, si bien contiene una voluminosa documentación sobre el recurrente y específicamente, sobre el procedimiento de reducción de personal, sin embargo, consta en copias fotos-

táticas que presentan, en la mayoría de las páginas que lo constituyen, un sello que indica "ser copia exacta de su original", con la firma, también estampada por el mismo medio, del Director de Personal del Ministerio de Agricultura y Cría. Ahora bien, este sistema de certificación es completamente ajeno a la exigencia del régimen jurídico que rige para el derecho venezolano, por cuanto carece de autenticidad: Un sello sin firma autógrafa no constituye prueba alguna de que una copia provenga de un órgano legítimo, en razón de lo cual las páginas o folios que lo ostentan, no poseyendo otra indicación que revele su procedencia, constituyen simples copias sin valor jurídico. Esta Corte en sentencia del 27 de febrero de 1984, señaló en relación con una situación idéntica que: "La certificación es un acto que debe constar en la copia misma y no es un instrumento independiente o ajeno a aquél cuya certificación se quiere hacer constar. La copia y su nota de certificación no pueden separarse sino que, por el contrario, para que la primera tenga valor debe llevar consigo tal certificación. Igualmente, una certificación aislada y separada, no puede ser apreciada por su falta de correspondencia con un documento determinado". En esa oportunidad señaló este organismo jurisdiccional que las notas de certificación que aparecían en los documentos que conformaban el expediente administrativo, por no estar suscritas en forma autógrafa por el funcionario que supuestamente efectuara la certificación, sino, estampadas por un medio mecánico, no podían constituir "un medio auténtico para garantizar la veracidad y exactitud de los documentos aludidos, tratándose éstas de copias fotostáticas". Señalaba en el mismo sentido esta Corte: "Es de observar, que no consta en los autos autorización alguna expedida por la autoridad superior para que el Director de Personal del Organismo pudiera estampar válidamente a través de un sello de caucho su firma en las copias certificadas de los documentos originales del expediente administrativo".

Se establece así por parte de este organismo jurisdiccional que sólo tiene valor el expediente administrativo cuando ha sido debidamente certificado, lo cual no está presente en el caso sub judice impidiendo así que pueda fundamentarse la validez de acto alguno en la citada documentación.

Planteada la cuestión en tales términos, resulta indudable que la validez del acto administrativo de remoción no emerge de los autos por la carencia de su fundamentación y en vista de ello, no habiendo sido aportada por la querellada la prueba de que la decisión recurrida, fue la consecuencia del proceso que se estableciera al efecto, es necesario declarar con lugar su impugnación. Observa esta Corte que la Administración Pública Nacional no podía ignorar, en la defensa de la legitimidad de sus actos, que la autenticidad de los documentos es condición esencial para atribuirle fuerza probatoria y que, no habiendo aportado la documentación necesaria para basar su decisión en la primera instancia, le era posible en esta alzada salvar tal omisión, a pesar de lo cual mantuvo una conducta totalmente pasiva.

De allí que, aun cuando la fundamentación de la sentencia recurrida carezca de base, tal como se señalara, por constituir una intromisión inaceptable del órgano jurisdiccional en la esfera de los poderes propios de la Administración; sin embargo, el acto de remoción resulta nulo en definitiva por no haber sido demostrado su sometimiento a las normas expresas que rigen el procedimiento para asumir tales decisiones.

**CPCA**

**26-4-84**

**Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó**

Respecto a la falta de demostración por parte del querellante de los vicios del acto, que el sustituto del Procurador General de la República alega, se observa que las pruebas fundamentales se encuentran en el expediente administrativo, el cual,

en base al principio de la comunidad de las pruebas para las partes en el proceso, arroja beneficios para el querellante, al demostrar la defensa que el mismo hiciera en sede administrativa y la falta de una adecuada demostración de las irregularidades que se le imputaron en las cuales se fundamentara el acto sancionatorio. El expediente administrativo actúa como una fuente de elementos probatorios no sólo para el presentante (Administración), sino también para el funcionario y el juez puede recabar del mismo los elementos a favor de este último que emerjan de sus actas, tal como lo hiciera el Tribunal *a quo*.

Respecto al alegato de la falta de referencia al expediente administrativo, el mismo carece totalmente de fundamento, ya que la sentencia se remite en forma constante, como antes se mencionara, a las actas del expediente administrativo entre ellas hace especial referencia al informe de auditoría en el mismo contenido del cual copia párrafos enteros. De lo anterior se evidencia que la impugnación carece totalmente de fundamento y así se declara.

#### E. Suspensión de efectos

##### CPCA

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**La medida de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos es un medio de amparo o defensa de los derechos de los particulares.**

La naturaleza de suspensión judicial de la ejecución de los actos administrativos de efectos individuales, de acuerdo a los términos del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es típicamente precautelativa, porque garantiza la efectividad de la sentencia que declara la nulidad del acto impugnado, de ser procedente el respectivo recurso de anulación; de modo tal que si dicho acto es en verdad anulado, puede restablecerse la situación anterior, que fue lesionada o modificada por la actuación administrativa ilegal. En efecto, la medida de suspensión provisional de los efectos del acto cuya nulidad se pretende, asegura al recurrente que la sentencia estimatoria de la pretensión de nulidad sea eficaz, al impedir anticipadamente la ejecución de dicho acto, para garantizar de este modo que los derechos que se dicen violados por la Administración, sean en la práctica realmente restablecidos. Por tanto, constituye también un medio de amparo o de defensa de los derechos de los particulares. De no contemplarse una medida como la analizada, en algunos casos es materialmente imposible que la sentencia favorable al recurrente se cumpla. Por ello, la suspensión de los efectos de las decisiones administrativas, pendientes los juicios de nulidad intentados en su contra, presenta la nota general de las medidas cautelares: el asegurar los resultados del juicio. Sólo que en materia contencioso administrativa, por mediar la presunción de legitimidad que rodea los actos administrativos, a diferencia de las medidas preventivas ordinarias, la suspensión provisional de los efectos de tales actos es excepcional, y por ello, su concesión es taxativa, y en definitiva depende del criterio del respectivo Tribunal. Además, que no obstante su naturaleza precautelativa, la indicada medida de suspensión es fundamentalmente un amparo o garantía de los derechos de la Administración. Por esta razón, la Ley, permite que su tramitación y otorgamiento se realicen inaudita parte, y sumariamente, en contención.

CPCA

25-4-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Los perjuicios irreparables invocados para justificar la suspensión de efectos de los actos administrativos, no necesitan ser de carácter económico o material, sino incluso de orden institucional, moral o social.**

Dada pues, la naturaleza precautelativa de la medida judicial de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos pero fundamentalmente su carácter de medio de amparo o de defensa de los derechos de los particulares, los perjuicios irreparables o de difícil reparación, que el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia exige como condición y justificación para su otorgamiento (puesto que es una derogatoria excepcional de los principios de la ejecución inmediata de los actos administrativos y del carácter no suspensivo de los recursos en su contra, contemplados en los artículos 8 y 87 de la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo), no necesariamente tienen que ser económicos o materiales, sino incluso de orden institucional, moral o social, lo cual implícitamente está reconocido por el propio legislador en la norma citada, cuando expresa que para que el Tribunal Contencioso Administrativo pueda acordar la suspensión debe tener en cuenta las circunstancias del caso, para determinar la irreparabilidad o dificultad de la reparación de los perjuicios que ocasionaría la ejecución inmediata del acto recurrido, así como para concluir si la suspensión es indispensable o no para evitarlos. Este ha sido el criterio establecido por esta Corte en sentencia de fecha 28-07-83, que en esta oportunidad no solo se ratifica sino que también se amplía y precisa como se ha hecho precedentemente.

En el caso de autos, administrando la justificación testimonial presentada por los apoderados de la recurrente, con la propia decisión administrativa recurrida, emanada de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, se desprende que los hechos que dieron lugar al despido del trabajador FRANKLIN RAFAEL GARCIA VERA, fueron la embriaguez que según la recurrente presentaba el citado trabajador al concurrir el día 25 de septiembre de 1983 a su sitio de trabajo en la Discoteca Club 37 del Hotel Park de la ciudad de Mérida, y el irrespeto cometido para su superior inmediato cuando éste le reclamó su conducta. Es decir, las faltas tipificadas en el artículo 31 de la Ley del Trabajo, en sus letras a) y f), como falta de probidad, vías de hecho, injurias o conducta inmoral en el trabajo y como faltas graves al respeto y consideración debidos al patrono, o a sus representantes. Además se deduce tanto de la indicada justificación testimonial como del contenido de la decisión impugnada, que las funciones que desempeñaba el prenombrado trabajador eran las de cajero, y que en ellas recibía liquidaciones de cuentas y procedía a enterar en caja sus productos, y conciliaba dichas cuentas; y que tales funciones las realizaba en relación directa con sus superiores inmediatos y con los otros trabajadores. Por último, de la mencionada justificación aparece que la reincorporación del trabajador a sus labores, puede trastornar la organización y las relaciones internas de la empresa reclamada.

De lo expuesto, concluye la Corte que por el objeto social que realiza la empresa en la cual trabajaba el trabajador cuya reincorporación ha sido ordenada, así como por las funciones de cajero que éste realizaba, su reenganche representaba riesgos irreparables para la organización de la empresa, que incluso por la índole de sus actividades, los mismos pueden alcanzar a terceras personas que concurren a requerir los servicios hoteleros que presta dicha empresa. En efecto, si se permitiera la ejecución de un acto como el recurrido, mediando las anteriores circunstancias, que la Corte aprecia como perjudiciales, y siendo precisamente el fondo del asunto decidido por

la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, el relativo a la calificación o no de ímproba o de irrespetuosa la conducta asumida por el trabajador en su sitio de trabajo, los perjuicios serían de orden administrativo y social, que si en la sentencia definitiva se llegara a declarar la nulidad de la decisión impugnada, porque en verdad el despido resultaba justificado por ser no proba e irrespetuosa la actitud del trabajador, el desajuste que ocasionó el reenganche en las relaciones internas de la empresa y en su organización, no podría subsanarse. Además, el riesgo es aún mayor de tal irreparabilidad, si se tiene en cuenta la circunstancia del caso, como lo ordena el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es decir, las funciones de cajero que realizaba el trabajador, en las cuales el desajuste y la alteración de la armonía en las relaciones con el resto de los trabajadores y con los superiores inmediatos, podrían también traducirse en perjuicios económicos irreparables para la empresa.

Es por lo expuesto, que esta Corte considera que si no se suspende provisionalmente la orden de reenganche en caso como el de autos, en los cuales la organización y administración de la empresa en donde prestaba servicios el trabajador despedido, se ven perturbadas, por ser inconveniente la reincorporación debido a los hechos que ocasionaron el despido, sobre todo cuando ésta se apoyó en faltas relativas a la probidad, moralidad y al respeto debido a los patronos, las relaciones entre superiores y trabajadores y de éstos entre sí, y los servicios y actividades de orden social que presta la empresa a terceros, pueden verse seriamente perjudicados. Por ello, estima la Corte, que para evitar tales perjuicios irreparables o de difícil reparación, resulta indispensable y hasta prudente suspender la ejecución del acto impugnado hasta que la sentencia definitiva se pronuncie sobre las ilegalidades denunciadas por los apoderados de la empresa recurrente, y así se declara.

**CSJ-SPA (52)**

**8-3-84**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**La falta de consignación de la caución en el lapso establecido en el auto de suspensión de efectos de los actos administrativos, se considera falta de impulso procesal y origina la revocación de la medida.**

En la referida oportunidad se acordó igualmente que el recurrente prestase caución hasta por la cantidad de Treinta y Tres Mil Doscientos Cincuenta Bolívares (Bs. 33.250,00) suficiente para garantizar las resultas del proceso, la cual debería constituir el interesado dentro del lapso de quince días hábiles siguientes a la fecha de la citada decisión.

Ahora bien, el artículo 136 ya mencionado establece en su primer aparte que:

“La falta de impulso procesal adecuado, por el solicitante de la suspensión, podrá dar lugar a la revocatoria de ésta, por contrario imperio”.

Por cuanto del estudio del expediente se observa que ha transcurrido el lapso fijado sin que el recurrente haya consignado la señalada caución, esta Sala Político-Administrativa en nombre de la República y por autoridad de la Ley revoca por contrario imperio la medida de suspensión acordada.

## F. Pruebas: apertura del lapso

CSJ-SPA (45)

1-3-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En cuanto a la decisión de esta Sala de fecha 8 de julio de 1982, invocada por el sustanciador como fundamento de su decisión, se observa que la motivación contenida en la misma no es aplicable al caso de autos por lo siguiente:

En dicha decisión, al interpretar la locución "podrá" contenida en el artículo 126 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, según el cual "durante el lapso de comparencia tanto el recurrente como los coadyuvantes u opositores a la solicitud, que hayan atendido al emplazamiento, podrán solicitar que la causa se abra a prueba, indicando específicamente los hechos sobre los cuales recaerán las que pretendieren promover y producir aquellas que no requieran evacuación", la Sala sostuvo que no se trataba de un lapso de preclusión, que impediría la promoción de la prueba dentro del término legal propio para hacerlo (art. 127), sino del uso o no de una facultad. "Entender que durante el lapso fijado para comparencia *deba* hacerse anuncio de las pruebas y más aún, interpretar que de no hacerlo se extingue el derecho de promoverla, es atribuir un sentido distinto a la locución "podrá" usado por la ley, violentar la más elemental técnica en la materia, y atentar por lo mismo contra el principio del orden consecutivo legal con fases de preclusión, rectora de todo proceso judicial".

Pero estima la Sala, como complemento de lo expuesto en ese fallo, que una vez que las partes han escogido la vía de hacer uso de esa potestad de solicitar que la causa se abra a prueba, están obligados a cumplir con el mismo dispositivo legal (Art. 126) que en forma clara y terminante señala que deberán indicarse "*específicamente los hechos sobre los cuales recaerán las que pretendieren promover...*".

El mismo auto apelado reconoce que tal indicación no se realizó y no obstante ordenó abrir la causa a pruebas. Tal proceder desvirtúa el sentido de la normativa legal que persigue que el recurrente, los opositores o intervinientes en el juicio conozcan de antemano los hechos que se pretende probar, a objeto de preparar su oportuna defensa.

Por las razones expuestas, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia declara también CON LUGAR la apelación interpuesta por el abogado Arturo de Jesús Crespo Mora contra el autor del Juzgado de Sustanciación de la Sala de fecha 13 de octubre de 1983, que ordenó abrir a prueba el presente juicio, el cual queda consecuencialmente revocado.

CSJ-SPA (45)

1-3-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**El artículo 128 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia referente a la negativa de apelación respecto del auto de admisión de pruebas no es aplicable por vía analógica al supuesto diferente del auto de apertura de prueba contemplado en el Art. 126 ejusdem.**

Ahora bien, existe una sustancial diferencia procesal entre el acto judicial mediante el cual el juez, luego de examinadas las pruebas presentadas decide admitirlas, y aquél en que simplemente se limita, de acuerdo con la solicitud de la parte



- interesada, a abrir la oportunidad de que ésta presente las pruebas que considere pertinentes.

En el auto de "apertura a pruebas" no se prejuzga acerca del destino final que tendrán las pruebas que posteriormente serán promovidas. El auto de "apertura a pruebas" sólo ofrece la oportunidad procesal a las partes para que manifiesten su voluntad de promover pruebas en el juicio de que se trate e indiquen los hechos que pretenden comprobar. Presentadas éstas, la decisión judicial puede ser de admisión o de inadmisión de esas pruebas.

Tomada la decisión en uno u otro sentido, entra en juego la norma legal que pauta que se oiga en ambos efectos el recurso contra el autor que niegue la admisión de alguna de ellas y que no hay apelación contra el que las admite (Art. 128), pero antes de que eso suceda puede perfectamente la contraparte exponer los alegatos por los cuales considera que el juicio no debe ser abierto a pruebas. Así ocurrió en el caso sub-judice en que el actor alegó oportunamente que la cuestión debatida no ameritaba pruebas por tratarse de un asunto de mero derecho.

De lo expuesto concluye la Sala que el artículo 128 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, referente a la admisión de pruebas, no es aplicable por vía analógica al supuesto diferente de apertura de pruebas contemplado en el 126 *ejusdem*. En consecuencia resulta procedente el recurso de hecho ejercido contra la negativa del Juez Sustanciador a oír la apelación interpuesta contra el auto de fecha 13 de octubre de 1983 que ordenaba abrir el juicio a pruebas, y así lo declara esta Sala.

#### G. Poderes del Juez

CPCA

12-4-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**El juez contencioso-administrativo es contralor de la legalidad y legitimidad de la actividad administrativa, y como tal no puede sustituirse a la Administración ni imponerle sus criterios.**

La Administración querellada fundamentó el acto de remoción y retiro del funcionario querellante en el Decreto 1162 de fecha 30 de junio de 1981, en base al cual se demuestra el supuesto previsto en el ordinal 2º del artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa. Se observa al efecto que el Decreto 1162 estableció la reducción del 10% de los gastos de los Ministerios y de los Institutos Autónomos, en relación con los presupuestos correspondientes al año 1981. Cuando un organismo administrativo procede a establecer la política de reducción de gastos en base a una norma que lo obliga a ello, está actuando en ejercicio de sus poderes propios de administración que le obligan a discernir sobre la oportunidad y conveniencia de sus decisiones. Es el órgano administrativo que está actuando sometido a la Ley el que debe determinar cuál es la política que le resulta más favorable a sus intereses y en qué sectores ha de aplicar el criterio restrictivo que la norma le impone. En el mencionado Decreto, al efecto, no existe una ordenación jerarquizada de los sectores sobre los cuales ha de recaer la reducción, sino que, por el contrario y como es lógico, ya que allí radica la esencia de la actividad administrativa, se deja al órgano decidir de acuerdo con su conveniencia. El juez contencioso-administrativo se presenta así como el contralor de la legitimidad de los actos, no del mérito de los mismos, salvo casos excepcionales expresamente previstos que no corresponden a la situación *sub-judice*. En efecto, el juez no puede sustituirse en la administración activa para imponerle sus opiniones y criterios por cuanto con tal proceder estaría incurriendo en un vicio que

se denomina usurpación de autoridad, lo cual desquicia el sistema de atribución de poderes.

En la presente situación, el juez contencioso-administrativo, una vez determinado el fundamento jurídico del acto de remoción y consiguiente retiro, en cumplimiento de los procedimientos previstos para su realización no podía penetrar en la conveniencia o inconveniencia de la decisión tomada.

#### H. Perención

CSJ-SPA (49)

8-3-84

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**La perención debe ser declarada de oficio, como de pleno derecho, cuando la causa se encuentre paralizada por más de un año.**

Solicitada como ha sido la perención por la Procuraduría General de la República, la Corte observa:

Dispone el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia:

“Salvo lo previsto en disposiciones especiales la instancia se extingue de pleno derecho en las causas que hayan estado paralizadas por más de un año. Dicho término comenzará a contarse a partir de la fecha en que se haya efectuado el último acto del procedimiento”.

Dispone asimismo el parcialmente transcrito artículo en su párrafo final:

“Transcurrido el lapso aquí señalado, la Corte, sin más trámites, declarará consumada la perención de oficio o a instancia de parte”.

La expresada norma merece a la Corte las siguientes consideraciones:

1º Destaca en ella su carácter imperativo, que en anterior decisión fue puesto de relieve por la Corte en los siguientes términos: “El futuro imperativo —declarará— empleado por el legislador impone a la Corte el deber insoslayable de dar por consumado *de oficio* —o sea, sin necesidad de requerimiento alguno— la perención que se haya producido” (s. de 14-7-83, Cebra, S.A., en S. P-A);

2º La expresión “de pleno derecho” allí utilizada significa —como se puso de relieve en dicha decisión— que “el efecto extintivo se produce invariablemente por imperio de la ley, en forma automática e indefectible”;

3º Obliga la norma a la declaratoria de oficio, por la Corte, de la perención o de la caducidad de la instancia, conforme a terminología más actual, como se expresa en la citada sentencia de 14-7-83;

Pero observa, además, la Corte que en el presente caso es más nítida la situación, habida cuenta de que el imperativo legal de declarar la perención parece ineludible para el juez de la causa cuando, como en el de autos, ha sido solicitada por la Procuraduría General de la República, a cuyo titular ordenó notificar el Juzgado de Sustanciación de la Sala el 14 de diciembre de 1981 (folios 73 y 78 del expediente respectivo).

En efecto, ante el requerimiento de la Procuraduría está obligada la Corte a pronunciarse acerca de la caducidad de la instancia, a cuyos fines debe entenderse la designación de ponente y correspondiente lectura del expediente; y, en su consecuencia, la Corte, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad

de la Ley, declara la perención en los términos del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, vencido como está el plazo allí previsto.

Como consecuencia de dicha revocatoria queda firme el acto recurrido —por expreso mandato del artículo 87 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia—, o sea, la Resolución N° 94 de 30 de octubre de 1981, publicada en *G.O.* N° 32.345 de fecha 3-11-81, emanada del Ministerio de Relaciones Interiores, revocatoria de la autorización concedida por ese mismo Despacho a la Empresa “Guardianes y Mensajeros del Litoral C.A.” (GUARMELICA) —mediante Resolución N° 187 de 6-2-76 publicada en *G.O.* N° 30.926 de fecha 20 de febrero de 1976— para prestar el servicio de vigilancia y protección de propiedades.

### 3. *El Recurso Contencioso-Fiscal*

CSJ-SPA (37)

1-3-84

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**La Contraloría no está facultada para la determinación de los tributos, pues sus labores de control, inspección, fiscalización y el examen de las cuentas de ingresos, están dirigidas a establecer si la obligación tributaria ha sido o no correctamente determinada.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 111 del Código Orgánico Tributario, la determinación del impuesto se efectúa mediante actos que declaran la existencia y *cuantía* del crédito tributario o su inexistencia.

En el caso de autos la Contraloría había objetado el cobro hecho a la contribuyente por considerar que el cálculo del impuesto se hizo sobre la base de una resolución ministerial nula por ilegal y que, al aplicársela, la Administración había dejado de liquidar, y por ende de percibir, una cantidad de dinero que es precisamente el monto del reparo. Es decir, la Contraloría objetó la forma de determinar el tributo, actividad que tiene incidencia directa en la cuantía de la obligación tributaria. Ciertamente que entre las facultades de la Contraloría no está la de determinar los tributos “prima facie”, pero sus labores de control, inspección y fiscalización y en particular el examen de las cuentas de ingresos, indudablemente que están dirigidas a establecer si la obligación tributaria ha sido o no correctamente determinada sobre la base de las disposiciones legales que conciernen al caso.

Cuando el Organismo contralor repara la cuenta de ingresos, su objeción tiene en verdad dos destinatarios: el contribuyente (o quien deba responder por él) y el cuentadante (o quien lo garantice), según los términos del artículo 100 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; pero técnicamente la objeción se refiere a la cuenta, y más precisamente está conectada con las operaciones que la soportan. Es decir, la Contraloría encuentra una cuenta inconforme cuando, como en el caso de autos, considera que los tributos a que ella se refiere han sido mal determinados en su cuantía.

Refuerza la presente interpretación el contenido del artículo 111 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República que permite a dicho Organismo designar representantes ante cualquier tribunal para “...sostener los derechos e intereses de la Administración...” en los correspondientes litigios. En el caso *sub judice* tales derechos e intereses se concretan en el monto de los impuestos, que la Contraloría sostuvo que era superior al de los liquidados originalmente.

Resulta claro entonces que se encontraba trabado un debate judicial referido a la determinación del tributo, y que la sentencia del tribunal de instancia, en ese sentido, fijó la cuantía de ese tributo, o sea, lo determinó en el mismo monto en que la estableció la Administración tributaria activa y se apartó del criterio contrario sostenido por el órgano de control.

Tratándose, pues, de un problema de determinación del tributo, poco importa que el asunto fuese de mero derecho, porque había una *cuantía* en discusión; y siendo esa cuantía inferior a Bs. 20.000, la decisión de instancia no era apelable, tal como lo declaró el Tribunal y así también lo declara esta Corte.

#### 4. *El Contencioso-Agrario*

**CPCA**

**30-3-84**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**La Procuraduría Agraria Auxiliar Nacional no posee el poder de representación del máximo organismo (Procuraduría Agraria Nacional dirección Superior) de la jerarquía dentro de la cual actúa.**

La recurrente efectivamente ostenta el cargo de Procurador Agrario Auxiliar Nacional, por lo cual sus atribuciones son las propias de los Procuradores Agrarios, señaladas en los artículos 30, 31, 35, 36 y 37 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios que les faculta para ejercer la representación de los beneficiarios de la Reforma Agraria, a título gratuito ante la jurisdicción agraria. En el caso presente la situación específica de la recurrente tiene una naturaleza particular por cuanto su carácter de Procurador Agrario Auxiliar con jurisdicción sobre todo el territorio del país, tal como se evidencia de la Resolución Nº 70 del Ministerio de Agricultura y Cría, Procuraduría Agraria Nacional, Dirección Superior del 9 de agosto de 1983, la distingue de los Procuradores Agrarios Auxiliares mencionados en la misma resolución, que poseen una competencia territorial limitada. Hecha la anterior premisa corresponde determinar si la circunstancia de ostentar el carácter antes señalado le otorga a la funcionaria la representación del máximo organismo de la jerarquía dentro de la cual actúa. Al efecto se observa que la "auxiliariedad", que es la figura organizativa planteada en el caso presente, implica una relación de subordinación de un órgano frente a otro o del titular de un cargo frente a otro, lo cual le impide, a menos que exista una "delegación", bien de naturaleza legal (norma atributiva de competencia) o bien expresa, esto es, mediante manifestación de voluntad contenida en un documento auténtico, asumir las tareas propias del superior. El órgano auxiliar debe actuar así dentro de la respectiva esfera de su competencia subordinada, a menos que se den las condiciones delegatorias precedentemente señaladas. En el caso de autos la Procuraduría Agraria Auxiliar, aun cuando tenga una esfera de competencia territorial muy amplia por cuanto abarca la totalidad del territorio de la República no posee ni por disposición del texto legal, ni por atribución expresa de su superior, el poder de representarle y por cuanto la sentencia apelada era anulatoria de una decisión de dicho superior era a éste a quien correspondía la legitimidad para interponer el recurso, por todo lo cual, no dándose el supuesto indicado debe estimarse ajustada a derecho la decisión denegatoria que fuera objeto de este procedimiento y en vista de ello esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar el recurso de hecho interpuesto por Rosalba Ramos de Saldivia, antes

identificada, actuando en su carácter de Procurador Agrario Nacional, confirmando en tal forma la negativa de que fuese oída su apelación contra la sentencia del Juez Superior Agrario de fecha 27 de febrero de 1984.

## VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

### 1. Ordenación urbanística de la propiedad: competencias

**CPCA**

**29-3-84**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**La Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano por su naturaleza de órgano de consulta y de apoyo técnico e informativo, no es un órgano de ejecución urbanística.**

Además de lo señalado precedentemente, encuentra la Corte que el Tribunal *a quo* incurrió en un falso supuesto al atribuirle al acto contenido en el Oficio N° 2145 de fecha 1° de noviembre de 1976 el carácter de una decisión administrativa definitiva. En el fallo apelado el Juzgado de la Primera Instancia consideró que tal acto constituye una decisión precedente que creó derechos particulares en favor de la recurrente, lo cual no se ajusta a la verdad, por cuanto, como ya se expresó, la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano carece de facultades decisorias, ya que su naturaleza es la de un órgano de consulta, y de apoyo técnico e informativo, pero no de ejecución urbanística, de modo que no puede asignar uso alguno a los terrenos ubicados en el Area Metropolitana de Caracas.

Pero además de que carece de facultad decisoria, la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, ocurre que del propio texto del Oficio N° 2145 de fecha 1° de noviembre de 1978, no puede deducirse su carácter decisorio. En efecto, en primer término, en los numerales 1 y 3 del indicado Oficio se expresa que se trata de una respuesta a una consulta sobre el terreno propiedad de la recurrente; y en segundo término, porque el propio oficio, en el mismo numeral 1 aclara que la Zonificación R-3-E del referido terreno fue definitivamente establecida por el Concejo Municipal del Distrito Federal, mediante Acuerdo aprobado el día 04-08-71, según consta de Oficio N° 6787 de fecha 18 de agosto de 1971. Es decir, que el acto propiamente mediante el cual se asignó la mencionada zonificación fue un acto emanado del Concejo Municipal del Distrito Federal y no de la prenombrada Oficina.

Al atribuirle el Juez *a quo* al acto contenido en el Oficio N° 2145 de fecha 1° de noviembre de 1976 el carácter de decisión, desvirtuó su naturaleza de acto de consulta e informativo, incurriendo, en razón de tal proceder, en un falso supuesto, violando de esta forma el artículo 12 del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

### 2. Expropiación

#### A. Partes

**CPCA**

**29-3-84**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Quienes aspiren tener condición de partes en los juicios de expropiación deben comparecer y acreditar los derechos que pretenden tener sobre el inmueble a expropiar en el plazo legalmente estipulado.**

Igual sucede con el Concejo Municipal del Distrito Maracaibo cuya representación también asumió en el acto de contestación de la demanda el prenombrado Defensor *ad litem*, por no haber comparecido su representante a pesar de que fue emplazado expresamente en el Edicto, por lo que también la Corte considera a tal Concejo como parte expropiada en este juicio, y así se declara. Advierte la Corte que el reconocimiento de la condición de parte, no significa, a su vez, reconocimiento de derecho alguno del Concejo sobre el bien expropiado, sino su personería procesal, ya que en el juicio expropiatorio constituyen materia extraña las decisiones atinentes a la discusión sobre los derechos de propiedad que puedan surgir entre los expropiados.

Dentro del orden de ideas expresado anteriormente, observa la Corte que quienes aspiren tener la condición de partes en los juicios de expropiación deben comparecer a acreditar los derechos que pretenden tener sobre el inmueble cuya expropiación se solicita, dentro del plazo de diez audiencias, que para tal fin fija el artículo 23 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, contadas después de la publicación del tercero y último Edicto de los señalados en el artículo 22 *ejusdem*. En este sentido, se tiene que si algún interesado no compareció dentro del lapso señalado sino posteriormente, no puede reconocérsele tal condición, y sólo podrá como tercero, oponerse a la entrega del precio a los expropiados, conforme lo prevén los artículos 42 y 45 *ejusdem*, si hubiere acompañado prueba fehaciente de su pretensión.

#### B. *Avalúo: Valor medio*

CSJ-SPA (104)

5-4-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

**A los efectos del informe del valor medio, los peritos no pueden descartar el precio de venta de inmuebles considerándolo por debajo del valor real, en atención al parentesco entre comprador y vendedor.**

Es cierto que la apreciación sobre la similitud es en principio exclusiva de los peritos, pero, tal como alega la representación de la República, en el caso de autos sucede que los propios peritos, en su informe, asientan que las tres operaciones tomadas en cuenta "pudieran considerarse similares aunque no en todas sus características pero sí en algunas de ellas". Por tanto, los peritos realmente no afirmaron, como debe ser, que las operaciones se contraen a inmuebles similares, sino que "pudieran" considerarse como tales: luego, no fue una apreciación clara, cierta y precisa, al punto de que ellos mismos admiten que no son similares en todas sus características.

La duda en la manifestación de los peritos, respecto de este elemento, que es, por cierto, el único apreciado y tenido en cuenta para valorar la tierra, pues descartaron el valor fiscal y los actos de transmisión, significa que no puede admitirse ni acogerse la fijación que hicieron; son aceptables y valederas las explicaciones que dieron para desestimar el valor fiscal y los actos de transmisión, pero ello obligaba a dar al factor "similitud" la mayor precisión y fijeza por ser el único que sirvió de fundamento a la determinación y ni siquiera acudieron a otras posibles circunstancias influyentes, advirtiéndose que valoran, por separado, los recursos forestales, bienhechurías y perjuicios, por manera que la estimación del valor de la tierra tuvo como único fundamento los precios medios de las tres operaciones de compra-venta reseñadas.

Habiendo sido la "similitud" el único elemento para el avalúo de la tierra y apreciando que el informe, al respecto, no es lo suficientemente claro y terminante, porque dice que las operaciones analizadas "PUDIERAN CONSIDERARSE SIMILARES..." y agrega que lo es "aunque no en todas sus características"; esto es, los peritos dudan y vacilan en cuanto a la real similitud ya que "pudieran considerarse" no es lo mismo que decir "son similares", máximo cuando admiten que no lo son en todas sus características, concluye la Corte por establecer que es procedente la impugnación formulada en cuanto al avalúo de la tierra, porque, en definitiva, los peritos no aplicaron debidamente el factor "similitud" que exige el artículo 35 de la Ley de Expropiación; al efecto, si bien similitud no es exactitud, sino parecido, analogía, semejanza, no sucede así en el caso de autos ya que, según los peritos, las operaciones destacadas "pudieran considerarse" similares aunque no en todas sus características. Por otra parte, si los peritos descartan 16 de las 19 operaciones analizadas y lo hacen por las razones que explican, debieran aclarar mejor por qué razón acogían las tres únicas que tomaron en cuenta, pese a usar de la expresión "pudieran considerarse" y admitir que no lo son en todas sus características; a falta de una explicación satisfactoria resulta entonces que esas tres únicas operaciones podrían ser igualmente descartables, tal como hicieron con las otras 16. Cabe agregar: de las varias razones para desechar las 16 operaciones no tomadas en cuenta, los peritos dan como una la de ser "ventas efectuadas entre personas con primer grado de consanguinidad"; pero conforme al artículo 35 de la Ley de Expropiación el elemento es definido como "precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares", de modo que, siendo ventas registradas y no contando que las mismas hubiesen sido declaradas nulas o simuladas, el solo vínculo de parentesco entre comprador y vendedor no es factor para dejar de tomarlas en cuenta, ya que lo destacable es la similitud entre los inmuebles y no ser precio muy inferior al posible valor real del inmueble, y por eso es por lo que la ley manda a promediar, a hacer un promedio de los diferentes precios, aun cuando se cuida de señalar otros factores o elementos, y como los expertos, en el caso de autos, se basaron exclusivamente en el factor "precios medios" resulta que, al descartar ciertas ventas, no por tratarse de inmuebles no similares, sino porque los precios serían inferiores, hicieron una apreciación errada porque o se avalúa conforme a los precios medios de inmuebles similares o se aplican otros factores y elementos para establecer el justo valor de la cosa, por manera que si los peritos, como fue el caso, se sirvieron tan sólo del elemento "precios de ventas de inmuebles similares", no podían descartar algunas por parecerles muy bajo el precio en atención al parentesco entre comprador y vendedor, máximo cuando no exista regla legal alguna que considere o presuma vil (por debajo del valor real) al precio de toda venta entre parientes.

En definitiva, considerando que el avalúo del terreno tuvo por único soporte y fundamento el factor "precios medios", y visto que la apreciación sobre "similitud" que dan los peritos no es admisible y visto que descartaron algunas operaciones sin precisar que los inmuebles no son similares, la Corte concluye por establecer que la valoración de los peritos no es admisible, por todo lo cual la impugnación es procedente y debe prosperar. Así se declara.

C. *Impugnación de avalúo*

CSJ-SPA (102)

5-4-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En consecuencia, la Corte comparte el alegato que, en este sentido, hizo el representante de la República, al señalar que con la experticia sólo puede pretenderse que el avalúo impugnado está incurso en alguna de las causales de nulidad o que lo hacen impugnables, pero no practicar una experticia para sustituirlo sin que, previamente, se hubiese declarado nulo o inválido el impugnado. Y, por tanto, como quiera que la mayoría y aun el disidente se dieron a la tarea de obrar como comisión de avalúo, de actuar como nuevos peritos evaluadores, pero realmente no aportaron elementos que sirvan para abonar los planteamientos concretos de la parte expropiada, la Corte desestima y no aprecia el dictamen de la mayoría ni tampoco el parecer del disidente.

CSJ-SPA (102)

5-4-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**El error en la calificación del recurso de apelación en el caso de impugnación del avalúo, no lo vicia.**

Sobre el aspecto de la calificación dada por la parte expropiada, se observa:

Es cierto, como lo alega la representación de la República, que los apoderados de la expropiación califican al escrito de "RECURSO DE APELACION" y también es cierto que en esta materia no hay ni puede haber tal clase de recurso, pues lo único admisible es la impugnación. Y, desde luego, no puede haber apelación, ya que este es un recurso específico contra sentencias o decisiones dictadas en grado inferior por los Tribunales correspondientes, y en el caso de lo que se trata es de un avalúo, lo que tan sólo permite impugnarlo y no apelar en sentido estricto.

Ahora bien, no obstante el error en la calificación del recurso, la Corte estima que ello es intrascendente, pues la clara intención de la parte es la de impugnar o cuestionar al avalúo practicado. En efecto: manifiesta que interpone el recurso contra el "Informe de Avalúo" y dentro del término de quince días señalados en el convenio que acompaña, y en éste se aprecia (QUINTO) que cualquiera de las partes puede "ejercer el derecho de impugnar el avalúo" en un plazo único de quince días hábiles; y en la parte final del escrito textualmente se dice: "En consideración a la demostración de lo erróneo de los datos y elementos de juicio tenidos en cuenta por este perito, solicitamos de la Sala la declaratoria de nulidad de esta evaluación y pedimos que se ordene un nuevo peritaje... solicitamos expresamente que este expediente se abra a prueba para... probar los fundamentos de nuestra impugnación... Nos reservamos el derecho de presentar cualquier otra prueba... para la comprobación de esta *impugnación*..." (Subrayado de la Corte).

En consecuencia, lo ejercido fue el recurso de impugnación previsto en el arreglo amigable y dentro del lapso fijado, por lo cual el haberlo llamado "Recurso de Apelación" es intrascendente, porque lo que importa no es la denominación que se dé, sino el contenido mismo del recurso y la finalidad perseguida: tratar de lograr la nulidad y que se ordene un nuevo peritaje.

Por lo tanto, la Corte establece que la parte expropiada ha ejercido, en el caso, el recurso de impugnación contemplado en el punto QUINTO del arreglo amigable



celebrado con la República y contenido en documento otorgado el 28 de agosto de 1975, acompañado al escrito y agregado a los folios 9, 10 y 11, y que tal impugnación se contrae al avalúo practicado por el perito único Ramón Sosa Bor, copia del cual se acompañó y cursa agregado del folio 12 al 17. Así se declara.

CSJ-SPA (72)

27-3-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**En la impugnación del avalúo, el juez es el encargado de fijar el procedimiento y determinar según la naturaleza o índole del asunto la tramitación procesal a seguir.**

Como bien lo señala la apelante, en su solicitud para que se diera por firme el acuerdo amigable en escrito presentado a la Corte, no existe procedimiento especial para tramitar tanto esa pretensión como la de sentido contrario: impugnación al avalúo practicado en virtud del arreglo amigable.

Ahora bien, en el caso de autos estamos en presencia de dos pretensiones contradictorias o contrapuestas: la formulada por la expropiada (J.RAY MC.DERMONT VENEZUELA C.A.) mediante la cual impugna el avalúo; y la del ente encargado de la expropiación (Enlven) pretendiendo que no hubo impugnación y que, por ende, el arreglo quedó firme. Lo que ocurrió fue que el Juez de la causa, a la primera pretensión (la de la expropiada) dispuso darle el curso de un juicio ordinario y la tramitó como si fuese una demanda incoada contra la expropiante, ordenando citarla para la contestación el décimo día hábil; en cambio, con la pretensión de la expropiante contenida en escrito separado, abrió otro expediente y se limitó a ordenar "notificar" a la expropiada para que compareciera a exponer y le fijó el segundo día hábil después de notificado.

Por tanto, de la manera como el Juez de la causa dio curso a ambas cuestiones resultaría que una es un "juicio ordinario" y otra un procedimiento especial a ad-hoc. Empero, la primera pretensión no fue realmente una demanda ordinaria cualquiera, sino la impugnación al avalúo que se califica de "demanda de impugnación", y siendo el Juez el encargado de fijar el procedimiento, de determinar, según la naturaleza o índole del asunto, la tramitación procesal a seguir, debió aplicar el criterio de la Corte en el sentido de que la cuestión es exclusivamente de ejecución del arreglo amigable, teniendo éste la misma fuerza de una sentencia firme, y sólo falta determinar la indemnización correspondiente. En tal virtud, aun cuando la expropiada haya calificado a su pretensión de "demanda", el Juez estaba obligado a dar al asunto el curso correspondiente y no tramitarlo como si fuese un juicio ordinario, porque el avalúo y la consiguiente impugnación no es sino una secuela o secuencia de haber terminado, por la vía amigable, la contienda sobre la expropiación misma, de modo que a ese aspecto, ejecución solamente, no puede dársele la tramitación formal de un juicio civil ordinario.

En consecuencia, el error del Tribunal de la causa al ordenar tramitar la impugnación como si se tratara de una demanda auténtica no es argumento valedero para cuestionar la acumulación solicitada, pues en el caso se está en presencia de dos asuntos que versan sobre lo mismo: la validez o no del avalúo practicado, respecto del cual las partes tienen pretensiones contrarias o contradictorias. Así se declara.

D. *Precios: Intereses*

CSJ-SPA (98)

5-4-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**Si está pendiente la decisión sobre la oposición en la expropiación, y no es líquida y exigible la cantidad derivada de la indemnización, no pueden reclamarse intereses sobre la misma.**

En cuanto al otro planteamiento, el no pago (total, pues se admite haber recibido una parte) del monto fijado en la sentencia, se observa:

Ha sido criterio de la Corte que el monto a pagar con ocasión de una expropiación devenga intereses desde la ocupación judicial hasta la fecha de realizarse el pago. Ahora bien, los intereses, tanto en los casos de expropiación como en los demás a que hubiere lugar su procedencia, constituyen siempre accesorio de una obligación principal y, por tanto, su exigibilidad depende de la liquidez y exigibilidad de la correspondiente obligación principal; por eso, el derecho a reclamarlos está supeditado y sometido a la procedencia del reclamo de lo principal, por manera que, sin ese requisito, no puede plantearse una exigencia autónoma e independiente de intereses; esto es, no puede pedirse intereses sin estar establecido definitivamente y sin lugar a dudas, sin discusión y sin controversia, el derecho a cobrar una suma principal.

A este respecto, y por lo que hace al caso de autos, lo primero que se advierte es que la sentencia invocada, dictada el 17 de noviembre de 1981, no estableció plazo alguno para que el expropiante, Instituto Nacional de Obras Sanitarias, pagase o hiciese efectivo el pago del monto fijado; no fue una sentencia, como deja ver el libelo de la demanda, que condenó al Instituto a pagar, sin plazo alguno y sin más trámites, a Inversiones Macarao y a Ernestina Alonzo de Sapino la suma de dinero que indica, ni menos condenó especial y expresamente a pagar intereses a partir de determinada fecha, por lo cual de la sentencia misma no emerge ni puede emerger el derecho de los demandantes de autos a reclamar, en juicio separado, el pago de intereses.

Por lo tanto, para poder aspirar a intereses es necesario, previamente, que el derecho a cobrar lo principal fuese exigible y líquido y no sometido a contingencia o discusión alguna; y, como fue alegado y probado por el Instituto demandado, sucede que en el juicio de expropiación hubo oposición de un tercero al pago, esto es, se presentó la situación que prevé y se contempla en los artículos 42 y 45 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social; en efecto, consta y aparece de la copia certificada producida en el acto de contestación de la demanda, cursante del folio 117 al 128, que el ciudadano José Félix Rodríguez Moreno, mediante apoderados, se opuso formalmente a que se entregara el precio a los expropiados, de conformidad con los mencionados artículos 42 y 45 de la Ley, oposición que fue admitida cuanto ha lugar en derecho por el Juzgado de la causa, Segundo de Primera Instancia en lo Civil. Y los expropiados en aquel juicio y demandantes en el presente no han probado que la oposición estuviese desechada por sentencia definitivamente firme para cuando intentó esta demanda ni para cuando se dio la contestación; al respecto, acompañaron copia certificada de la sentencia dictada por el Juzgado de la causa el 13 de octubre de 1982 (agregado de folio 180 al 183 de este expediente) que declaró sin lugar la oposición, pero sin constancia de estar definitivamente firme, es decir, sin constancia de haber quedado firme, por lo cual se trataba, para el momento de incoar la demanda y de ser contestada de oposición pendiente de decidir, de oposición en tramitación que impedía, legalmente, pagar a los expropiados.

No importa que la sentencia invocada del 17 de noviembre de 1981, hubiese fijado la cantidad que el Instituto "ha de pagar a Inversiones Macarao, C.A. ... y a la ciudadana Ernestina Alonzo de Sapino" y que esas personas figurasen en el juicio y en las actuaciones como propietarios del inmueble objeto de la expropiación, pues lo que importa y cuenta es que, pendiente la oposición del tercero, las personas expropiadas no puedan recibir pago, no pueden exigir de inmediato su entrega, ya que pendía la decisión que ordena el artículo 45 de la Ley: el depósito o no del precio correspondiente al valor de la cosa expropiada en vista de la oposición formulada. No basta con ser reconocido y tenido, en el procedimiento, como propietario o dueño del bien para, sin más, adquirir el derecho a recibir el precio, pues planteada alguna oposición, primero debe dictarse la decisión que establece la ley y, en caso de ser desechada la oposición por sentencia firme, es cuando surge y nace el derecho a recibir el precio y, consecuentemente, el ser acreedor a posibles intereses.

No probó la parte actora que para la fecha cuando se contestó la demanda ya hubiese estado decidida, de manera definitiva y por sentencia firme, la oposición invocada por el Instituto demandado, por lo cual si en ese momento estaba *pendente litis* el derecho a recibir el pago del capital, no había nacido todavía el derecho de reclamar, pedir y exigir lo accesorio: los intereses correspondientes. La parte actora en el presente juicio probó que hubo sentencia del Juzgado de la causa, dictada el 13 de octubre de 1982, que declaró sin lugar la oposición, pero no probó que estuviese definitivamente firme para cuando el Instituto contestó la demanda y alegó la existencia de esa oposición como obstáculo e impedimento legal para recibir el pago, en virtud de lo cual la reclamación, en juicio separado y autónomo como el presente, es improcedente y no puede prosperar, toda vez que las pruebas aportadas por la parte actora no desvirtuaron el alegato del demandado: la existencia, para el momento de contestar, de una oposición aún en curso y pendiente de ser resuelta, siendo, por ello, irrelevantes y sin importancia las pruebas aportadas por las demandantes, pues no destruido el alegato del demandado, las pruebas sobre ocupación, juicio, aceptación como dueños, fijación del monto a pagar, rata de interés aplicable y demás resultan intrascendentes en atención a la situación analizada.

En resumen: la petición de intereses fundada sobre el capital en el aspecto de la mera ocupación es improcedente y en el aspecto de accesorio del valor fijado es igualmente improcedente por la circunstancia de cursar, para el momento de contestarse la demanda, una oposición de tercero, por todo lo cual la demanda incoada no puede prosperar y debe declararse sin lugar.

#### E. Sentencia: Ejecución

CSJ-SPA (33)

1-3-84

Presidente Ponente: René De Sola

**No procede la suspensión de la ejecución de la sentencia expropiatoria cuando el Tribunal ya ha decidido sobre la oposición a la entrega del precio.**

Lo que tiene por decidirse en el caso *sub judice* es la procedencia del recurso de hecho intentado como resultado de haberse oído la apelación en un solo efecto; es decir, si procede o no la suspensión de la ejecución de la sentencia expropiatoria, que consiste en la entrega del precio a las personas que demostraron fehacientemente la titularidad sobre el inmueble expropiado, de conformidad con el procedimiento pautado por la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. No se

va a analizar, por lo tanto, en esta decisión la cuestión de fondo, o sea, la admisibilidad o inadmisibilidad de la solicitud de tercería.

De lo mencionado en la narrativa resulta que en el presente caso nos encontramos con un juicio de expropiación en el cual esta Sala dictó dos sentencias en el ámbito del proceso expropiatorio: la primera (24-2-83), señala las personas que detentan una legitimación pasiva; la segunda (11-8-83), declara sin lugar la oposición a la entrega del precio formulada, entre otras, por la recurrente.

Al dictarse las mencionadas sentencias es evidente que en la esfera del proceso expropiatorio se han agotado todas las vías, tanto en lo referente a la oposición a la expropiación (artículo 26), así como en la oposición a la entrega del precio con fundamento en el artículo 45, siendo así concluyente para el Juez de la causa, en base al principio de ejecutoriedad de la sentencia, proceder a la ejecución de la misma; vale decir, ordenar la entrega del precio a las personas que demostraron fehacientemente su titularidad sobre el inmueble expropiado.

La entrega del precio cumple con lo dispuesto en el artículo 101 de la Constitución Nacional, que exige sentencia firme y pago de justa indemnización como requisitos para la expropiación de cualquier clase de bienes.

¿Qué significa "justa" indemnización? *Primero*, que el precio fijado corresponde al valor del inmueble. (artículo 35); *segundo*, que el precio sea entregado a las personas quienes demostraron fehacientemente la titularidad sobre el inmueble expropiado (artículo 42), y, como consecuencia, *tercero*, que la entrega del precio no sufra diferimiento, ya que toda demora afecta la justa indemnización.

Los dos primeros aspectos fueron resueltos dentro del juicio de expropiación (Sentencias de la Sala Político-Administrativa de fecha 24-2-83 y 11-8-83). ¿Puede el Juez de expropiación, en estas circunstancias, suspender la ejecución, con la cual se diferiría la entrega del precio, sin quebrantar su propia decisión? Obviamente no puede hacerlo. He aquí la justificación del hecho de no haberse oído en ambos efectos la apelación ejercida y la idéntica razón que asiste a la Sala (Juez de alzada en el concluido proceso expropiatorio) para declarar improcedente la suspensión de la ejecución de la sentencia.

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 interpuesto por la Compañía Inversiones Monteverde, C.A., contra el auto de fecha 27 de septiembre de 1983 dictado por el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda.

### 3. Régimen Inquilinario

**CPCA**

**29-3-84**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**La Corte decide la aplicación analógica de las causales de desalojo a los casos de oposición al ejercicio del derecho de preferencia.**

Estima esta Corte que el Decreto antes mencionado, en el cual se fundamenta el derecho de preferencia, no contempla causales específicas de oposición, por lo cual ha sido la práctica administrativa y la jurisprudencia del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, los que han venido estableciendo como tales a las mismas razones que pueden hacerse valer para solicitar el desalojo en los contratos por

tiempo indeterminado. Esta práctica es una valedera interpretación analógica del sistema, ya que la negativa del derecho de preferencia se transforma de hecho en una causal de desalojo. Ahora bien, en el caso de autos se aprecia que el propietario no ha demostrado que tuviese efectiva necesidad de ocupar el inmueble para habitarlo, lo cual constituye el supuesto previsto para tales causas en el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, ya que se encuentra residenciado en un inmueble en el cual paga un alquiler relativamente bajo y no fue demostrado el alegato de que la hija del matrimonio estuviese dispuesta a radicarse en Venezuela con su padre. Por otra parte, la circunstancia demostrada en autos de que el propietario hubiese aceptado la opción de compra del inmueble que actualmente habita, revela que sus necesidades habitacionales se encuentran cubiertas, en razón de lo cual no puede estimarse, como lo hiciera el fallo impugnado, demostrada la necesidad urgente y perentoria de obtener la desocupación del apartamento ocupado por el inquilino quien, en virtud de sus limitaciones económicas y de las cargas familiares sí está urgido de continuar ocupando el inmueble.

## VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

### 1. *Relación de empleo público: Naturaleza*

CSJ-SPA (66)

22-3-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**La relación de empleo público que se establece entre la Administración, sea ésta Nacional, Estatal o Municipal, y las personas que le prestan servicio, es una relación de carácter público predeterminada por el órgano público competente a través de normas de rango legal.**

La relación de empleo que se establece entre la Administración, sea ésta Nacional, Estatal o Municipal y las personas que les prestan servicio, es una relación de carácter público predeterminada por el órgano público competente a través de normas de rango legal. En tal virtud, el funcionario que ingresa al servicio de la Administración, en cualquiera de las ramas del Poder Público, lo hace a través de un acto-condición para insertarse en una situación jurídica preexistente de carácter impersonal, objetivo, general y permanente que sólo puede modificarse a través de actos generales (Ley o Reglamento) sin que pueda ser objeto de acuerdos particulares. En efecto, la República, el Estado o el Municipio fijan unilateralmente las condiciones en que se va a desarrollar dicha relación, correspondiendo al funcionario y empleado los derechos y obligaciones descritos en el acto normativo respectivo.

La admisión de la naturaleza unilateral o estatutaria de la relación de empleo público envuelve una consecuencia de singular relevancia: la imposibilidad de que el acuerdo de las partes intervinientes en la relación influya, incida o determine las pautas relativas a la formación, desarrollo y terminación de la misma, por cuanto todas estas fases están ya debidamente reguladas por una norma jurídica. Por ello resulta inadmisibles que el funcionario o servidor público celebre contratos individuales o colectivos de trabajo con el ente público al cual presta sus servicios, pues de lo contrario podría resultar que el Estado, en olvido aparente de las normas que rigen su actuación y de la de sus servidores, regulara a través de cláusulas contractuales materia específica de la reserva legal.

La circunstancia anotada implica, de otra parte, la absoluta inaplicabilidad de la Ley del Trabajo a la relación de empleo público. En primer lugar, porque a ello se opone la naturaleza misma de ésta ya desenvuelta en Leyes o Reglamentos de carácter especial, y en segundo término, porque la propia Ley laboral excluye de su régimen a los funcionarios públicos por disposición expresa contenida en su artículo 6º. Sobre esta base la Corte ha sostenido el criterio conforme al cual toda la materia comprendida en las relaciones obrero-patronales está sometida a las disposiciones de la Ley del Trabajo, motivo por el cual los problemas que surjan con motivo del ejercicio de los derechos o el cumplimiento de las obligaciones de patronos y obreros con ocasión del trabajo, es de la competencia de los Tribunales del Trabajo. Los funcionarios públicos están regidos por su propio estatuto, que es la Ley de Carrera Administrativa, en cuya virtud si una persona ejerce labores en las cuales predomina el esfuerzo intelectual sobre el físico, ha recibido un nombramiento y desempeña un cargo permanente, la misma no podrá estar vinculada a la Administración por una relación sometida a las disposiciones de la Ley del Trabajo.

Esta consideración fundamental lleva a afirmar que estando excluidos en general los empleados públicos del ámbito de la Ley del Trabajo, la aplicación de ésta en el campo de la función pública procederá sólo a título excepcional por expresa remisión de la ley u ordenanza que a tales efectos se dicte, aplicación que en todo caso se hará según los lineamientos y pautas trazadas por aquéllas, como ocurre en el ámbito nacional en materia de prestaciones sociales. Por consiguiente, dicha remisión no puede significar, en modo alguno, que dicho texto rige con carácter general la relación que vincula a la Administración con las personas que le prestan servicio.

## 2. Carrera Administrativa

### A. Aplicación de la Ley al Personal Administrativo de las Universidades Nacionales

**CPCA**

**21-3-84**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Ahora bien, sólo los miembros del personal administrativo de la Universidad Simón Bolívar son funcionarios públicos sujetos al régimen establecido en la Ley de Carrera Administrativa, conforme lo estatuye el Reglamento General de la Universidad Experimental Simón Bolívar, de fecha 14-11-83, en su artículo 126, por lo que lo relativo a las prestaciones sociales del personal directivo, académico, docente y de investigación de dicha Universidad, no corresponde al Tribunal de la Carrera Administrativa, cuestión ésta que ratifica el ordinal 5º del artículo 5º de la Ley de Carrera Administrativa, al exceptuar a tales funcionarios de su aplicación.

### B. Funcionarios excluidos: carrera diplomática

**CPCA**

**21-3-84 y 12-4-84**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Los funcionarios del servicio exterior que forman parte del "personal en comisión" no están comprendidos dentro de la calificación de funcionarios de Carrera.**

Para resolver el objeto de la apelación, en los términos expuestos en el respectivo escrito de fundamentación, la Corte observa:

La determinación o no del cargo de Consejero, ocupado por el querellante, como del servicio diplomático, y por ende, la precisión de si su titular por el solo hecho de ocupar dicho cargo, está excluido de la Ley de Carrera Administrativa, constituye la cuestión fundamental que debe resolver la Corte. En otras palabras, la Corte debe resolver si la sola circunstancia de que una persona ocupe un cargo que la Ley del Servicio Exterior califica como del servicio diplomático, es suficiente para excluirla del campo de aplicación de la indicada Ley de Carrera Administrativa, independientemente de que aquélla no haya ingresado a la carrera diplomática, por no haber la Administración dado cumplimiento a los trámites de ingreso a dicha carrera, que prevé la Ley del Personal del Servicio Exterior.

En el presente caso, no hay duda que el querellante ocupaba un cargo que el artículo 3º de la Ley del Personal del Servicio Exterior considera dentro del servicio diplomático, porque así se desprende de la propia querrela, en la cual el actor admite que el cargo del cual fue destituido era el de Consejero.

Ahora bien, según el artículo 2º *eiusdem*, el personal de carrera del servicio exterior, son aquellos “funcionarios que, *de conformidad con la presente Ley*, queden adscritos como tales a los servicios diplomáticos, consular e interno de la Cancillería” (Subrayado de la Corte). Es decir, que en principio, un funcionario de tal servicio está excluido de la Ley de Carrera Administrativa, de acuerdo a lo establecido en el ordinal 2º del artículo 5º *eiusdem*, pero, también se observa, que la adscripción a dicho servicio tiene que efectuarse en la forma que la Ley del Personal del Servicio Exterior prevé. En efecto, el ingreso a la carrera diplomática, y que permite calificar a un funcionario como personal de carrera, debe efectuarse mediante el procedimiento previsto en los artículos 13 y siguientes de la Ley últimamente citada, o sea, el de concurso de oposición. El ingreso mediante otro medio diferente al señalado, no permite calificar como personal de carrera del servicio exterior a la persona que desempeñe un cargo que la Ley reserva a dicho personal. Ello incluso lo prevé la Ley en comentarios, cuando considera como personal en comisión a “Todos los funcionarios que desempeñen cargos que en virtud de la presente Ley se reservan al personal de carrera, y *no están calificados como tales*” (artículo 66, literal “a”; subrayado de la Corte), hasta el punto que por no ser de carrera, el personal en comisión es de libre nombramiento y remoción (artículo 77 *eiusdem*).

Por lo expuesto, concluye esta Corte que el querellante forma parte de lo que la Ley del Personal del Servicio Exterior denomina “personal en comisión”, porque si bien desempeña un cargo que se reserva al personal de carrera, sin embargo, su titular no tiene esta condición, por no haber ingresado al servicio diplomático por medio de un concurso de oposición. Por esta circunstancia, no está amparado por la estabilidad que al personal de carrera del servicio exterior reconoce el artículo 12 *eiusdem*, sino que por el contrario, puede, según la Ley citada, ser removido libremente. Luego, no opera respecto del querellante la exclusión señalada en el ordinal 2º del artículo 5º de la Ley de Carrera Administrativa, sino que, por el contrario, cae bajo el ámbito general del estatuto del funcionario público que define el artículo 1º *eiusdem*, y así se declara. Tal circunstancia se desprende de los propios autos, por lo que al declararse incompetente el Tribunal *a quo*, no decidió conforme a lo alegado y probado en autos, violando de esta forma los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil.

C. *Funcionarios de libre nombramiento y remoción: Aplicación Decreto 211*

CPCA

15-3-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**La Corte hace referencia a la interpretación restringida del Ordinal 1 letra "C" del artículo único del Decreto 211.**

A pesar de la anterior declaratoria que sería suficiente a los fines de la confirmación del fallo impugnado, considera conveniente y oportuno esta Corte ratificar el criterio del Tribunal de la Carrera Administrativa de que la interpretación del ordinal 1º, letra "C", del artículo único del Decreto 211 debe hacerse en forma restringida dada la naturaleza de la norma, por cuanto la misma alude a la declaratoria como de libre nombramiento y remoción de los cargos comprendidos en "las dependencias al servicio directo de la Presidencia de la República", por lo cual para su aplicación debe tomarse en cuenta lo siguiente:

*Primero:* Las dependencias a las cuales alude la norma no pueden referirse, como ha sido hecho en algunas oportunidades por la Administración, a la totalidad de las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República, establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Central, por cuanto si bien es cierto que ellas son los órganos instrumentales del Poder Ejecutivo, sin embargo, forman parte de organizaciones independientes cuyos directivos máximos agotan con sus actos la vía administrativa.

*Segundo:* La expresión utilizada en el Decreto, debe interpretarse en el sentido de que sólo cubre los cargos que se encuentran adscritos al despacho de la Presidencia de la República. Esta limitación obedece a la circunstancia de que la técnica organizativa obliga muchas veces a adscribir directamente a la Presidencia de la República determinados servicios, por lo cual hay que evitar que se interprete erróneamente que los cargos que los mismos impliquen quedan *ipso iure* calificados como de libre nombramiento y remoción.

*Tercero:* Además de las limitaciones señaladas debe recordarse que el análisis de la calificación de un cargo a los fines de la aplicación del Decreto 211 no es genérico sino concreto y específico para cada caso, ya que no existen clases de cargo que se califican en base a la normativa del Decreto, sino cargos concretos que sufren tal calificación en virtud de las funciones concretas que su ejercicio implica.

CPCA

15-3-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**El Decreto 211 al diferenciar los cargos de "Alto Nivel" con los de "confianza", distingue en estos últimos a los cargos de acuerdo con las funciones que se ejerzan y con la ubicación orgánica que posean.**

El fundamento de la formalización de la apelación efectuada por la sustituta del Procurador General de la República contra la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa, radica en la consideración de la apelante de que el cargo desempeñado por la funcionaria removida estaba vinculado estrechamente a la seguridad e interés nacionales, en razón de lo cual implicaba funciones de alta confiabilidad que la ubicaban en el supuesto de la letra "C" del artículo único del Decreto 211.



Planteadas las posiciones procesales en la forma que anteceden esta Corte observa que el acto de remoción de la querellante, quien desempeñaba el cargo de Secretario Administrativo II, adscrita a la Secretaría del Consejo de Ministros, se fundó en lo dispuesto en la letra "C" ordinal 1º del artículo único del Decreto 211, que declara "de confianza" y en consecuencia de libre nombramiento y remoción a los cargos comprendidos en "las dependencias al servicio directo de la Presidencia de la República". Por su parte la sustituta del Procurador General de la República, estima que el cargo era de confianza, no por la ubicación en la cual se encontraba, sino por la naturaleza de las funciones que implicaba, las cuales estaban revestidas, en base a su vinculación con el interés público y con la seguridad nacionales de "confidencialidad".

No puede dejar de señalarse que, si bien el Decreto 211 que permite la conversión de algunos cargos de carrera en cargos de libre nombramiento y remoción hace una diferencia entre los que son de alto nivel (supuestos contemplados en la letra "A") y los que son de "confianza" (letras "B" y "C"); sin embargo, distingue en esta segunda categoría a los cargos de acuerdo con las funciones que se ejerzan y con la ubicación orgánica que posean. En la letra "B" (en sus dos supuestos) la calificación depende de la naturaleza o la índole de las actividades que el cargo implique para su titular; en cuanto que los supuestos de la letra "C", obedecen exclusivamente a la ubicación orgánica de los cargos, independientemente de las funciones, en forma tal que un Taquígrafo o un Analista de Personal o un Archivero serán de "confianza" aun cuando sus labores no estén revestidas de la confiabilidad que tal calificativo presupondría, si se encuentran ubicados bajo la dependencia directa de algunos de los jerarcas que en dicha letra se enuncian.

Visto lo anterior resulta evidente que el Tribunal de la Carrera Administrativa calificó al cargo desempeñado por la querellante, tomando en cuenta, tal como lo exigía el inciso en el cual se fundamentara el acto de remoción, la ubicación orgánica del mismo; en cuanto que la sustituta del Procurador General de la República se refiere a un supuesto funcional que es ajeno completamente a la controversia planteada. En tal sentido carece completamente de fundamento la impugnación de la representante de la República y así se declara.

### 3. *Derechos: Derecho a la sindicalización*

CSJ-SPA (66)

22-3-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**El sindicalismo en la función pública municipal, requiere de texto legal expreso que lo reconozca.**

La Corte quiere señalar por otra parte que el régimen específico de la función pública, desarrollado por leyes en el ámbito nacional y estatal y por ordenanzas en el municipal, acorde con el dispositivo constitucional previsto en los artículos 23, numeral 2º, 29 y 122 de la Carta Fundamental, se determina a-priori la naturaleza propia del sindicalismo que dentro de la misma se permite ejercer a los funcionarios públicos para la defensa de los derechos e intereses que tales cuerpos normativos consagran; *sin que ello pueda significar que tales sindicatos gozan de las características que ostenta esta organización en el campo laboral ni cuentan tampoco con los instrumentos de la misma (contratación colectiva y huelga) para obtener reivindicaciones económico-sociales a favor de sus afiliados.*

En tal sentido puede afirmarse que el sindicalismo en la función pública municipal, al igual que otros derechos atinentes al empleado, requiere de texto legal expreso que lo reconozca, conforme a lo dispuesto en los artículos 135 y 136 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que ordena al Municipio establecer un régimen de administración de personal que garantice la escogencia, promoción y ascenso por el sistema de mérito; una remuneración acorde con las tareas que se desempeñen, estabilidad en los cargos y un adecuado sistema de seguridad social, a menos que exista uno nacional al cual deba afiliarse obligatoriamente el personal municipal, a cuyos fines se faculta al Municipio para establecer en su jurisdicción la carrera administrativa. Debe resaltarse además que los integrantes de las Directivas de las organizaciones sindicales, reconocidas en el ámbito nacional, dadas las especificaciones que caracterizan a tales agrupaciones y los fines que persiguen, sometidos siempre al interés general, sólo tienen derecho en número de dos a un permiso remunerado cuya determinación es competencia de la máxima autoridad administrativa en consulta con los sindicatos, "teniendo en cuenta las necesidades de la Administración y el número de afiliados de cada uno de ellos" sin que tal autorización involucre en modo alguno el fuero sindical y la secuela de inamovilidad que opera en el campo laboral, como pretende destacar el recurrente.

#### 4. Retiro

##### A. Competencia

**CPCA**

**29-3-84**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

**La competencia para decidir el retiro de la función pública es del Ministro acutando directamente o por delegación.**

1.—Establece el Artículo 6 de la Ley de Carrera Administrativa que la competencia en todo lo relativo a la función pública y a la administración de personal en la Administración Pública Nacional se ejercerá por los Ministros del Despacho.

2.—Sobre este dispositivo el Artículo 36 *ejusdem* señala que "los nombramientos" (y por lo tanto el retiro) de los funcionarios de carrera de libre nombramiento y remoción se efectuarán por los funcionarios que menciona el referido Artículo 6.

3.—De acuerdo con el Artículo 20 Ordinal 25º de la Ley Orgánica de la Administración Central, se reconoce al Ministro, la facultad de delegar atribuciones en funcionarios de su despacho.

4.—La notificación de la decisión adoptada por el titular del Despacho para retirar al funcionario por alguna de las causales que prevé el Artículo 53 de la Ley o al removerlo sin poder reubicarlo, la hace, en la mayoría de los casos, el Jefe o Director de la respectiva Oficina de Personal. A partir de enero de 1982, entrada en vigencia la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la notificación del acto administrativo debe llenar los extremos previstos en el Artículo 73 de la misma, a saber: "texto íntegro del acto emanado de la autoridad competente e indicar, si fuere el caso, los recursos que proceden con expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales deban interponerse".

5.—En el caso de autos no consta delegación alguna del titular del Despacho en el Director General del mismo que le permitiera adoptar la decisión de remover que notifica al querellante y no aparece tampoco en el expediente administrativo el acto del Ministro cuyo texto íntegro debe constar en la notificación, por el cual se

*remueve* a éste, en cuya virtud, esta Corte concluye en que el acto de remoción y retiro de JOSE LUIS MORA BARRIOS está viciado, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 19 Ordinal 1º) de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de nulidad absoluta al emanar de un funcionario incompetente para adoptarlo. Verificada la incompetencia de la autoridad administrativa que tomó la decisión procede la reincorporación del funcionario al cargo que ejercía con el pago de los sueldos dejados de percibir, hasta la fecha de esta sentencia.

**CPCA****12-4-84**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

**La Corte señala los requisitos a cumplir para que proceda la reducción de personal.**

Observa la Corte que conforme al Artículo 53 numeral 2º) de la Ley de Carrera Administrativa y los Artículos 118 y 119 del Reglamento General de éste, la reducción de personal procede, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- 1.—Que se deba a limitaciones financieras, reajustes presupuestarios, modificación de los servicios o cambios en la organización administrativa;
- 2.—Que una o varias de esas causas tenga justificación, si fuere el caso, en el Informe que levanta el organismo interesado;
- 3.—Que exista la opinión de la Oficina Técnica competente, si fuere necesaria;
- 4.—Que la solicitud de reducción sea sometida y aprobada por el Consejo de Ministros.

Obtenida ésta se adopta la decisión de remover y se notifica al interesado cumpliendo los extremos previstos en los Artículos 9, 18 y 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, se pasa éste a disponibilidad y se realizan los trámites reubicatorios. Se le retira si la reubicación no es posible, se inicia el trámite del pago de prestaciones. Se le inscribe en el Registro de Elegibles.

El incumplimiento de los requisitos anotados en los numerales 1º) y 4º) dada su esencialidad para dar origen y culminar el proceso de reducción, vician el acto de remoción y lo hacen pasible de anulación.

En el caso de autos, no existe constancia de que la reducción de personal haya sido aprobada por el Consejo de Ministros, en cuya virtud, siendo este requisito esencial el acto queda afectado de invalidez. La sustituta del Procurador General de la República presentó ante esta Corte, solamente, el Informe que basa la medida, pero no comprobó el cumplimiento de los demás requisitos. por consiguiente, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara SIN LUGAR la apelación intentada contra la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa de fecha 24 de noviembre de 1983, la cual CONFIRMA en esta oportunidad, salvo por lo que refiere al monto de los sueldos, cuyo pago acuerda hasta la fecha de esta sentencia.

#### B. Destitución

**CPCA****12-4-84**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

**A la autoridad administrativa con competencia para destituir no le compete solicitar la destitución sino ordenarla.**

La Corte para decidir debe, en primer lugar, analizar el acto administrativo por el cual se destituyó a la ciudadana Victoria Petrovich de Arnone, acto cuya ilegalidad se pidió, aspecto éste no apreciado por la recurrida.

En efecto, el acto de destitución tiene fecha del 30 de septiembre de 1979, produciéndose su notificación el mismo día, según constancia firmada en la copia del mismo. En dicho acto se comunica a la querellante que dejará de prestar servicios en el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC) a partir del 16 de agosto de 1979. La decisión se fundamenta en las inasistencias injustificadas ocurridas entre el período del 1º de agosto de 1979 al 15 de agosto de 1979, "por lo cual nos vemos en la necesidad de proceder a destituirla por estar incurso en el Ordinal 4º del artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa". La comunicación está suscrita por el Jefe de Personal Encargado.

Ahora bien, el artículo 6º de la Ley de Carrera Administrativa determina que "La competencia en todo lo relativo a la función pública y a la administración de personal en la Administración Pública Nacional se ejercerá por: . . . ; y 3º Las máximas autoridades directivas y administrativas de los organismos autónomos de la Administración Pública Nacional". Por su parte, el Parágrafo Unico del artículo 62, *ejusdem* establece: "La destitución la hará el funcionario a quien corresponda hacer el nombramiento o por órgano del cual se hizo éste previo el estudio del expediente elaborado por la respectiva Oficina de Personal, y se le comunicará por oficio al interesado con indicación expresa de la causal o de las causales en que se apoye la medida. Toda destitución se hará del conocimiento inmediato de la Oficina Central de Personal". El Decreto Número 521, de 9 de enero de 1959, emanado de la Junta de Gobierno de la República de Venezuela, por el cual se crea el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC), en su artículo 8º determina que "El Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas tendrá un Director, un Sub-Director, un Consejo Directivo y una Asamblea de Investigaciones"; y en 13, al enumerar las atribuciones del Director, expresa en la letra g) "Nombrar y remover al personal técnico, no científico, y de administración". De ahí, pues, que la máxima autoridad en el IVIC, en materia de administración de personal sea el Director, a los efectos del ordinal 3º del artículo 6º de la Ley de Carrera Administrativa y de conformidad, con lo dispuesto en el Parágrafo Unico del artículo 62, *ejusdem*, él debe efectuar la destitución. Ahora bien, de conformidad con lo pautado en el *Reglamento sobre el Régimen Disciplinario para los Funcionarios Públicos Nacionales*, vigente para la época, el procedimiento de destitución deberá hacerse de conformidad con lo establecido en los artículos 26 al 32 *ejusdem*. Así el artículo 31 dispone que una vez concluida la investigación, "la Oficina de Personal remitirá el expediente al funcionario al que corresponda dictar la decisión, de conformidad con lo previsto en el parágrafo único del artículo 61 (62) de la Ley de Carrera Administrativa; éste revisará el expediente y decidirá si procede o no la destitución dentro de los diez días hábiles siguientes contados a partir desde la fecha en que lo recibió. La decisión deberá ser razonada, extendida y notificada por escrito al interesado, con indicación de los hechos y de la causal o causales en que fundamenta la decisión". De los autos aparece (folio 3) que la destitución fue notificada a la querellante por escrito, con indicación de las causales, por el Jefe de Personal Encargado, no contando en dicho acto que éste fuera el órgano a través del cual se comunicará la decisión de aquel que tenía atribuida la competencia de destituir; esto es, el Director del IVIC. Antes bien, del texto del acto se colige una actuación autónoma del referido Jefe de Personal. Es cierto que del expediente administrativo, corre al folio 115, el Memorándum Número JP-675-79 de fecha 30 de agosto de 1979, dirigido por el Director del IVIC a la Oficina de Personal, el cual a la letra expresa: "En atención al expediente administrativo que me fuera presentado por la Oficina de Personal, *es que solicito se proceda a la destitución de la Sra. Victoria Petrovich de Arnone* (Subrayado de la Corte), funcionaria de este Instituto en el Cen-

tro de Ingeniería y Computación, conforme al Ordinal 4º Artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa, por abandono injustificado al trabajo, durante los días: del 1º de agosto de 1979 al 15 de agosto de 1979. Esta medida se hará efectiva a partir del 16 de agosto de 1979. Atentamente, Luis Manuel Carbonell P., Director”. A juicio de esta Corte, la comunicación precedente no puede subsanar el vicio de incompetencia de que está revestido el acto de destitución, pues en sí mismo es inconsistente, dado que al Director no le compete solicitar la destitución, sino ordenarla (“decidirá si procede o no la destitución...”. Artículo 31 del *Reglamento sobre el Régimen Disciplinario*) y aun en el supuesto de equiparar dicha solicitud a una orden o mandato de tramitar la destitución por órgano de la Oficina de Personal, debió ser referido, expresado o mencionado en el acto administrativo por el cual se comunicaba la destitución.



## Comentarios Jurisprudenciales

### LOS PODERES DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS PARA ADOPTAR MEDIDAS PREVENTIVAS Y LOS EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS AUTORIZATORIOS DE MOVIMIENTOS DE TIERRA

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

#### I. INTRODUCCION

De acuerdo con la Ley Forestal, de Suelos y Aguas de 30 de diciembre de 1965, "Las actividades que impliquen destrucción de vegetación en terrenos de propiedad privada, solamente podrán efectuarse con la previa autorización del Ministerio de Agricultura y Cría, en la forma que determine el Reglamento" (art. 34). Hasta que se dictó el Reglamento de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas de 11 de febrero de 1969 (Decreto N° 1333), la concesión de las referidas autorizaciones estaba regulada por el Decreto N° 497 de 30 de diciembre de 1958, cuyas normas, en su casi totalidad, fueron incorporadas al referido Reglamento.

Al entrar en vigencia la Ley Orgánica de la Administración Central de diciembre de 1976, en abril de 1977, y comenzar a funcionar el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, este Despacho asumió las competencias que en esta materia correspondieron al desaparecido Ministerio de Agricultura y Cría.

El Reglamento de la Ley Forestal, de 1969, regulaba el procedimiento a seguir para los parcelamientos urbanísticos en sus artículos 70 a 75, y estos fueron modificados en el nuevo Reglamento de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas dictado por Decreto N° 2117 de 12 de abril de 1977 en cuyos artículos 64 a 69 se regulaba en detalle todo el procedimiento administrativo a seguir para la obtención del referido permiso para la remoción de tierras y deforestaciones con fines urbanísticos: especificaciones de la solicitud (art. 64); inspección de carácter técnico *in situ* por la autoridad administrativa (art. 65); notificación al solicitante de la posibilidad de deforestación y enumeración de los recaudos que está obligado a enviar el solicitante (art. 66); posibilidad de la autoridad administrativa de modificar los planos, lo cual debía ser atendido por el solicitante (art. 67); lapso para el otorgamiento o la negativa del permiso (art. 67); necesidad de motivar la decisión en caso de que el permiso fuera negado (art. 68); obligación del solicitante de cumplir otros requisitos y obligaciones legales (art. 68); y posibilidad de que se le pudiera exigir fianza para asegurar la ejecución de los trabajos (art. 69).

De las normas anteriores se evidencia que las atribuciones de la Administración son de carácter reglado en la concesión o negativa de los permisos en cuanto a los trámites y requisitos exigidos, y que si bien se consagraba una discrecionalidad técnica para poder negar los permisos, el ejercicio de la misma, que permitía negar el permiso por razones "técnicas", exigía que se razonara la decisión (art. 67), de manera que pudiera haber un control de los motivos del acto.

Es de destacar que, el Decreto N° 688 de 3 de julio de 1989 contentivo de las Normas para el desarrollo y control de Urbanizaciones derogó expresamente los referidos artículos 64 al 69 del Decreto N° 2117 reglamentario de la Ley.

En todo caso, queda vigente la Ley Forestal, de Suelos y Aguas en cuyo artículo 34 se exige la obtención de la autorización previa del Ministerio del Ambiente y de

los Recursos Naturales Renovables en las actividades que impliquen destrucción de vegetación. Aquí se establece, ciertamente, una limitación a la propiedad privada.

En efecto, el derecho de propiedad no es un derecho absoluto. Conforme a la Constitución, es un derecho que tiene una función social que cumplir (art. 99); y conforme a ella está sometido a limitaciones, restricciones, contribuciones y obligaciones. Entre las limitaciones a la propiedad, están las limitaciones al ejercicio de la misma, y particularmente las limitaciones al uso del bien objeto de dicho derecho. Dentro de estas, se ubican las limitaciones de carácter urbanístico.

En esta forma, el derecho de propiedad implica el derecho del propietario a usar la cosa o bien objeto de su derecho, pero sometido a las limitaciones legalmente establecidas. Esto, en materia urbanística, implica varias consecuencias:

En primer lugar, la exigencia de limitaciones al uso de la propiedad por razón de urbanismo, y como toda limitación a la misma, ellas son de reserva legal; es decir, solo el legislador nacional (Cámara Legislativas) o el legislador local (Concejos Municipales), en sus respectivos ámbitos de competencia, pueden establecer limitaciones a la propiedad.

En segundo lugar, las limitaciones al uso de la propiedad no implican la imposibilidad de dicho uso o que este no exista, sino que para poder realizarlo, es necesario que se levante el obstáculo jurídico dispuesto por el legislador. En este sentido, el hecho de que para poder urbanizar un inmueble urbano se requiera un permiso nacional del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, no implica que el propietario no tenga derecho a usar del bien objeto de su propiedad en esa forma; lo que sucede es que para ejercer su derecho a usar su propiedad, parcelándola o urbanizándola, requiere de una autorización administrativa. Esta autorización no crea el derecho de uso en una forma determinada, sino que más bien, *declara la existencia de dicho derecho* al constatar que su ejercicio se hará conforme al ordenamiento jurídico vigente.

## II. LA NATURALEZA JURIDICA DEL ACTO ADMINISTRATIVO AUTORIZATORIO DEL MOVIMIENTO DE TIERRA

Ahora bien, este acto administrativo del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables que contiene la autorización de movimiento de tierra y deforestación previsto en el artículo 34 de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas es, ante todo, un acto administrativo reglado, pues las normas de la Ley le precisan expresamente a la autoridad nacional su competencia, sin que se le atribuyan facultades discrecionales o de apreciación, salvo las de carácter estrictamente técnicas.

En este sentido, la antigua Corte Federal fue precisa: "La Administración Pública, como órgano de la actividad estatal, no puede ejercitar sus funciones, sino dentro de los precisos límites del derecho positivo, pues la demarcación de éstos constituye *garantía* establecida en beneficio de los particulares o administrados contra *las posibles arbitrariedades de la autoridad ejecutiva*. Como antes se dijo, la Administración Reglada es aquella cuyos actos están sujetos a las disposiciones de la ley, reglamento o cualquiera otra norma administrativa, ya que, así como en el Derecho Privado el acto jurídico requiere capacidad de parte de quien lo realiza, así también en el Derecho Público el funcionario debe actuar con arreglo a los trámites establecidos con miras a la finalidad social buscada" (véase Sentencia de 17-07-53 en *Gaceta Forense* Nº 1, 1953, págs. 153 y 154).

Como consecuencia, siendo un acto administrativo reglado, la autoridad nacional debe dictarlo, como lo ha hecho, ajustándose a las normas previstas en la Ley. De lo contrario, si la solicitud no se ajusta a lo previsto en el ordenamiento jurídico, la autoridad nacional no podría otorgar la autorización.



Pero además de ser un acto administrativo reglado, la autorización de movimiento de tierra es un acto administrativo declarativo de un derecho del propietario, derivado del derecho de propiedad. La posibilidad del propietario de deforestar y cambiar la topografía del terreno, deriva de su derecho de propiedad. Sin embargo, el Legislador somete su ejercicio a la obtención de una autorización de la Administración Pública para verificar que dicha facultad se ajusta al interés general. La autorización, una vez dictada, reconoce, declara y consolida el derecho del propietario; no "crea" un derecho para él, pues tal derecho preexiste, sino que simplemente significa la remoción del obstáculo jurídico que el Legislador había establecido para el ejercicio del derecho.

Por otra parte, el referido acto administrativo de autorización de movimiento de tierra, además de ser un acto reglado declarativo de un derecho subjetivo a favor de particulares, es un acto administrativo que queda definitivamente firme, si una vez dictado, no se ejercen los recursos jurídicos para impugnarlo. Como tal acto firme declarativo de derechos, la autorización de movimiento de tierra surte todos sus efectos y es obligatorio tanto para las autoridades nacionales, estatales y municipales, ejecutivas y judiciales, como para los propietarios destinatarios de sus efectos. Como consecuencia, la autoridad nacional sea de la rama ejecutiva o judicial no puede desconocer, suspender o revocar sus efectos, salvo cuando tiene para ello una autorización legal expresa, y en particular puede ejecutar todas las actividades que le permite el acto, teniendo por límite las disposiciones legales.

En efecto, los actos administrativos firmes declarativos de derechos a favor de particulares son actos que producen todos sus efectos y obligan tanto a los Jueces como a la Administración Pública a cumplirlos. Por tanto, su obligatoriedad rige tanto para la Administración que lo dictó como para los particulares (Confróntese lo decidido por la antigua Corte Federal y de Casación en Sentencia de 26-10-49 en *Gaceta Forense* N° 3, 1949, págs. 25 a 27), como para las autoridades judiciales, mientras el acto no sea declarado nulo.

La consecuencia fundamental de esta ejecutoriedad de los actos administrativos autorizatorios es que después de dictados, las autoridades públicas tanto administrativas como judiciales no pueden suspender sus efectos o revocarlos, salvo que la Ley las autorice expresamente para ello. De lo contrario, si no está prevista esa autorización legal, el funcionario que revoca un acto administrativo o suspende sus efectos incurre en extralimitación de atribuciones. Tal como lo ha decidido la Corte Suprema de Justicia en relación con la Administración: "como los agentes de la Administración Pública, sea cual fuere su rango, no tienen más atribuciones que las que les otorgan las leyes y al ejercerlas deben someterse a lo que éstas dispongan, en conformidad con el artículo 117 de la Constitución, son suficientes las consideraciones anteriores para concluir que el Ministro se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, al dar curso a la solicitud de reconsideración propuesta por los representantes de I.S.C.A. y revocar, por contrario imperio, lo decidido por él en un caso sobre el cual ya había perdido la jurisdicción" (véase Sentencia de 18-03-69 en *Gaceta Forense* N° 63, 1969, págs. 228 a 235). Lo mismo se aplica a las autoridades judiciales.

Por tanto, la ejecutoriedad de los actos administrativos implica que ellos, una vez firmes, surten todos sus efectos y no puede la Administración o la autoridad judicial revocarlos o suspender sus efectos sino cuando esté autorizada legalmente para ello. Por supuesto, esta ejecutoriedad respecto de los actos administrativos creadores o declarativos de derecho implica que toda revocación o suspensión de sus efectos pronunciada por alguna autoridad pública sin autorización legal, da derecho a indemnización por parte del beneficiario del acto, por los daños y perjuicios que le cause la revocación o suspensión de los efectos del acto.

### III. LA OBLIGATORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS RESPECTO DE LA AUTORIDAD JUDICIAL Y LAS POTESTADES DE SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE DICHS ACTOS

Los actos administrativos no solo son obligatorios para las autoridades administrativas, sino que también obligan a las autoridades judiciales, quienes no pueden libremente suspender sus efectos, mientras dichos actos no sean declarados nulos.

Excepcionalmente, sin embargo, en vía judicial se establece la posibilidad de suspensión de los efectos de los actos administrativos, en el curso de un proceso contencioso-administrativo que tenga por objeto la nulidad del acto administrativo en cuestión.

En efecto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, aplicable a todos los juicios contencioso-administrativos en virtud de las disposiciones transitorias de dicha Ley, los jueces que conozcan de juicios de nulidad de actos administrativos de efectos particulares pueden suspender los efectos de los mismos en circunstancias excepcionales. Dicho artículo, en efecto, dispone lo siguiente:

Art. 136. A instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, cuando así lo permita la Ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Al tomar su decisión, la Corte podrá exigir que el solicitante preste caución suficiente para garantizar las resultas del juicio.

La falta de impulso procesal adecuado, por el solicitante de la suspensión, podrá dar lugar a la revocatoria de ésta, por contrario imperio.

De acuerdo a esta norma, por tanto, en vía judicial, la suspensión de los efectos de un acto administrativo, es de carácter excepcional y está sometido a las siguientes condiciones:

1. Debe tratarse de un juicio contencioso-administrativo de anulación del acto administrativo en cuestión, que conozca el juez competente. Por tanto, la suspensión de efectos de un acto administrativo no puede dictarse en un juicio que no sea contencioso-administrativo de anulación del acto administrativo que debe ser de efectos particulares.

2. La decisión judicial no puede dictarse de oficio, sino a instancia de parte, es decir, de quien tenga la legitimación necesaria para actuar en esos juicios, sea el recurrente u otro particular que sea titular de un interés personal, legítimo y directo en la anulación del acto recurrido.

3. La suspensión de los efectos del acto recurrido solo puede decretarse por el juez contencioso-administrativo cuando ella esté expresamente permitida en la Ley, o cuando sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, lo que implica que la decisión judicial debe ser motivada.

4. La autoridad judicial puede exigir al solicitante de la suspensión de efectos del acto administrativo, que preste caución suficiente para garantizar las resultas del juicio.

5. El solicitante de la suspensión de efectos del acto administrativo debe mantener un impulso procesal adecuado, a fin de que aquella no sea revocada por contrario imperio por el Juez.

En el caso concreto de los Juzgados Agrarios, la posibilidad de dictar la suspensión de efectos de actos administrativos sólo podría corresponder excepcionalmente, de acuerdo a la norma señalada, al Juzgado Superior Agrario cuando actúe como juez

contencioso-administrativo conociendo, conforme al artículo 28 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios "de los Recursos de Nulidad por ilegalidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares emanados de los organismos administrativos agrarios".

En consecuencia, no pueden los Juzgados Agrarios de Primera Instancia ni suspender ni desconocer los efectos de los actos administrativos dictados por las autoridades competentes para ello, y están obligados a respetarlos. Por ejemplo, un Tribunal Agrario no podría acordar pura y simplemente, en genérico la paralización preventiva de las actividades permisadas mediante un permiso otorgado por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. Ello sería ilegal, pues desconocería los efectos de un acto administrativo firme, sin tener competencia para ello.

#### IV. LAS ATRIBUCIONES DE LOS JUECES AGRARIOS EN MATERIA DE MEDIDAS PREVENTIVAS Y SUS LIMITACIONES

Ciertamente que el artículo 8 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, establece una competencia general de los Jueces Agrarios para adoptar medidas preventivas, en casos excepcionales, que podrían afectar los efectos de un acto administrativo, pero ello no queda en ningún caso, al arbitrio del Juez.

En efecto, dicho artículo establece lo siguiente:

Art. 8. Los jueces agrarios, de oficio, podrán dictar en juicio las medidas que consideren necesarias para asegurar y proteger la producción agraria y los recursos naturales renovables, cuando estén amenazados de desmejoramiento, ruina o destrucción.

De acuerdo con este artículo, por tanto, los Jueces Agrarios tienen competencias para dictar las medidas que consideren necesarias para asegurar y proteger la producción agraria y los recursos naturales renovables, cuando estén amenazados de desmejoramiento, ruina o destrucción, siempre que ello sea "en juicio", pudiendo ser de oficio. Para que puedan conforme a este artículo, adoptarse estas decisiones judiciales, es necesario:

1. Que exista un juicio originado por las pretensiones que se promuevan con ocasión de algunos de los asuntos enumerados en los literales del artículo 12 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios.

2. Que exista una situación de hecho que implique una amenaza de desmejoramiento, ruina o destrucción de la producción agraria y los recursos naturales renovables, situación que debe haber sido comprobada por el Juez.

3. Que las medidas que se adopten deben considerarse necesarias para asegurar y proteger esa producción agrícola y los recursos naturales renovables, amenazados de desmejoramiento, ruina o destrucción.

Para adoptar estas medidas, por tanto, es necesario un auto fundamentado y motivado, en el cual el Juez, en primer lugar, exponga los hechos comprobados que provocan la decisión; en segundo lugar, argumente la real situación de amenaza de desmejoramiento, ruina o destrucción de la producción agrícola y los recursos naturales renovables; en tercer lugar, que justifique la necesidad de las medidas que adopta para asegurar y proteger esa producción agrícola y los recursos naturales renovables; y en cuarto lugar, que identifique y precise con claridad, en concreto, las medidas que adopta con esos fines.

En todo caso, el artículo 8 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios no autoriza, en modo alguno, a los Jueces Agrarios a suspender los efectos de un acto administrativo, en genérico, es decir, por ejemplo, acordar la paralización

preventiva de las actividades permitidas mediante un permiso legalmente otorgado por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

En efecto, estos permisos, en general autorizan a la realización de actividades urbanísticas en determinadas áreas normalmente extensas. Sin duda, en esas superficies pueden realizarse actividades por diversos sujetos de derecho que por ejemplo hayan adquirido parcelas, por lo que cualquier problema que surja con algunos de ellos no puede dar origen a una "paralización preventiva" acordada en genérico, en relación a todo el desarrollo permitido.

No es ni puede ser, realmente una de las "medidas necesarias" para los fines del artículo 8 de la Ley Orgánica, el paralizar preventivamente en general todas las actividades legalmente permitidas en un acto administrativo válido y eficaz, sin discriminación ni precisión alguna.

Eso no cabe en los supuestos establecidos en el mencionado artículo 8 de la Ley. Al contrario, allí se habla de "*medidas que consideren necesarias para asegurar y proteger la producción agraria y los recursos naturales renovables, cuando estén amenazados de desmejoramiento, ruina o destrucción*", y esas medidas solo pueden ser concretas en relación a determinadas situaciones de hecho comprobadas, pero nunca pueden consistir en la suspensión, en genérico, de los efectos de un acto administrativo fuera de un juicio contencioso-administrativo de anulación del mismo.

En efecto, por ejemplo, si lo planteado ante un Juez Agrario ha sido una intención no autorizada de un río, el Juez podría adoptar como medida, luego de comprobar la situación de hecho, que no se realicen actividades en ese curso de agua, en concreto y en particular; pero no tiene por qué afectar con paralizaciones preventivas actividades que se realizan en el otro extremo del inmueble, de otra naturaleza, y que están amparadas por un acto administrativo válido y eficaz. De lo contrario, si adoptase como medida preventiva, por ejemplo el paralizar todas las actividades permitidas en un permiso, el Tribunal incurriría en una extralimitación de atribuciones respecto de lo autorizado en el mencionado artículo 8 de la Ley Orgánica, y en una ilegalidad. Una decisión de ese tipo adoptada por el Tribunal de paralizar todas las actividades permitidas en un acto administrativo del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables legalmente otorgado, equivaldría a suspender los efectos de dicho acto administrativo en una forma no autorizada por el ordenamiento jurídico. Ello sin duda, además causaría daños y perjuicios que comprometerían la responsabilidad civil del Juez que la adopte por abuso de autoridad, al atribuirse funciones que la ley no le confiere.

## BIBLIOGRAFIA



## Revistas

**REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL**, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, Nº 218, abril-junio 1983, año XLII.

Allan R. BREWER-CARIAS, *La descentralización territorial: Autonomía territorial y regionalización política*, pp. 209-232.

Este trabajo, presentado como Ponencia General ante el XI Congreso Internacional de Derecho Comparado celebrado en Caracas en 1982, está dedicado al estudio comparativo de una serie de experiencias políticas recientes que, en materia de reordenación del Estado-Nación, muestran un proceso que comienza, en los años 50, con una regionalización económica, progresa hacia la regionalización administrativa en la década del 60 y que, en estos últimos años, culmina con una regionalización política, plasmada en la consolidación de fórmulas políticas nuevas, como respuesta a la crisis actual del Estado centralista. Luego de unas atinadas precisiones conceptuales y de un breve análisis de la crisis del centralismo, el autor estudia las diferentes fórmulas de descentralización política que han surgido últimamente tanto en los Estados Federales como en los Unitarios y, particularmente, la nueva modalidad de los Estados Regionales.

Alvaro NAVAJAS LAPORTE, *Unas reflexiones en torno a la interpretación del artículo 149 de la Constitución española de 1978*, pp. 233-260.

El autor se manifiesta preocupado por el hecho de que el estudio doctrinal de la Constitución española de 1978 ha quedado casi exclusivamente en manos de administrativistas, que le dan a dicho texto una interpretación estrictamente positivista, utilitarista y funcional, siendo que en esta materia tienen mucho que decir los constitucionalistas y filósofos del Derecho. Por ello, juzga útil su reflexión personal sobre la visión de lo que, en el País Vasco, se está entendiendo sobre el concepto que dicha Constitución establece del "Estado" y de la "idea de Derecho" que debe presidir la actuación de los poderes públicos, así como si dicha "idea de Derecho" es compatible con el concepto vasco del Fuero.

Alberto GENOVA GALVAN, *El Régimen Económico-Fiscal canario ante la Constitución de 1978: Análisis jurídico de la Disposición Adicional Tercera*, pp. 261-276.

La Disposición Adicional Tercera de la Constitución española del 78 se refiere expresamente al Régimen Económico-Fiscal del Archipiélago Canario. En ella, por una parte, se confirma un Derecho especial en Canarias en materia económico-tributaria, régimen especial que ha existido desde el siglo XVI; y, por otra, se indica la necesidad de actualizarlo, a fin de armonizarlo con innovaciones establecidas por la propia Constitución y con las que derivarían del ingreso de España a la Comunidad Económica Europea. En este artículo se analizan sucesivamente el significado jurídico, la naturaleza jurídica, el objeto y el contenido de tal disposición.

De un interés más general es la utilización que, para dichos análisis, se hace de algunos conceptos básicos del Derecho Constitucional (reconocimiento frente a confirmación, disposición adicional frente a disposición general y a disposición transitoria, etc.) y de categorías teóricas novedosas de dicha rama jurídica, tales como la de "garantía institucional".

Luis DE LA MORENA Y DE LA MORENA, *El nuevo Reglamento de Espectáculos Públicos: ¿Aplicabilidad inmediata o diferida?*, pp. 277-300.

El reglamento mencionado en el título, dictado en España en 1982, presenta una peculiar estructura normativa, que ha planteado problemas en cuanto a la aplicabilidad inmediata o diferida de todos o algunos de sus preceptos. Para el estudio de tal cuestión, el autor utiliza diferentes categorías jurídicas que rebasan el interés específico del tema, tales como las de norma-marco, norma supletoria, norma vacía, norma integradora.

Vicente MATAS MORRO, *Potestad reglamentaria de los Entes Preautonómicos*, pp. 301-310.

De una manera excesivamente simple, pero no por ello demasiado clara, el autor intenta asumir la tarea, reconocida por él como "de suficiente envergadura", de responder las interrogantes planteadas en España respecto de la eventual potestad reglamentaria de esas entidades públicas sui-géneris que son los Entes Preautonómicos: ¿existe?, ¿cuáles son sus límites?, ¿qué tipos de reglamentos les permite dictar?, etc.

#### *Jurisprudencia*

En la parte dedicada a comentarios monográficos, aparecen los siguientes:

Nemesio RODRIGUEZ MORRO, *El principio de la "buena fe" en las relaciones entre Administración y los administrados*, pp. 347-349.

Breve comentario a recientes sentencias del Tribunal Supremo español que han anulado actos administrativos municipales, basándose en la violación, por parte del Municipio, del principio de "buena fe" que debe presidir toda relación jurídica y, claro está, también toda relación jurídico-administrativa.

Nemesio RODRIGUEZ MORO, *Dos interesantes cuestiones en la sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 1982*, pp. 349-354.

Tales cuestiones son: 1) El juez contencioso-administrativo no debe considerar a las formalidades procesales como obstáculos encaminados a dificultar o impedir el pronunciamiento de la sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada, sino como garantía de acierto en la decisión judicial. 2) La naturaleza jurídica del acto municipal por el que se otorga en subasta la prestación de ciertos servicios planteándose el problema de si se trata de una "concesión administrativa" o de una "autorización administrativa", para lo cual se ponen de relieve las notas que caracterizan una y otra figura.

En la reseña de sentencias se incluyen extractos jurisprudenciales sobre:

—Acto administrativo: Discrecional (p. 356).

—Ayuntamiento: Competencia de sus varios órganos (p. 357).

Bienes: El Alcalde puede ejercer recuperación administrativa (p. 357 y 358).

—Contratos administrativos: Revisión de canon en gestión indirecta de servicios públicos; requisitos de forma esenciales y accesorios (pp. 358-359).

—Hacienda Local: Arbitrio de plusvalía; contribución especial en terrenos públicos de carácter patrimonial; tasa por licencia de obras (pp. 359-360).



—Policía municipal: Licencias: Carácter reglado; revocación; modificación ulterior del Plan; no necesaria demolición de obras sin licencia; razón de ser de la declaración de ruina (pp. 360-364).

—Procedimiento administrativo: Cómputo del plazo para interponer recurso; recurso de reposición en el Gobierno Civil; silencio administrativo (p. 365).

—Urbanismo: Necesidad de información pública en procedimiento de planificación; licencias concedidas conforme a plan aprobado y aún no publicado; quórum para aprobación de planes; conformidad de planes parciales con los Generales (pp. 366-368).

*Gustavo Urdaneta Troconis*



**EDITORIAL JURIDICA VENEZOLANA**  
 Edif. Galipán, Av. Francisco de Miranda, entrada C, piso 3, letra "D"  
 Apartado 17598, Caracas 1015-A, Venezuela  
 Teléfonos 31.62.18 - 31.63.92 - 33.50.50

**CATALOGO DE OBRAS, JULIO DE 1984**

**I. COLECCION ESTUDIOS JURIDICOS**

- 1 RONDON DE SANSO, Hildegard  
*El Procedimiento administrativo*, 1ª edición, 1976, 179 pp. Bs. 100.  
 2ª Edición aumentada, 1983, 292 pp.
- 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 SANSO, 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. (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 MARQUEZ AÑEZ, Leopoldo  
*Motivos y efectos del recurso de forma en la Casación Civil Venezolana* (en prensa)
- 25 HUNG VAILLANT, Francisco  
*Contribución al Estudio de la Ley contra Despidos Injustificados*, 2ª Ed. (en prensa)
- 26 MARQUEZ AÑEZ, Leopoldo  
*Estudios de Procedimiento Civil* (en prensa)
- 27 MELICH ORSINI, José  
*Teoría General del Contrato* (en prensa)
- 28 RACHADEL, Manuel  
*Lecciones de Presupuesto Público* (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*, 1984, 116 pp. Bs. 80

## III. COLECCION ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.  
*Fundamentos de la Administración Pública*, Tomo I, 1980, 386 pp.  
2ª Ed., 1984 Bs. 120
- 2 BREWER-CARIAS, Allan R.  
*Régimen Municipal en Venezuela*, 1984, 423 pp. Bs. 140
- 3 GARRIDO, Juan  
*Temas sobre Descentralización Administrativa*, 1984, 184 pp. Bs. 80

## 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 <i>La evolución del derecho penal en el presente siglo</i> , 1977, 75 pp.	Bs. 15
4	WHITE, Eduardo <i>El derecho económico en América Latina</i> , 1977, 75 pp.	Bs. 25
5	MUCI ABRAHAM, José; PADRON AMARE, O. y BREWER-CARIAS, Allan R. <i>Observaciones al proyecto de reforma tributaria 1976</i> , 1977, 112 pp.	Bs. 25
6	RIEBER DE BENTATA, Judith <i>Régimen jurídico de la protección del ambiente y lucha contra la contaminación</i> , 1977, 245 pp.	Bs. 40
7	SALOMON DE PADRON, Magdalena <i>Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio. Su ámbito y medios de acción</i> , 1977, 110 pp.	Bs. 25
8	SANSO, Benito <i>Aspectos jurídicos de la nacionalización de la industria del hierro en Venezuela</i> , 1977, 135 pp.	(agotado)
9	RODRIGUEZ FALCON, Joaquín <i>Los derechos económicos de los funcionarios públicos</i> , 1978, 210 pp.	(agotado)
10	DUQUE CORREDOR, Román <i>El derecho de la nacionalización petrolera</i> , 1978, 274 pp.	(agotado)
11	FERNANDEZ, Tomás R. <i>La nulidad de los actos administrativos</i> , 1979, 214 pp.	(agotado)
12	RODRIGUEZ GARCIA, Armando <i>Proceso urbano y municipio</i> , 1978, 92 pp.	(agotado)
13	GABALDON, Luis Gerardo <i>La responsabilidad penal de la persona jurídica en Venezuela</i> , 1978, 137 pp.	(agotado)
14	FARIA DE LIMA, J. J. <i>Honorarios profesionales de los abogados</i> , 1979, 109 pp.	Bs. 25
15	HUNG VAILLANT, Francisco <i>Contribución al estudio de la Ley contra Despidos Injustificados</i> , 1979, 292 pp.	(agotado)
16	URDANETA TROCONIS, Gustavo <i>La ejecución del urbanismo</i> , 1980, 167 pp.	Bs. 35
17	VAN GRONINKEN, Karim <i>Desigualdad social y aplicación de la ley penal (Análisis socio-jurídico de la justicia penal en delitos de homicidio)</i> , 1980, 111 pp.	Bs. 35
18	BINSTOCK, Hanna <i>La protección civil del enfermo mental</i> , 1980, 125 pp.	Bs. 35
19	MARTIN MATEO, Ramón <i>Ordenación del territorio. El sistema institucional</i> , 1980, 288 pp.	Bs. 45
20	GORDILLO, Agustín <i>Introducción al Derecho de la Planificación</i> , 1981, 156 pp.	Bs. 35
21	BREWER-CARIAS, Allan R. <i>La defensa de la Constitución</i> , 1982, 176 pp.	Bs. 40
22	BAYARDO RAMIREZ, M. <i>El consumidor detentador de droga 1984</i> , 94 pp.	Bs. 35

## VII. COLECCION MONOGRAFIAS POLITICAS

1	NOVOA MONREAL, Eduardo <i>¿Vía legal al socialismo? El caso de Chile 1970-1973</i> , 1978, 136 pp.	Bs. 30
2	LEU, Hans-Joachim <i>Teoría de las relaciones internacionales (Un estudio-guía)</i> , 1978, 107 pp.	Bs. 25
3	CHIOSSONE, Tulio <i>Apuntaciones político-sociales 1945-1968</i> , 1979, 195 pp.	Bs. 30
4	LEU, Hans-Joachim <i>La doctrina de las relaciones internacionales</i> , 1980, 153 pp.	Bs. 35
5	COMBELLAS, Ricardo <i>Estado de Derecho, Crisis y Renovación 1982</i> , 146 pp.	Bs. 50
6	BARRAGAN, Julia <i>Hipótesis Metodológicas</i> , 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  
*Ensayos de teoría política*, 1980, 339 pp. Bs. 60
- 3 REY, Juan Carlos  
*Problemas socio-políticos de América Latina*, 1980, 344 pp. Bs. 60
- 4 INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS  
*El financiamiento de los Partidos Políticos y la democracia en Venezuela*, 1981, 236 pp. Bs. 35
- 5 ESSENFELD DE BREUER, Senta  
*La cara oculta del desarrollo*, 1982, 93 pp. Bs. 30

### B. CON LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS, UCV

- 1 RONDON DE SANSO, Hildegard  
*Teoría de la Actividad Administrativa*. 1981, 336 pp. Bs. 90

### C. CON LA EDITORIAL GROUZ, MADRID

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R. y BURGUEÑO A. Gregorio  
*Legislación Venezolana 1978*, Madrid-Caracas 1982, 1.398 pp. Bs. 450  
*Legislación Venezolana 1979*, Madrid-Caracas 1982, 968 pp. Bs. 450  
*Legislación Venezolana 1980*, Madrid-Caracas 1982, 1.624 pp. Bs. 450  
*Legislación Venezolana 1981*, Madrid-Caracas 1982, 1.166 pp. Bs. 450

### D. CON EDITORIAL MANOA, UCAB

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.  
*Instituciones Políticas y Constitucionales*, 1ª Ed. 1982, 713 pp.;  
2ª Ed., 1984 (en prensa)

### E. CON EDITORIAL UNIVERSIDAD CATOLICA DEL TACHIRA

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.  
*Sumario de la Constitución de 1961*, 1984, 247 pp. Bs. 55

## X. COLECCION TEXTOS LEGISLATIVOS

- 1 *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* (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 *Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público* (Alberto Arteaga S., Allan R. Brewer-Carías, Humberto Njaim, Manuel Rachadel), 1983, 255 pp., 2ª Ed., 1983 (en prensa)
- 3 *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio*. (Allan R. Brewer-Carías), 1984, 144 pp. Bs. 60

## XI. REVISTA DE DERECHO PÚBLICO

### AÑO 1980

- Revista N° 1*, enero-marzo, 210, pp. (agotada)  
*Revista N° 2*, abril-junio, 222 pp. (agotada)  
*Revista N° 3*, julio-septiembre, 218 pp. (agotada)  
*Revista N° 4*, octubre-diciembre, 214 pp. (agotada)

<b>AÑO 1981</b>	
<i>Revista N° 5</i> , enero-marzo, 221 pp.	Bs. 60
<i>Revista N° 6</i> , abril-junio, 222 pp.	Bs. 60
<i>Revista N° 7</i> , julio-septiembre, 220 pp.	Bs. 60
<i>Revista N° 8</i> , octubre-diciembre, 206 pp.	Bs. 60
<b>AÑO 1982</b>	
<i>Revista N° 9</i> , enero-marzo, 225 pp.	Bs. 60
<i>Revista N° 10</i> , abril-junio, 220 pp.	Bs. 60
<i>Revista N° 11</i> , julio-septiembre, 227 pp.	Bs. 60
<i>Revista N° 12</i> , octubre-diciembre, 224 pp.	Bs. 60
<b>AÑO 1983</b>	
<i>Revista N° 13</i> , enero-marzo, 223 pp.	Bs. 60
<i>Revista N° 14</i> , abril-junio, 228 pp.	Bs. 60
<i>Revista N° 15</i> , julio-septiembre, 238 pp.	Bs. 60
<i>Revista N° 16</i> , octubre-noviembre, 242 pp.	Bs. 60
<b>AÑO 1984 (Suscripción por 1 año)</b>	Bs. 250
<i>Revista N° 17</i> , enero-marzo 1984, 236 pp.	Bs. 65
<i>Revistas N° 18, 19, 20</i> (en preparación)	

## XII. REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

<b>AÑO 1981</b>	
<i>Revista N° 0</i> , 197 pp.	Bs. 50
<b>AÑO 1982</b>	
<i>Revista N° 1</i> , 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

<b>TOMO IV.</b> <i>La Jurisdicción Constitucional</i> , 1977, 324 pp.	Bs. 75
<b>TOMO V.</b> <i>La Jurisdicción Contencioso-Administrativa</i>	
Vol. 1. Los Organos y el Recurso de Anulación	
Vol. 2. Los Recursos de Anulación y de Plena Jurisdicción, 1978, 816 pp.	Bs. 180
<b>TOMO VI.</b> <i>Propiedad y Expropiación</i> . 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

SOSA, Cecilia, Montero Osvaldo

*Derecho Ambiental Venezolano*, 1983, 170 pp.

Bs. 60

