

revista
de
derecho
publico

Nº 19

Julio-Septiembre 1984

Director: Allan R. Brewer-Carías

Editorial Jurídica Venezolana

SUMARIO

ESTUDIOS

Artículos

- La aplicación directa del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena*, por José Guillermo ANDUEZA 5

Comentarios Monográficos

- La tasa de cambio para el cálculo de los enriquecimientos en dólares a los efectos del impuesto sobre la renta*, por Luis Alejandro AGUILAR 23
- Constitución Política y Propiedad*, por Román José DUQUE CORREDOR 39

LEGISLACION

Información Legislativa

- Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el tercer trimestre de 1984*, por Ana María RUGGERI 47

Comentarios Legislativos

- Interpretación de los artículos 129 y 130 de la Ley General de Bancos*, por José MUCI-ABRAHAM 65

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

- Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo). Tercer trimestre de 1984*, por Mary RAMOS FERNANDEZ 87

Comentarios Jurisprudenciales

La reciente evolución jurisprudencial en relación a la admisibilidad del recurso de amparo, por Allan R. BREWER-CARIAS 207

BIBLIOGRAFIA

Revistas 221

ESTUDIOS

Artículos

La aplicación directa del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena

José Guillermo Andueza
Magistrado del Tribunal de Justicia
del Acuerdo de Cartagena

SUMARIO

1. PLANTEAMIENTO DEL TEMA
2. LOS ORGANOS DEL ACUERDO
3. APLICACION DIRECTA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO DEL ACUERDO DE CARTAGENA: a) *El Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales y el Tratado que creó el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*; b) *Aplicabilidad directa de las Decisiones de la Comisión*; c) *Incorporación al derecho interno de algunas Decisiones*.

1. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

El Acuerdo de Integración Subregional, suscrito en Bogotá el 26 de mayo de 1969, y designado por la Comisión con el nombre de Acuerdo de Cartagena, creó una organización internacional con el fin de “promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establecer condiciones favorables para la conversión de la A.L.A.L.C. en un mercado común, todo con la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión” (Art. 1º del Acuerdo).

Para alcanzar estos objetivos, el Acuerdo se propuso establecer una *unidad o comunidad económica*, la que, “paralela y coordinadamente con la formación de un mercado” común subregional (Art. 26 del Acuerdo), constituye la fase final del proceso de integración andina. La integración económica hay que entenderla como un proceso dinámico que exige la superación de etapas previas para alcanzar la etapa final, que es la realización de los objetivos comunitarios. De la zona de libre comercio establecida en el Tratado de Montevideo que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (A.L.A.L.C.) el año de 1960 se quiso pasar simultáneamente a una unión aduanera, a un mercado común y a una unión o comunidad económica. Una y otra formas de integración se proponen crear un solo espacio económico, integrado por el territorio de los países miembros, donde las personas y los bienes puedan circular libremente, sin restricciones al ingreso de los nacionales de esos países y sin los “gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro” (Art. 41 del Acuerdo). La eliminación de estos gravámenes y restricciones debe ser automática e irrevocable (Art. 45 del Acuerdo). Pero si el librecambismo debe prevalecer en las relaciones económicas entre los países miembros, en las relaciones de éstos con terceros países debe

prevalecer el proteccionismo de la industria nacional y subregional mediante la adopción de un arancel externo común (Art. 61 del Acuerdo). Esta unión aduanera así consolidada requiere de una armonización de políticas económicas y sociales y de la aproximación de las legislaciones nacionales (letra a) del artículo 3 del Acuerdo) con el fin de evolucionar hacia una unidad o comunidad económica en la que los países miembros actúen, frente a terceros países, como una unidad. Así lo dispone el Acuerdo cuando ordena a la Comisión que promueva "la acción concertada de los Países de la Subregión frente a los problemas derivados del comercio internacional que afecten a cualquiera de ellos" (Art. 8) o cuando establece, entre los mecanismos, la formulación de "una política comercial común frente a terceros países" (letra e) del artículo 26). Pero lo que define con mayor claridad el propósito de crear una unión o comunidad económica es la norma que prevé el establecimiento de "un régimen de planificación conjunta para el desarrollo integrado del área" (Art. 26). Un organismo comunitario de planificación que fije las metas que la comunidad se ha propuesto alcanzar, metas éstas a las cuales se tienen que subordinar los planes de desarrollo de los países miembros, sería la concreción histórica de la unión o comunidad económica. Si a esto se añade que el Acuerdo ha creado ciertos organismos comunitarios, como lo son la Comisión, la Junta y el Tribunal de Justicia, con facultades propias para impulsar el proceso de integración, la figura de la unión o comunidad económica queda perfectamente delineada.

Realizado el objetivo de la unión económica habrá que trabajar en otro objetivo fundamental, como lo es el de la unidad política. Pero esta unidad, al igual que la comunidad económica, hay que alcanzarla por etapas. El mismo Acuerdo de Cartagena, para poder realizar el programa de integración económica, ha previsto algunos mecanismos de coordinación de políticas que son los prolegómenos de esa unidad política.

Desde el momento mismo en que se produce el proceso de emancipación de los nuevos estados hispanoamericanos se hacen presentes las fuerzas desintegradoras del movimiento de unidad de América Latina. De nada valieron los esfuerzos de Simón Bolívar y de Pedro Gual —el Canciller de la Gran Colombia— por mantener esa unidad. Cuando en el Norte las trece antiguas colonias inglesas deciden formar los Estados Unidos de América, en el Sur las veinte repúblicas hispanoamericanas decidieron constituir los estados desunidos de América. Pareciera que la experiencia acumulada en más de siglo y medio de desunión no ha sido suficiente para hacer comprender a los pueblos y a los gobernantes de esta área que el progreso, el bienestar y la grandeza de América Latina no será posible si la unidad económica no abre el camino para la unidad política. ¡Qué lejos estamos del pensamiento de Bolívar cuando en la proclama del 12 de noviembre de 1814 exclamó: "Para nosotros, la patria es la América"! y del pensamiento de Pedro Gual cuando en 1822, en las instrucciones dadas a los comisionados enviados al Norte y al Sur para celebrar tratados de alianza, expresa: "Es necesario que la nuestra sea una sociedad de naciones hermanas, separadas por ahora en el ejercicio de su soberanía por el curso de los acontecimientos humanos, pero unidas fuertes y poderosas para sostenerse contra las agresiones del poder extranjero. Es indispensable que ustedes encarezcan la necesidad que hay de poner los cimientos de un cuerpo anfictionico o asamblea de plenipotenciarios que dé

impulso a los intereses comunes de los Estados americanos, que dirima las discordias que puedan suscitarse en lo venidero entre pueblos que tienen unas mismas costumbres y unas mismas hábitos, pero que por falta de una institución tan santa pueden quizás encender las guerras funestas que han asolado a otras regiones menos afortunadas" (citado por Rafael Caldera en *Pedro Gual, el Congreso de Panamá y la Integración Latinoamericana*, M.R.E., Caracas, 1983, págs. 21 y 22).

Este objetivo de la unidad política no está recogido de manera expresa en el Acuerdo, pero en él se sientan las bases de una futura unión cuando establece, entre los mecanismos y medidas para alcanzar los objetivos del Acuerdo, "la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes" (letra a) del artículo 3). Esa aproximación de legislaciones es una etapa previa a la unificación legislativa de la comunidad con la cual se culminará el proceso hacia la unificación política. La máxima expresión de esta unificación comunitaria será la promulgación de una sola Constitución para todos los países miembros, la que, junto con la unidad económica, dará nacimiento a la unidad de América Latina.

2. LOS ORGANOS DEL ACUERDO

El Acuerdo de Cartagena, para poder ejecutar el programa de integración económica de los países miembros, estableció una organización internacional, con personalidad jurídica y con órganos que tienen competencia propia por atribución directa del Acuerdo. Son órganos principales: la Comisión, la Junta y el Tribunal de Justicia, y órganos auxiliares, el Comité Consultivo y el Comité Asesor Económico y Social.

a) La *Comisión*, a la que el Acuerdo califica de "órgano máximo" (art. 6), es un órgano intergubernamental porque está formado por representantes plenipotenciarios de cada uno de los gobiernos de los Países Miembros (art. 6). Esta composición del organismo máximo del Acuerdo da preeminencia a los intereses nacionales sobre los comunitarios debido a este carácter de representantes plenipotenciarios que tienen los miembros de la Comisión. Sin embargo, hay que tener presente que el Acuerdo de Cartagena, como norma suprema, obliga a los países miembros a realizar los objetivos allí previstos. Cualquier violación a esos objetivos, en el sentido de colocar los intereses nacionales sobre los intereses comunitarios, puede dar origen a una acción de nulidad ante el Tribunal de Justicia, órgano jurisdiccional encargado de declarar el derecho comunitario. Esta representación de los intereses nacionales le da al Acuerdo una estructura más cercana al mercado común que a la comunidad económica.

La Comisión es el órgano político del Acuerdo, pues a ella le corresponde "formular la política general del Acuerdo y adoptar las medidas que sean necesarias para el logro de sus objetivos" (art. 7, letra a). Es también el órgano normativo o legislativo porque a ella le corresponde "aprobar las normas que sean indispensables para hacer posible la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los Países Miembros" (art. 7, letra c). Esta facultad normativa parece estar limitada a producir normas para coordinar los planes de desarrollo y las políticas económicas de los Países Miembros. Sin embargo, esta

facultad normativa se ejerce también cuando la Comisión, para ejecutar la política que se haya adoptado para alcanzar los objetivos del Acuerdo, aplica alguno de los mecanismos previstos en el artículo 3, es decir, adopta políticas en materia de armonización de las políticas económicas y sociales, de aproximación de las legislaciones nacionales, de la programación conjunta o para aplicar el programa de liberación, el arancel externo común, los programas agropecuarios y demás materias allí previstas. Además, como la Comisión tiene una competencia residual en el sentido de que a ella corresponde "conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común", esta competencia también la puede cumplir dictando normas. La potestad normativa de la Comisión es, pues, una potestad muy amplia porque ella se puede ejercer sobre todas las materias que los países miembros han conferido al Acuerdo de Cartagena para realizar los objetivos de la integración económica.

La Comisión expresa su voluntad mediante el acto jurídico que el Acuerdo denomina "Decisión" (art. 6 del Acuerdo). Esa Decisión que puede tener un contenido muy variado como lo es la materia de la competencia de la Comisión. Ellas pueden contener normas jurídicas, decisiones administrativas o financieras, o pueden estar destinadas a controlar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Acuerdo.

Las Decisiones se adoptan, como principio general, con el voto afirmativo de los dos tercios de los Países Miembros. Sin embargo, el artículo 11 del Acuerdo prevé un mecanismo decisorio distinto en los casos allí contemplados. Esta forma de votación mitiga el carácter intergubernamental que tiene la Comisión, ya que la Decisión adoptada con el voto de las dos terceras partes de los países miembros obliga también a los países que hayan votado en contra. En una organización intergubernamental tradicional esto no sería posible porque allí se exige la unanimidad de los países signatarios. El artículo 20 del Reglamento de la Comisión regula la forma que deben revestir las Decisiones, la que se puede sintetizar así: se encabeza con la fórmula "La Comisión del Acuerdo de Cartagena" seguida de la parte motiva, que se expresa en considerandos, y de la parte resolutive, dividida en artículos, que se recoge a continuación de la palabra "decide".

El artículo 21 del Reglamento de la Comisión dispone que cuando disposiciones de una Decisión impliquen "obligaciones para los Países Miembros o para los órganos del Acuerdo" ella entrará en vigencia en la fecha que la misma Decisión indique. En caso de que no contenga esta indicación, entrará en vigencia en la fecha "de aprobación del acta final de la reunión respectiva". Esta norma ha sido abrogada por el artículo 3º del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, el cual dispone que las Decisiones entran en vigencia en los Países Miembros "a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior". Pero si ellas requirieren de incorporación en el derecho interno, la fecha de su entrada en vigor en cada País Miembro, se debe indicar en el acto de recepción.

b) La Junta es el órgano técnico del Acuerdo y, a diferencia de la Comisión, actúa "únicamente en función de los intereses de la subregión en su conjunto" (art. 13 del Acuerdo). Esto es, la Junta representa los intereses comunitarios de la subregión. De esta manera, el Acuerdo ha previsto un procedimiento de inordinación entre los intereses comunitarios, representados por la Junta, y los intereses de los

países miembros, representados por la Comisión. Por eso, a la Junta le corresponde hacer propuestas a la Comisión para facilitar o acelerar la realización de los objetivos del Acuerdo en el término más breve (artículo 15, letra c) del Acuerdo). La Comisión, por su parte, está en la obligación de considerar "las proposiciones de la Junta" y decidir sobre su aprobación, enmienda o rechazo (letra f) del artículo 7 y artículo 12 del Acuerdo). La Comisión, al aprobar, enmendar o rechazar las propuestas de la Junta, puede hacer que prevalezcan los intereses nacionales sobre los comunitarios si es que en los gobiernos de los países miembros no existe la voluntad política para hacer que predominen los intereses comunitarios y de este modo acelerar el proceso de la integración económica. Pero esta posibilidad puede ser controlada por el Tribunal de Justicia anulando la Decisión que se apartó de los objetivos del Acuerdo.

El carácter de representante de los intereses comunitarios que tiene la Junta está garantizado por la composición personal de este órgano comunitario. El está integrado por tres miembros, los que deben actuar "con sujeción a los intereses comunes" (art. 4 del Reglamento de la Junta) y son designados, no por los países miembros, sino por la Comisión, por un período de tres años. La Junta no es, pues, un órgano intergubernamental sino comunitario y, si se prefiere, supranacional en el sentido de que ella tiene una competencia propia y para cumplir con esta competencia está provista de autonomía con relación a los países miembros.

En su carácter de órgano técnico del Acuerdo, le corresponde "efectuar los estudios técnicos que le encomiende la Comisión" (letra g) del artículo 15 del Acuerdo), así como realizar los estudios y proponer las medidas necesarias "para la aplicación de los tratamientos especiales en favor de Bolivia y el Ecuador" (letra d) del artículo 15). Pero además de esta función técnica, la Junta tiene la importante atribución de "velar por la aplicación del Acuerdo y por el cumplimiento de las Decisiones de la Comisión" (letra a) del artículo 15). Esta atribución le da a la Junta un amplio poder de control sobre los países miembros y sobre la misma Comisión. Cuando la Junta observe que un país miembro ha incumplido alguna disposición del ordenamiento jurídico del Acuerdo puede hacer las observaciones o reparos que estime convenientes. El país miembro está en la obligación de contestar esas observaciones dentro de un plazo que no podrá exceder de dos meses. Recibida la respuesta o vencido el plazo, la Junta debe emitir un dictamen motivado. Si el dictamen fuese de incumplimiento y el país miembro persistiere en su conducta, la Junta puede acudir ante el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena y pedir que declare el incumplimiento con todas las consecuencias jurídicas y económicas que este pronunciamiento implica (artículos 23 y 25 del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena). Asimismo, si la Comisión dicta alguna Decisión que sea contraria al ordenamiento jurídico del Acuerdo, la Junta puede acudir ante el Tribunal y pedir que declare su nulidad.

La Junta expresa su voluntad mediante Resoluciones, las que entrarán en vigencia "en la fecha en que se adopten" y serán comunicadas a los países miembros por conducto de los organismos nacionales competentes (artículo 13 del Reglamento de la Junta). Desde el punto de vista formal las Resoluciones se encabezan con la fórmula "La Junta del Acuerdo de Cartagena", seguida del fundamento jurídico y de los considerandos de la Resolución y se termina con la parte resolutive, la que se divide

en artículos, precedida por la palabra "Resuelve" (art. 14 del Reglamento de la Junta).

c) El *Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena* es el órgano jurisdiccional del Acuerdo que tiene competencia para "declarar el derecho comunitario, dirimir las controversias que surjan del mismo e interpretarlo uniformemente" (preámbulo del Tratado que lo creó). El Tribunal, al igual que la Junta, es un órgano comunitario y supranacional, "independiente de los gobiernos", como lo afirma el preámbulo del Tratado constitutivo. Este carácter supranacional fue reconocido por el Presidente de la República del Ecuador, doctor Osvaldo Hurtado, en el discurso pronunciado en el acto de instalación del Tribunal en la ciudad de Quito, el día 5 de enero de 1984. Dijo el Presidente Hurtado:

"Los esfuerzos desplegados por los países andinos no han sido vanos. Hoy, en 1984, afortunadamente se han concretado en la iniciación de funciones de este alto Tribunal de Justicia que, en sus actuaciones, consagra el principio de la supranacionalidad, pues sus magistrados actúan con plena independencia de los Estados Partes, y sus actos se fundamentan en los principios de la imparcialidad y la autonomía. Nuestra subregión andina ofrece, de este modo, un nuevo derecho en el ámbito latinoamericano, ya que el Tribunal tendrá las funciones de controlar la legalidad, solucionar los conflictos que se presenten entre las partes y ofrecer la interpretación unitaria del Derecho".

El Tribunal está integrado por cinco magistrados, que son designados por una reunión de plenipotenciarios, escogidos de ternas presentadas por los países miembros. Esta forma de designación da a los magistrados el carácter de representante de los intereses comunitarios, pues la designación no la hacen los países miembros sino esta reunión de plenipotenciarios.

Corresponde al Tribunal "declarar la nulidad de las Decisiones de la Comisión y de las Resoluciones de la Junta dictadas con violación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, incluso por desviación de poder" (art. 17 del Tratado); declarar que un país miembro ha incumplido alguna obligación emanada de una norma de dicho ordenamiento jurídico (art. 23 del Tratado); e interpretar, por vía prejudicial, el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena (art. 28 del Tratado).

El Tribunal, en su actividad jurisdiccional, se expresa mediante sentencias, las que no requieren "homologación o *exequatur* en ninguno de los Países Miembros" (art. 32 del Tratado) y adquieren "fuerza obligatoria a partir del día siguiente al de su lectura en audiencia" (art. 58 del Estatuto del Tribunal). Es decir, las sentencias producen efectos directos e inmediatos y de ellas se pueden aprovechar los particulares.

3. APLICABILIDAD DIRECTA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO DEL ACUERDO DE CARTAGENA

El ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena constituye una ordenación jerarquizada de normas en la que existen normas superiores e inferiores. Las prime-

ras, llamadas normas *fundamentales* o *primarias* porque son el fundamento constitutivo de la comunidad económica, están incorporadas en los siguientes instrumentos internacionales: a) el *Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales*, es decir, el Instrumento adicional para la adhesión de Venezuela (13 de febrero de 1973); el Protocolo adicional por el cual se crea un régimen especial, y por un plazo definido, para Chile. En este protocolo se convino que si en el plazo convenido no se llegaba a acuerdo alguno, Chile se retiraría del Acuerdo de Cartagena (5 de octubre de 1976); el Protocolo de Lima por el cual se amplían los lapsos previstos en el Acuerdo (30 de abril de 1976) y el Protocolo de Arequipa por el cual nuevamente se amplían los plazos (21 de abril de 1978). b) *El Tratado que creó el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*.

Las normas inferiores, llamadas *derivadas* o *secundarias* porque provienen del ordenamiento constitucional comunitario y están subordinadas a él, son las contenidas en los siguientes actos de los órganos comunitarios: las Decisiones de la Comisión, las Resoluciones de la Junta y las sentencias del Tribunal de Justicia.

Los países miembros del Acuerdo de Cartagena han comprendido que la integración subregional no puede limitarse exclusivamente a la integración económica y por eso han celebrado otros acuerdos internacionales para promover la integración en otros sectores, como lo son el *Convenio Andrés Bello*, en materia de educación, ciencia y cultura, el *Convenio Simón Rodríguez*, que regula los principios para la integración socio-laboral en la subregión, y el *Convenio Hipólito Unanue*, que tiene por objeto mejorar la salud en los países miembros y elevar el nivel de vida de sus habitantes. No obstante que estos convenios constituyen bases fundamentales del proceso de integración, ellos no forman parte del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, que es un ordenamiento autónomo y distinto a dichos convenios, aun cuando todos ellos persiguen el mismo objetivo, como lo es la integración de la subregión.

El artículo 1º del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena sólo enumera las fuentes directas del ordenamiento jurídico andino. Nada dice de las fuentes indirectas que también son productoras de normas jurídicas. Sin embargo, ante la ausencia de la norma de derecho comunitario, se puede aplicar, como fuente subsidiaria, la costumbre jurídica, los principios generales del derecho, las decisiones judiciales y la doctrina. El artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia dice que la Corte, en su función de "decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:..." b) la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; c) los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas... d) las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas del derecho".

La Corte de Justicia de las Comunidades Europeas ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la aplicabilidad de los principios generales al derecho comunitario. Cuando se denunció que un reglamento del Consejo había violado uno de los derechos fundamentales del hombre, la Corte dijo "que los derechos fundamentales forman parte integrante de los principios generales del derecho, los cuales ella

tiene la obligación de hacerlos respetar; que para asegurar la salvaguarda de estos derechos ella se debe inspirar en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, de manera que no se puedan admitir en la Comunidad medidas incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos por las Constituciones de los Estados" (*Recueil de la Jurisprudence de la Cour*, 1979, 3ª parte, Luxemburgo, págs. 3744 y 3745). La Corte de Justicia admite, pues, como fuente del derecho comunitario no sólo los principios generales del derecho internacional sino también la aplicación de los principios generales del derecho interno cuando ellos sean similares a los de los países miembros.

El ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena es un ordenamiento jurídico imperativo y por tanto obligatorio. El se aplica directamente en el territorio de los países miembros sin necesidad de la intervención del país que lo recibe. "Las reglas del derecho comunitario —ha dicho la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas— se deben aplicar de pleno derecho, al mismo momento y con efectos idénticos, en todo el territorio de la Comunidad" (*Recueil*, 1979, 1ª parte, págs. 631 a 640). El efecto obligatorio del derecho comunitario andino tiene consecuencias distintas según se trate de una norma fundamental o primaria o de una norma derivada o secundaria. En el primer caso, la fuerza obligatoria del acuerdo o tratado derivará de la fuerza que le da el derecho internacional a los convenios internacionales. En el segundo caso, la obligatoriedad del derecho derivado o secundario emergerá de la aplicabilidad directa de las decisiones que dicten los órganos del Acuerdo de Cartagena. Esa aplicabilidad directa se define por el efecto obligatorio que tienen las decisiones de los órganos comunitarios no sólo entre los países miembros sino en relación con los particulares.

a) *Aplicación del Acuerdo de Cartagena y del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*

El fundamento jurídico de la obligatoriedad del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena depende de la naturaleza jurídica de la norma que se aplique. Las normas contenidas en los tratados o acuerdos obligan a las partes en virtud del principio *pacta sunt servanda*. Sin embargo, para que un tratado o acuerdo internacional obligue a los Estados signatarios es necesario que éstos cumplan con las formalidades previstas en el ordenamiento constitucional para la recepción del derecho internacional. Cuando se trata de tratados solemnes, el derecho constitucional de los países de la subregión exige que ellos sean aprobados por las Cámaras legislativas y ratificados por el Presidente de la República. En cambio, cuando se trata de acuerdos en forma simplificada, los trámites de la aprobación legislativa y de la ratificación del Presidente de la República son suprimidos y se los sustituye por la firma del Acuerdo o por el canje de notas. Los tratados, acuerdos, protocolos o instrumentos adicionales que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena han cumplido con todas las formalidades exigidas por los respectivos ordenamientos constitucionales y, por tanto, son obligatorios para los países miembros y para los particulares.

El Acuerdo de Cartagena, como sistema jurídico constitutivo de una organización internacional, con personalidad jurídica y órganos con competencia propia, tiene

una estructura jurídica muy similar a las constituciones estatales. En el Acuerdo de Cartagena se recoge el programa que los países miembros consideran necesario jurisdificar para realizar el proceso de integración económica. Por eso las normas del Acuerdo suelen tener un carácter marcadamente programático y por eso mismo se remiten a la Comisión del Acuerdo y a los países miembros para que desarrollen, complementen y ejecuten ese programa económico. Si bien las normas del Acuerdo señalan con precisión los destinatarios de ellas, no hacen lo mismo con la materia que se quiere regular. Esta indefinición convierte esas normas en lo que la doctrina llama una *norma incompleta*. Este mismo carácter tienen las normas constitucionales. Ellas suelen hacer periódicas remisiones a la ley como el medio jurídico para completar los principios enunciados en la disposición constitucional.

La aplicabilidad directa e inmediata de una norma pactada en un tratado o acuerdo internacional depende de que la norma esté o no "estructuralmente completa en sus elementos objetivo y subjetivo; es decir, cuando ha individualizado ya sus destinatarios. Cuando no es así —supuestos más normales— el Derecho Internacional se aplica a los individuos sólo a través del derecho interno" (Jorge Rodríguez-Zapata, *Constitución, tratados internacionales y sistema de fuentes de derecho*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1976, pág. 28). Según Hans Kelsen, "en el comportamiento humano que constituye el objeto de una norma, se pueden distinguir dos elementos: uno personal y otro material, o, si se prefiere, un elemento subjetivo y un elemento objetivo; el hombre que actúa o se abstiene de actuar, por una parte, y el acto que realiza o del que se abstiene por otra. Para que una norma sea válida y obligatoria debe determinar los dos elementos —ser completa—. Si deja indeterminado uno de éstos será incompleta y necesitará ser completada por otra norma que determinará el elemento que la primera dejó indeterminado" (Hans Kelsen, *La Transformation du droit international en droit interne*, en R.G.D.I.P. 1936, citado por Rodríguez-Zapata, *ob. cit.*, pág. 28, nota 14). "En las normas internacionales —comenta Rodríguez Zapata— el elemento subjetivo o personal puede quedar indeterminado. Cuando sucede esto último, la norma internacional incompleta viene desarrollada o integrada por las normas internas; esto significa, según Kelsen, que la norma internacional se dirige a los sujetos y órganos del Estado sólo mediatamente (pág. 12 y sigts.). El Derecho internacional *delega* en el Derecho interno la designación de los órganos competentes para concluir tratados. La individualización del elemento subjetivo de las normas de Derecho internacional por el Derecho interno forma parte del procedimiento de conclusión del tratado internacional; en virtud de la delegación efectuada, es atraída a la órbita del Derecho internacional" (Rodríguez-Zapata, *ob. cit.*, pág. 28, nota 14).

Por tanto, la aplicabilidad directa de las normas del Acuerdo de Cartagena, de sus Protocolos e Instrumentos Adicionales, así como las del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, depende de que ellas sean o no completas, es decir, que contengan los elementos objetivos y subjetivos perfectamente determinados. Si esas normas son incompletas, corresponderá a los órganos del Acuerdo o al Derecho interno completarlas o desarrollarlas para que tengan plena validez. En consecuencia, la obligatoriedad del Acuerdo entre las partes y su aplica-

bilidad directa a los particulares se origina en el principio *pacta sunt servanda* y en la incorporación de este acuerdo al Derecho interno de los países miembros.

Examinemos algunas normas del Acuerdo de Cartagena a fin de determinar si ellas son completas o incompletas. El artículo 27 impone a la Comisión el deber de que, antes del 31 de diciembre de 1970, apruebe y someta a la consideración de los Países Miembros un régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros. "Los Países Miembros —dice este artículo— se comprometen a adoptar las providencias que fueren necesarias para poner en práctica este régimen dentro de los seis meses siguientes a su aprobación por la Comisión". Este artículo tiene dos destinatarios: la Comisión y los países miembros. A la Comisión la norma internacional le determina con precisión el acto que debe realizar, esto es, una propuesta sobre el régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y le señala el plazo dentro del cual lo debe realizar (antes del 31 de diciembre de 1970). Pero esa norma nada dice sobre el contenido de ese régimen y delega en la Comisión la potestad de elaborarlo. En relación a los países miembros, la norma contenida en el artículo 27 del Acuerdo delega en ellos la adopción de las medidas que fuesen necesarias para poner en práctica este régimen. En este punto el artículo 27 no hace otra cosa que aplicar el principio de Derecho internacional de que los Estados signatarios de un tratado deben escoger los medios para alcanzar los objetivos perseguidos. El propio Acuerdo, pues, dejó al Derecho interno de cada país el procedimiento para adoptar las providencias que fueren necesarias para poner en práctica el régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros.

La misma estructura del artículo 27 la tienen los artículos 28 y 30 del Acuerdo. En cambio, el artículo 33 contiene una norma de aplicación directa para la Comisión y los Países Miembros. La Comisión está obligada a aprobar Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y es a ella a la que le corresponde desarrollar y complementar esos programas. A los países miembros les corresponde ejecutarlos conjuntamente, sin que haya necesidad de aplicar los procedimientos de incorporación del Derecho internacional al Derecho interno.

El Acuerdo de Cartagena contiene normas que imponen obligaciones de hacer. Por ejemplo, el aparte tercero del artículo 47 impone a Colombia, Perú y Venezuela la obligación de eliminar las restricciones de todo orden aplicables a la importación de los productos a que se refiere dicho artículo. En virtud de esta norma los países miembros están en la obligación de "adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar" su cumplimiento, como lo dispone el artículo 5 del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. Esas medidas pueden ser de naturaleza legislativa o administrativa, según lo dispuesto por el Derecho interno. Una obligación semejante es la que se deriva del artículo 61 que ordena a los países miembros "poner en aplicación un Arancel Externo Común a más tardar el 31 de diciembre de 1983".

El Acuerdo de Cartagena contiene también normas que imponen obligaciones de no hacer. El artículo 54 prohíbe a los países miembros que modifiquen "los niveles de gravámenes" e introduzcan "nuevas restricciones de todo orden a las importaciones de productos originarios de la subregión". Y el artículo 68 les prohíbe "alterar unilateralmente los gravámenes que establezcan en las diversas etapas del Arancel Exter-

no". El artículo 32 del tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena contiene una norma de aplicación directa e inmediata. "Para su cumplimiento —dice este artículo—, las sentencias del Tribunal no requerirán homologación o exequátur en ninguno de los Países Miembros". Este mandato impone a los Países Miembros una doble obligación. Aquellos países que en su legislación exigen el exequátur para ejecutar una sentencia, deben eliminar este requisito para las sentencias del Tribunal y si esta exigencia no ha sido eliminada, las autoridades judiciales o administrativas encargadas de dar cumplimiento a una sentencia del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena deberán cumplirla en virtud del efecto obligatorio del Tratado que creó ese Tribunal y se deben abstener de aplicar el derecho interno.

El Acuerdo de Cartagena nada dispone sobre los derechos u obligaciones que de él se puedan derivar para los particulares. Sin embargo, como dicho Acuerdo es un tratado constitutivo de una organización internacional que tiene órganos con competencia propia, que pueden dictar normas que obligan no solamente a los Países Miembros sino también a los particulares, las relaciones que se establecen entre este derecho y los particulares son relaciones directas. Una vez incorporado el Acuerdo de Cartagena al derecho interno de cada país miembro entró a formar parte del derecho nacional y como tal creó derechos y obligaciones para los particulares. El Acuerdo de Cartagena constituye, pues, una fuente autónoma de producción de derecho y es una fuente directa de derechos y obligaciones para los particulares. Si un país miembro altera unilateralmente los gravámenes establecidos en el arancel externo y esa alteración produce algún perjuicio a un particular, éste puede acudir ante los tribunales nacionales y demandar la nulidad del acto estatal contrario al derecho comunitario andino así como la reparación de los perjuicios sufridos. Es obligación de los tribunales nacionales la de proteger los derechos e intereses de los particulares que se deriven del derecho comunitario.

b) *Aplicabilidad directa de las Decisiones de la Comisión*

El Acuerdo de Cartagena suele encomendar a la Comisión el desarrollo, complementación y ejecución de sus normas. Esa actividad la cumple ese organismo comunitario mediante Decisiones.

Hasta la puesta en vigencia del Tratado que creó el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, la forma de aplicar las Decisiones de la Comisión en los Países Miembros era diferente y hasta contradictoria. Y lo más grave de todo era que había Decisiones que no se aplicaban simultáneamente en todos los países miembros con lo cual se creaba un derecho desigual que podía beneficiar a unos países en perjuicio de otros. Un pacto que crea una comunidad económica es un acuerdo entre partes iguales y en virtud del cual todos y cada uno de los signatarios deben poner toda su voluntad en la realización de los objetivos que se han propuesto. Si no se adoptan las medidas que sean necesarias para alcanzar esos objetivos no habrá comunidad y la asociación carecerá de motivos para seguir luchando por la integración económica.

Las Decisiones de la Comisión son obligatorias para los Países Miembros "desde la fecha en que sean aprobadas" por ese órgano del Acuerdo y desde ese momento

crean derechos y obligaciones para esos países. Como norma de conducta obligatoria, su incumplimiento origina responsabilidad internacional. Además, las Decisiones forman parte del derecho interno. Ellas no son derecho extranjero sino normas emanadas de un órgano del Acuerdo con potestad normativa propia. Lo característico de este nuevo orden jurídico es que las Decisiones se aplican directamente en los países miembros, como dispone el artículo 3 del Tratado que creó el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena y en virtud de esa aplicación directa las autoridades administrativas y judiciales están en el deber de proteger y garantizar los derechos que se deriven de esas Decisiones.

El artículo 3 del Tratado vino a poner término a la gran confusión reinante, pues algunos Países Miembros se aferraron a la idea de que las Decisiones, para que tuvieran fuerza obligatoria, era imprescindible someterlas al procedimiento de incorporación previsto en el derecho interno y, en especial, al trámite de la aprobación legislativa. Este procedimiento le quitaba a las Decisiones el efecto de su aplicación directa y con ella se privaba al proceso de integración subregional del dinamismo que tanto requiere.

La comparación analógica de una Decisión con un tratado era totalmente incorrecta. La Decisión es un acto unilateral dictado por la Comisión en virtud de potestades que le son propias. La Comisión es un órgano del Acuerdo que tiene personalidad jurídica diferente a la de los Países Miembros. El tratado, por el contrario, es un acto pactado que resulta de un acuerdo de voluntades convenido entre los Países Miembros. La organización internacional denominada Acuerdo de Cartagena ha sido creada por un tratado. Una vez constituida la organización internacional encargada de realizar el propósito común de integrar las economías de los países miembros, la realidad jurídica es muy distinta a las tradicionales relaciones recíprocas que regula el derecho internacional. El tratado constitutivo de la comunidad económica crea órganos comunitarios a los que se les señalan potestades y atribuciones propias para regular una materia que fue reservada por los países miembros a la organización internacional.

La creación de esta organización internacional con órganos que tienen competencia propia ha dado origen a un orden jurídico nuevo, que es como el embrión de un sistema jurídico federal. El tratado constitutivo, como la constitución federal, establece entre los Países Miembros y la organización internacional relaciones de coordinación, de supraordinación y de inordinación. En efecto, los órganos comunitarios dictan normas jurídicas en las materias que el tratado constitutivo ha reservado al Acuerdo y los órganos de los Países Miembros dictan normas para regular las materias que las respectivas constituciones reservan a la ley nacional. Estas dos potestades, que recaen sobre las mismas personas, requieren ser coordinadas. La fuente del derecho andino y la fuente del derecho nacional son, una y otra, autónomas. Si estas potestades se ejercen sin una adecuada coordinación, ello puede crear, como en efecto ha creado, numerosas interferencias y contradicciones.

De la autonomía del derecho andino y la del derecho internacional se deriva el principio de que el derecho andino no puede derogar el derecho nacional ni el derecho nacional puede derogar el derecho andino. Ambos derechos coexisten y esa coexistencia necesita ser reglamentada para evitar las interferencias y contradicciones. El derecho andino no se puede interpretar como si fuera un cuerpo extraño al que

hay que extirpar. Muy por el contrario, ese cuerpo extraño contiene los gérmenes de una nueva realidad que ha de llevar a nuestros pueblos hacia metas políticas, económicas y sociales más amplias y hacia un sistema de vida más próspero y digno.

¿Cómo mantener la coexistencia de estos dos sistemas jurídicos? En todo sistema jurídico es necesario establecer un orden jerarquizado de normas a fin de garantizar los objetivos que el sistema se propone alcanzar. Cuando este sistema jurídico andino entra en contradicción con el derecho interno de los países miembros hay que acudir al criterio axiológico para resolver este conflicto. Si el derecho comunitario andino es superior al derecho interno es porque el interés protegido, que es la integración económica para promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros y la elevación del nivel de vida de los habitantes de la subregión, está por encima de los intereses nacionales, los que, por tener un espacio económico más limitado, no son aptos para alcanzar esos objetivos. Para hacer esta determinación es preciso acoger un criterio axiológico que permita escoger los valores que requieren, para su protección jurídica, darles un tratamiento preferente. Cuando en el derecho interno se coloca a la Constitución en el primer grado de la escala normativa es porque se considera que la norma suprema contiene los objetivos que la comunidad nacional se propone alcanzar y los que se encuentran por encima de los intereses particulares. Por otra parte, como la constitución emana del poder constituyente que es, axiológicamente, el poder primario del estado, la norma fundamental hay que colocarla en el sitio de la mayor dignidad, es decir, a la cabeza de las normas jurídicas. En el orden jurídico andino existe una situación similar a la del orden constitucional. El tratado constitutivo de la comunidad económica equivale a la Constitución. El es la norma suprema en el sistema jurídico andino. Todo derecho derivado o secundario está sometido al tratado como norma suprema. En el sistema jurídico de los países miembros coexisten, como hemos dicho, normas del Acuerdo de Cartagena con normas emanadas de los órganos de los Países Miembros. Esa coexistencia exige una definición previa, como es la de determinar la norma de los sistemas normativos que es superior.

Hasta la primera guerra mundial, el estado, como expresión de la unidad nacional, era el único sujeto del derecho internacional, la soberanía exterior era concebida como un poder absoluto y la nacionalidad como un sentimiento al que había que exacerbar. Estas concepciones políticas condujeron a las dos guerras mundiales y a numerosas guerras entre estados debido a que el esfuerzo de los Estados se canalizó hacia la grandeza de la nación que se expresaba en una poderosa fuerza militar que tenía por objetivo subyugar pueblos indefensos.

La experiencia de la segunda guerra mundial hizo variar la escala de valores del mundo. La necesidad de abandonar la práctica de una política exterior de equilibrio de poderes, donde los intereses nacionales se colocaban por encima de los de la comunidad internacional, hizo que se pensara en otra dimensión. Ahora aparecía como más importante y fundamental construir una comunidad internacional para asegurar la paz y para promover el progreso de los pueblos que promocionar los intereses nacionales. Se comprendió que sólo en la medida en que se fortalecieran los intereses de la comunidad internacional podía desaparecer el fenómeno del imperialismo y la po-

breza de los pueblos y se podría lograr una equitativa distribución de la riqueza en el mundo y la eliminación de la dependencia de los pueblos pobres a los pueblos ricos.

Lo más importante en este cambio en la escala de valores es que él favorece a los pueblos débiles frente a los pueblos fuertes. La unión de los pueblos débiles es una estrategia acertada porque esa unión los protege contra la fuerza avasallante de los grandes imperios. ¿Qué puede hacer frente a esa fuerza un estado débil y solo? La unidad es, pues, para los países de América Latina un valor superior a los intereses nacionales.

Si el interés comunitario andino es superior al interés nacional, de esta premisa axiológica se deduce el principio jurídico de la primacía del derecho andino sobre el derecho interno, así como el derecho federal es superior al derecho de los Estados miembros. Sin embargo, cuando por falta de coordinación entre esos dos derechos se presenten conflictos de normas habrá que acudir a las reglas de la interpretación jurídica.

En efecto, por derecho interno hay que entender todo el ordenamiento jurídico de un país miembro comenzando por la constitución y siguiendo por las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y sentencias. La primacía del derecho comunitario sobre el derecho constitucional ha sido afirmada por la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas cuando en la sentencia de 9 de marzo de 1978 (caso Administración de Finanzas del Estado y la Sociedad Anónima Simmenthal) dijo que "los Estados no podrán invocar derogaciones al derecho comunitario que deriven de su sistema legislativo o jurisdiccional, ni aun cuando se trate de disposiciones constitucionales o de su sistema constitucional" (*Recueil*, 1978, 1ª parte, pp. 631 a 640). En el sistema jurídico comunitario no es posible aceptar que un país miembro se pueda desentender de sus compromisos comunitarios alegando que su derecho constitucional o, en general, su derecho interno, le impide cumplir con esos compromisos. El derecho interno serviría entonces de burladero para escapar a las responsabilidades internacionales. Si el derecho interno opone algún obstáculo a la aplicación del derecho comunitario, el país miembro, para dar demostraciones de la buena fe con que cumple sus obligaciones internacionales, debe proceder "a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena", como lo dispone el artículo 5 del Tratado que creó al Tribunal de Justicia. Una de esas medidas debe ser la reforma de la constitución o legislación para adaptarlas a los requerimientos del derecho comunitario.

Pierre Pescatore sostiene que es en el momento en que un Estado ratifica o adhiere a un sistema comunitario cuando debe "considerar y resolver los problemas de orden constitucional que se le planteen. Cada uno es dueño de la solución que les dé, pero una vez que ha aceptado el compromiso internacional con toda libertad, hay aquí un hecho histórico sobre el que ya no es posible volver". Más adelante añade: "cualquier Estado participante en la Comunidad ha tomado su decisión y ha dado su palabra plenamente consciente de las consecuencias; que los demás Estados miembros pueden tener confianza en que por su parte ha tomado todas las disposiciones necesarias para que la eficacia del derecho comunitario no encuentre obstáculos en su territorio ni en su ordenamiento jurídico. Lo que será entonces inadmisibles, porque se opone a la buena fe de los tratados internacionales, sería que un Estado miembro, o una de sus

autoridades, por ejemplo, una jurisdicción, tratara de poner en duda los compromisos aceptados invocando "a posteriori", obstáculos constitucionales. Tales actitudes señalarían bien una imprevisión, bien la mala fe. Un Estado no puede oponer, pues —concluye Pescatore— una norma cualquiera de su derecho interno, incluidas las normas constitucionales, para sustraerse a los compromisos que ha contraído válidamente según el derecho internacional" (véase Pescatore, Pierre, "Aspectos jurídicos del «acervo comunitario»", en *Revista de Instituciones Europeas*, Madrid, 1981, pp. 348 y 349).

Aceptada, pues, la primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno, incluido el derecho constitucional, se pueden aplicar las siguientes reglas de interpretación. Una primera regla para resolver los conflictos entre una norma de rango superior y una norma de rango inferior es la de aplicar preferentemente la suma superior, sin que esta aplicación preferente conlleve la nulidad o la derogación de la norma inferior. Esta norma conserva su vigencia y puede ser aplicada en otro caso siempre que no esté en contradicción con una norma superior. Esta regla es perfectamente aplicable para resolver un conflicto entre una norma comunitaria andina y una norma interna. Si se acepta el principio de la primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno, la autoridad nacional tendrá que aplicar preferentemente la norma comunitaria, sin que esta aplicación —repito— implique la derogación de la norma nacional.

Además de la regla de la primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno se puede aplicar el criterio de interpretación de que la norma posterior prevalece sobre la norma anterior, por estimar que ésta contiene la última voluntad del legislador. Si la norma comunitaria andina es la norma posterior, la aplicación de esta regla no ofrece dificultades. Pero si la norma nacional es la posterior, este conflicto normativo tiene mayor complejidad porque la aplicación de esta regla conduciría a la no aplicación del derecho andino. Sin embargo, en este caso se puede aplicar el criterio interpretativo de la especialidad y considerar que la norma comunitaria andina es más especial que la norma nacional y, por lo tanto, se la puede aplicar en forma preferente. Pero más que el criterio de la especialidad, lo que procede aplicar es el principio de la primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno. Sostener que la norma nacional posterior se aplica preferentemente a la norma comunitaria sería introducir un principio destructor del sistema comunitario, porque ese principio significaría reconocer el derecho de los Países Miembros a paralizar u obstaculizar la aplicación del derecho comunitario. Y esta posibilidad no es posible admitirla.

Por otra parte, las Decisiones son actos unilaterales de un órgano del acuerdo que ha sido creado y le han sido señalados potestades y atribuciones en virtud de un tratado. Este carácter de acto unilateral le da a las Decisiones una fisonomía jurídica muy distinta a la de un tratado. Esta distinta naturaleza impide que a las Decisiones se les pueda aplicar el mismo sistema de incorporación que el derecho interno ha previsto para recibir las normas internacionales por la simple razón de que ellas no son normas internacionales sino normas comunitarias que forman parte del derecho interno. La Comisión tiene capacidad para producir normas jurídicas válidas en el territorio de la comunidad. Y esta potestad normativa es autónoma e independiente de la potestad normativa de los Países Miembros. La perplejidad que aún produce este nuevo derecho es que él, en vez de ser aplicado por los órganos del Acuerdo, lo es

por los órganos de los países miembros, excepción hecha de la interpretación del derecho comunitario andino que está confiada al Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. Esta aplicación crea confusiones porque se piensa que el derecho comunitario y el derecho interno, por tener fuentes distintas, son normas contrapuestas. Como la fuente del derecho comunitario es extraestatal, se concluye que habrá que adoptar un procedimiento de incorporación sin el cual no se le puede aplicar. Pero cuando se piensa que el derecho comunitario es también derecho interno, las dificultades se aligeran. Si las Decisiones, no obstante provenir de una fuente autónoma de los países miembros, son derecho interno, no requieren, para su aplicación, de mecanismo alguno de incorporación. Así lo dispone el artículo 3 del Tratado que creó el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena cuando dice que "las Decisiones de la Comisión serán directamente aplicables a los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior".

c) *Incorporación al derecho interno de algunas Decisiones*

No obstante de que el principio general es que las Decisiones de la Comisión son aplicables directamente en los Países Miembros, sin embargo el aparte único del artículo 3 del Tratado que creó el Tribunal de Justicia ha previsto la hipótesis de que la Comisión decida, en ciertos casos, que las Decisiones requieren de incorporación al derecho interno. Esta norma ofrece algunas dificultades de interpretación. En primer lugar cabe preguntarse si esta facultad de la Comisión no tiene límites y si ella puede utilizarla en cualquier momento que lo estime conveniente o es una facultad reglada que sólo se puede ejercer en ciertos casos determinados en el Acuerdo de Cartagena. La segunda cuestión se plantea con relación al procedimiento de incorporación que deben adoptar los países miembros a aquellas Decisiones que así lo dispongan.

La facultad conferida a la Comisión para disponer si una Decisión requiere de incorporación en el derecho interno no es ni puede ser una facultad ilimitada. La finalidad de la aplicación directa de las Decisiones es la de dinamizar el proceso de integración y permitir que esos actos comunitarios se apliquen simultáneamente y en el momento que lo juzgue oportuno la Comisión. Si se deja a la Comisión la posibilidad de que la aplicación de las Decisiones se difiera de acuerdo con los intereses de algunos países miembros, ello puede introducir un nuevo elemento de obstrucción a la aplicación uniforme del derecho comunitario andino.

Los únicos casos en los que la Comisión puede disponer que la Decisión requiere de incorporación en el derecho interno es en los casos previstos en los artículos 27 y 28 del Acuerdo de Cartagena.

Cuando la Comisión aprueba un régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros o el régimen uniforme al que deben sujetarse las empresas multinacionales ella no está en ejercicio de su potestad normativa porque en esos casos la Comisión se limita a someter o a proponer a la consideración de los Países Miembros un

régimen común en esas materias. Estas propuestas no tienen fuerza vinculante para los Países Miembros y serán éstos, cuando lo aprueben, los que le darán la imperatividad de que carecen. Así lo ordenan los artículos 27 y 28 del Acuerdo de Cartagena cuando disponen que "Los Países Miembros se comprometen a adoptar las providencias que fuesen necesarias para poner en práctica éste régimen dentro de los seis meses siguientes a su aprobación por la Comisión". Las providencias que fueren necesarias no son otras que las que señale el ordenamiento jurídico interno para la incorporación del derecho comunitario y las que se requieran para complementar o desarrollar esas Decisiones.

En cuanto al mecanismo de incorporación que deben adoptar los países miembros es conveniente recordar que las constituciones de los cinco países miembros confieren al Presidente de la República la potestad de conducir las relaciones exteriores y de negociar y concluir los tratados, convenios o acuerdos internacionales (ordinales 2º y 3º del artículo 96 de la Constitución de Bolivia; ordinal 19 del artículo 120 de la Constitución de Colombia; letra f) del artículo 78 de la Constitución del Ecuador; numeral 14 del artículo 211 de la Constitución del Perú; y ordinal 5º del artículo 190 de la Constitución de Venezuela). Esta potestad de dirigir las relaciones internacionales y de celebrar tratados es la que la moderna doctrina jurídica ha dado en llamar el poder exterior. "Si nos referimos al poder de concluir tratados internacionales, poder que ocupa una buena parte del campo del *poder exterior*, se nos aparece como indudable que los tratados puedan contener normas o preceptos jurídicos que no se dirijan únicamente a los órganos del Estado, sino también a los individuos... Cuando el *poder exterior* actúe con las vestiduras del «*treaty-making power*», éste vendrá yuxtapuesto a los órganos del Estado habilitado constitucionalmente para crear o extinguir normas jurídicas. Por consiguiente, si se quiere que la pretendida autonomía del poder exterior no sea una fórmula vacía e insignificante, es preciso —continúa La Pergola— aceptar que los órganos destinados a la conclusión de tratados tengan asignado, en las esferas de su respectiva competencia, *el mismo poder que, de forma general, ha sido conferido a los órganos legislativos*. La autonomía "del *poder exterior* significa —a juicio del profesor italiano— que, cada vez que el Derecho venga creado por los órganos del «*federative power*», nos encontramos con un poder especial que puede en parte coincidir, en cuanto a la composición, con los complejos órganos a los que se confía el poder legislativo, pero que en todo caso mantiene sus propias características estructurales" (Rodríguez-Zapata, Jorge, *ob. cit.*, p. 299).

En las cinco constituciones de los países miembros del Acuerdo de Cartagena este poder exterior sólo tiene un control legislativo, el que se ejerce sobre los tratados. Pretender que el Congreso apruebe las Decisiones de la Comisión —que no son tratados— es propiciar una invasión legislativa en el poder exterior del Presidente de la República. Una vez que el Congreso apruebe el tratado —como aprobó el Acuerdo de Cartagena y el Tratado que creó el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena—, agota su competencia y no puede pretender controlar los actos emanados del órgano normativo del Acuerdo. En los casos de las Decisiones que requieran incorporación al derecho interno, esa incorporación será dada por el Presidente de la República, en virtud de su poder exterior y no por el Congreso.

En todo caso, la expresión "cuando su texto así lo disponga", con que comienza el aparte del artículo 3 del tratado, se debe interpretar restrictivamente. Sólo en casos muy excepcionales, la Comisión debe acudir a esta facultad de someter la obligatoriedad de una Decisión al trámite de la incorporación en el derecho interno. Si no se interpreta restrictivamente esta facultad, la aplicación de las Decisiones puede encontrar numerosos obstáculos y dificultar con ello la operatividad del derecho andino. Por consiguiente, "la negación de la aplicabilidad directa sólo puede derivarse de circunstancias específicas que exigen, como tales, ser demostradas en cada caso", como lo enseña el tratadista Pierre Pescatore (véase *Aspectos judiciales del "Acervo Comunitario"*, ya citado, pp. 352 y 353).

Comentarios Monográficos

LA TASA DE CAMBIO PARA EL CALCULO DE LOS ENRIQUECIMIENTOS EN DOLARES A LOS EFECTOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Luis Alejandro Aguilar
Abogado

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Dirección Jurídico-Impositiva de la Dirección General de Rentas del Ministerio de Hacienda ha fijado criterio sobre la determinación de la base imponible de los contribuyentes sujetos al impuesto sobre la renta durante el año 1983 que percibieron y/o devengaron enriquecimientos en dólares de los Estados Unidos de América ("dólares"), criterio que puede resumirse así:

- a) Si los ingresos en dólares fueron devengados pero no realizados en el país, se debe representar contablemente el ingreso utilizando la tasa de cambio de US \$ 1: Bs. 9,95, puesto que tal era la tasa de cambio mínima en el mercado libre durante el año 1983.
- b) Si los ingresos en dólares fueron devengados y realizados en el país, pero a una tasa superior a la mencionada en el literal a) supra, entonces el contribuyente deberá representar el ingreso a la tal tasa de cambio superior a los efectos del cálculo de los ingresos gravables.

En nuestra opinión el problema se centra en cuál es la tasa de cambio a la cual se debe traducir contablemente el ingreso en dólares. Deducimos que el Ministerio de Hacienda sostiene que el ingreso debe siempre reflejarse a US \$ 1: Bs. 9,95 independientemente de cuándo se efectúe la realización de los dólares. Esta deducción se sostiene por el hecho de que el contribuyente no sabe al devengar y/o percibir dólares si va a realizarlos y si lo hará en el país. Nos parece que implícitamente el Ministerio de Hacienda sostiene que si los dólares se realizan en el país el contribuyente deberá además reconocer una utilidad cambiaria por sobre la tasa de US \$ 1: Bs. 9,95, a la cual se reflejó originalmente el ingreso devengado y/o percibido, ya que un contribuyente no puede esperar a saber si va a realizar los dólares para proceder a reflejar el ingreso en su contabilidad. No podemos estar seguros si lo contrario estaba contemplado dentro del criterio del Ministerio de Hacienda; o sea, si le es permitido reconocer una pérdida cambiaria al contribuyente que ha asentado ingresos en dólares a la tasa de US \$ 1: Bs. 9,95 pero que las realiza a una tasa de cambio en donde el factor bolívares es inferior a 9,95.

II. LIMITACIONES

Si bien el problema planteado se puede extender *mutatis mutandi* a otros ejercicios fiscales, a la determinación de las bases imponibles en otros tributos y para las situaciones en las cuales el contribuyente devengue y/o perciba enriquecimientos en otras monedas o realice los recibidos con contraprestaciones distintas a bolívares o incluso con contraprestaciones distintas a dinero, nos limitaremos a discutir el problema tal como fue anteriormente planteado.

III. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Creemos conveniente precisar algunos conceptos preliminares en torno a la moneda.

A. En primer lugar, la moneda, pese a la creencia general, es un concepto jurídico y un fenómeno que pertenece tanto al campo de la economía como a la ciencia del Derecho; pese a que no tiene una definición expresa, ya que la misma se suele dar por sobreentendida, la moneda es una institución jurídica de complejas implicaciones que afectan a todos los patrimonios.

Hubo un economista que alguna vez dijo que la moneda es moneda en la medida en que la gente crea que es moneda o se le imponga tal creencia. De hecho, en el plano económico la moneda ha sido tal en la medida en que ha cumplido con sus funciones básicas: ser un medio de cambio de aceptación general que sirve como unidad abstracta de cuenta y que está destinado a preservar la riqueza. Sin embargo, esta realidad económica no coincide necesariamente con la realidad jurídica.

El Derecho ampara la existencia, uso y funciones de la moneda, aun cuando los fenómenos social y económico adopten otras actitudes. Si el fenómeno jurídico no se corresponde con los fenómenos social y económico, es un *dilema* que escapa al Derecho Positivo. Por lo pronto el Derecho sostiene que las normas en las cuales está interesado el orden público no pueden relajarse por convenios entre particulares e, inclusive, que la costumbre en contrario no puede derogar a la Ley.

En Venezuela, el artículo 68 de la Ley del Banco Central de Venezuela (LBCV) ha establecido que el signo monetario de la República es el bolívar. Este artículo, que nos atreveríamos a llamar "artículo-bautizo", lo único que hace es otorgarle un nombre al signo monetario o a la unidad monetaria.

Siendo la moneda un patrón de cambio o unidad abstracta de cuenta, lo más importante es definir su valor. Una unidad de cuenta es una unidad con la cual se le atribuyen valores a las mercancías y servicios, se calcula la riqueza y se aprecia la magnitud de las deudas. Para lograr eso es indispensable que exista un valor de referencia. En efecto, la atribución de un valor es de la esencia de la moneda puesto que es inútil una moneda de valor nulo. La moneda valorada es el instrumento que permite el intercambio de bienes y servicios entre sí sin tener que recurrir al tedioso e inoportuno sistema de concertar a un potencial adquirente de bienes con un potencial oferente de bienes distintos en circunstancias de idéntica equiparación económica. Aun cuando el trueque está llamado hoy día a suplir ciertas deficiencias del intercambio internacional, su vocación es de carácter excepcional y limitada, quedando como regla general el intercambio a través de la moneda. Remontándonos hacia el pasado, observamos que la moneda nació a fin de evitar los inconvenientes del trueque. El primer inconveniente que se presentaba bajo el trueque consistía en que las partes de la relación ofrecían y demandaban bienes o servicios de distinto valor. El herrero que ofrecía la espada frente al pastor que ofrecía una oveja, se podría encontrar con la dificultad de que su espada valía una oveja y media, en cuyo caso el negocio o no se producía o resultaba perdidoso para alguna de las partes. Otro inconveniente consistía en que posiblemente el herrero no deseaba una oveja sino una ternera pero el oferente de terneras no deseaba sino tres ovejas a cambio de una ternera. De otra parte, existía el problema de la diversidad de épocas para la satisfacción de necesidades y ocurría que el herrero deseaba una oveja para el final del año pero no en ese momento, siendo que el ovejero requería de la espada inmediatamente pero no tendría ovejas disponibles al final del año. Asimismo, el trueque tenía la dificultad de que no había posibilidad de acumular riqueza y preservarla en el tiempo, ya que la riqueza no suponía tener millares de espadas ni cambiar espadas por ovejas dejando de ser herrero y convirtiéndose en ovejero. Por último, el trueque representaba la existencia de una multiplicidad de valores, ya que las partes de las transacciones debían conocer el valor de la espada

frente a la oveja, de ésta frente al carnero, y de éste frente a otro bien, digamós: el maíz. Así, si el productor de maíz quería una ternera y el herrero quería su maíz, pero ni el ovejero ni el dueño de terneras deseaban maíz, entonces el herrero debía calcular cuántas espadas debía dar para obtener ovejas enteras para una ternera a fin de obtener maíz, y todo ello sin perder en el valor de las múltiples transacciones.

En la Ley de Monedas derogada, el signo monetario de la República era el bolívar de oro y su valor era 0,290323 gramos de oro fino (aunque durante una época se declaró la paridad al Fondo Monetario Internacional a razón de 0,265275 gramos de oro fino). A diferencia de la Ley de Monedas, la vigente LBCV no establece cuál es el valor del bolívar, problema que analizaremos posteriormente. El legislador presuponía que el signo monetario es *per se* un medio de cambio y una unidad de cuenta. En los artículos 79 y siguientes de la LBCV, como lo veremos seguidamente, el legislador se ocupará de asegurar que el bolívar obtenga el carácter de medio de aceptación general, desarrollando el principio de curso legal mediante sus efectos.

El artículo 69 de la LBCV establece el derecho exclusivo y excluyente del BCV de emitir billetes y acuñar monedas de curso legal en el territorio nacional, o sea, de emitir billetes y acuñar monedas de obligatoria aceptación con efectos liberatorios de las obligaciones.

Una de las características más interesantes de la moneda es lo que se denomina curso legal. El curso legal es aquella característica que le impone la autoridad monetaria a la moneda a consecuencia de lo cual la moneda debe ser recibida a la par en el pago de impuestos, contribuciones o de cualesquiera obligaciones públicas o privadas con poder liberatorio para el deudor. Es preciso observar que para este momento se hace indispensable distinguir entre la moneda como signo monetario y la moneda como representación del signo monetario. En efecto, mientras que el signo monetario es la unidad de cuenta abstracta, la moneda es el instrumento tangible representativo (real o ficticio) de las unidades monetarias. El propósito de esta distinción consiste en aclarar que por moneda se entiende tanto el billete como la moneda metálica, pero que son estos últimos los que gozan del curso legal. El signo monetario bolívar no tiene *per se* curso legal ni este concepto tiene que ver con el signo monetario.

El curso legal en Venezuela tiene particularidades que es interesante resaltar. Sólo tienen curso legal general en Venezuela los billetes emitidos por el BCV con dos excepciones: a) cuando existen disposiciones especiales de rango legal que prescriban pago de impuestos, contribuciones u obligaciones en determinada forma distinta a la entrega de billetes, y b) cuando se ejerce el derecho que tienen tanto los entes públicos como los particulares de estipular modos especiales de pago (artículo 79, LBCV).

Por su parte, las monedas metálicas tienen curso legal limitado, ya que son de obligatoria aceptación a efectos liberatorios hasta por las cantidades y en las denominaciones que se establecen en el artículo 81 de la LBCV, salvo que exista la convención especial de pago en moneda metálica.

Hemos visto hasta ahora cómo la LBCV le dio un nombre a la moneda, luego le otorgó al BCV el derecho exclusivo y excluyente de hacer representar el bolívar y seguidamente le atribuyó a las representaciones del bolívar el carácter de curso legal en sus dos modalidades. Quedaría por discutir el carácter de unidad de cuenta y analizar el valor del signo monetario.

B. La LBCV no establece por vía directa que el bolívar es la unidad de cuenta general. Sin embargo, esta característica es tan propia del denominado orden monetario que no sería necesario ni mencionarla. En efecto, la moneda existe con el fin de permitir la valorización de las transacciones recurriendo a un patrón común y evitar los múltiples inconvenientes del trueque. Sin embargo, el artículo 79 de la LBCV establece un principio general: las obligaciones de contenido pecuniario se pagan en moneda de curso legal con efecto liberatorio, salvo las dos excepciones allí contempladas y que hemos mencionado *supra*.

Por su parte, el artículo 95 de la LBCV establece una presunción de que, salvo convención en contrario, la moneda venezolana es la moneda de cuenta de las obligaciones pactadas en moneda extranjera. Si ello es así en obligaciones que tienen por objeto monedas extranjeras, necesariamente lo será en las obligaciones pactadas en moneda nacional.

La misma existencia de la cualidad de unidad de cuenta que se le ha atribuido al bolívar es la causa por la cual entre las obligaciones pecuniarias que tienen por objeto monedas extranjeras (obligaciones en moneda extranjera) se distinguen las obligaciones en las cuales la moneda extranjera es la moneda de pago. De allí pues las conocidas distinciones de la moneda extranjera como moneda de cuenta y como moneda de pago. No es nuestro propósito tratar aquí estas modalidades de las obligaciones pecuniarias.

C. Siendo que el bolívar es el signo monetario que sirve para establecer la totalidad de las cuentas en la República, se plantea la necesidad de definir en qué consiste el valor del signo monetario.

Recordemos que en la moneda pueden encontrarse varios valores: 1) el valor nominal, 2) el valor intrínseco y 3) el valor de curso.

1. La expresión *valor nominal* tiene tres acepciones:

a) La primera acepción consiste en el *valor nominal facial* del billete o de la moneda y sería el número de unidades monetarias representadas por la moneda. En otras palabras, siendo el signo monetario de la República el bolívar y considerando la moneda como el instrumento tangible que representa signos monetarios, el valor nominal sería el número de unidades o las fracciones de signos monetarios representadas en la moneda. Esta acepción tiene mucha relación con el *orden monetario de la República* (sostengamos que el "orden monetario de la República" es aquel conjunto de normas jurídicas de orden público y de rango legal que permiten y protegen: 1) la actividad monetaria, la creación, circulación, emisión y vigilancia de la moneda; 2) la utilización de la moneda como unidad de cuenta de obligaciones y como medio de intercambio y pago de y para los negocios jurídicos; y 3) la valorización de los patrimonios de las personas), ya que los billetes y monedas deben recibirse a su valor par, sin premio ni descuento, en la cancelación de obligaciones.

b) La segunda acepción que definiríamos como *valor nominal de cambio* surge de la ficción de que las unidades monetarias mantienen siempre su valor unas con respecto a las otras independientemente del transcurso del tiempo. La existencia misma de esta acepción tiene importantes efectos sobre las obligaciones pecuniarias. En efecto, en las obligaciones pecuniarias el deudor queda obligado a pagar, siempre que no esté en mora, el mismo número de unidades monetarias que se obligó a pagar originalmente independientemente de las variaciones de su valor intrínseco o de su valor nominal oficial (ver *infra*), lo cual constituye el llamado principio nominalístico. Mediante este principio la Ley pretende encontrar en la moneda la característica de preservar la riqueza reconociendo que las partes corren un riesgo de aumento o disminución de valor. El referido principio se halla contemplado en el artículo 1.737 del Código Civil que dice: "La obligación que resulta del préstamo de una cantidad de dinero es siempre la de restituir la cantidad numéricamente expresada en el contrato. En caso de aumento o disminución en el valor de la moneda, antes de que esté vencido el término de pago, el deudor debe devolver la cantidad dada en préstamo, y no está obligado a devolverla sino en las monedas que tengan curso legal al tiempo del pago".

c) La tercera acepción del valor nominal se podría denominar el *valor nominal oficial* y se refiere al valor asignado nominalmente por la autoridad monetaria al signo monetario, el cual puede ser igual o superior al valor intrínseco (ver *infra*) del mismo. Usualmente, ese valor nominal es la suma del valor intrínseco más el valor añadido por el crédito que el ente emisor o la autoridad monetaria se atribuyen a sí mismos.

Dentro de los parámetros de esta acepción, el valor nominal es fijado por las autoridades monetarias y constituye el valor general y de efectos legales.

Hemos visto que la LBCV no establece, como lo hacía la Ley de Monedas, el valor nominal oficial del signo monetario. Para propósitos del Derecho, ese valor nominal oficial —expreso o al menos tácito— es presupuesto fundamental de las relaciones patrimoniales y de la seguridad jurídica. De existir en Venezuela un valor nominal *expreso* o al menos inequívoco, éste sería indudablemente el valor al cual se deberían atener todas las transacciones contables. En lo adelante, cuando se haga referencia al valor nominal, nos estaremos refiriendo a esta tercera acepción.

2. Por su parte, el *valor intrínseco* de la moneda (distinto al valor del material de la moneda) es aquel que viene determinado por el respaldo de la misma, o sea, el valor tangible de respaldo de la moneda. Siendo el signo monetario la representación de un valor para propósitos de intercambio, el valor intrínseco es el valor tangible de respaldo de la unidad monetaria, o sea, sin tomar en consideración el crédito del emisor de la moneda o la autoridad monetaria. El verdadero valor de la moneda es su valor intrínseco y su valor intrínseco y su determinación se logra dividiendo las contrapartidas del respaldo entre el número de signos monetarios.

En épocas anteriores, el cálculo del valor intrínseco era muy sencillo. Así, cuando el patrón de respaldo era el oro, y se asumía la existencia de 10 kg de oro y 10 signos monetarios, el valor intrínseco del signo monetario sería 1 kg de oro por signo, o sea Au kg 1: Bs. 1. Asumiendo que la autoridad monetaria hubiese fijado el valor nominal en Au kg 1: Bs. 1 y si existiesen diez signos monetarios adicionales, el valor intrínseco sería Au kg 0,5: Bs. 1 o su recíproco Au kg 1: Bs. 2,00. En vista de que la partida de respaldo permaneció igual en cantidad y valor, el signo monetario quedó empobrecido puesto que se requiere de dos signos monetarios para adquirir la cantidad original de unidad de respaldo.

En la escogencia del patrón de respaldo se halla la clave de la bondad o malicia de un determinado sistema monetario. Este patrón de respaldo debe ser necesariamente un patrón de respaldo estable, ya que la volatilidad del valor del patrón de respaldo afecta los términos de referencia internos y externos de riqueza.

Hoy por hoy, el cálculo del valor intrínseco es muy complejo ya que existen mayor número de signos monetarios que monedas o billetes y que las contrapartidas de respaldo son de muy complejo funcionamiento.

3. Por último nos encontramos con el *valor de curso o cambio*, que es el valor que tiene el signo monetario en el mercado. El valor de curso es un valor que depende de la oferta y demanda del signo monetario en atención, entre otros factores, a la confianza que emana del ente emisor.

El valor de curso puede ser muy estable o muy volátil y su variación depende de factores que escapan al fenómeno jurídico. El valor de curso puede variar por intervención del Estado o por acción de las fuerzas del mercado. Tuvimos oportunidad de observar una variación del valor de curso por causa del Estado cuando se restringió la oferta de dólares en el mercado y luego se ofrecieron dólares a tasas muy distintas a las prevalecientes en el mercado con el propósito, según se dijo, de impedir la acción de los especuladores.

D. En el pasado, el valor nominal de la unidad monetaria se fijaba en términos de oro y así mencionábamos que la derogada Ley de Monedas establecía que la unidad monetaria de Venezuela era el bolívar de oro, equivalente a 0,290323 gramos de oro fino y, en consecuencia, el valor de las monedas extranjeras se fijaba en función del valor oro de dichas monedas.

Luego que Venezuela se separa del patrón oro, el valor de la unidad monetaria queda fijado ya no por vía directa sino por vía indirecta. A partir de ese momento, el bolívar no tiene ningún valor nominal propio expreso pero *si bien no es posible esta-*

blecer directamente el valor nominal del bolívar mediante texto expreso, lo cierto es que el valor nominal del bolívar existe necesariamente pese al silencio.

Debemos traer a colación en este momento que una de las finalidades esenciales del Banco Central de Venezuela es el crear y mantener las condiciones favorables a la estabilidad de la moneda y para ello debe procurar la estabilidad del valor interno y del valor externo de la misma. Ahora bien, para procurar la estabilidad del valor interno y externo de la moneda es requisito indispensable partir del supuesto de que existe un valor que mantener estable.

Ese valor cuya estabilidad se procura mantener debe ser el valor nominal, el cual, aunque carente de texto expreso que lo establezca, existe y pretende ser mantenido.

Sin pretender recordar al Estado sus obligaciones, creemos conveniente señalar que una de las funciones del Estado es la de preservar el valor de la moneda y preservar así la estabilidad financiera de la República y de los patrimonios de las personas. Así fue considerado por nuestra Constitución Nacional, la cual atribuyó al Poder Nacional la competencia sobre las cuestiones monetarias, competencia que fue luego distribuida por el legislador en el Ejecutivo Nacional con la intervención del ente público más poderoso y singular de toda la Administración Descentralizada: el Banco Central de Venezuela, quien no tiene par dentro de la Administración Descentralizada y sobre quien el Ejecutivo Nacional se resiste a reconocer su potestad jerárquica.

Creemos que tanto el Ejecutivo Nacional como el BCV han incurrido en la falta de omitir establecer el valor nominal del bolívar en texto expreso. Como lo veremos enseguida, a ambos entes les competía tal obligación que no facultad. Y es que hasta el presente se entendía esta materia como facultativa del Poder Nacional cuando la realidad es que la fijación del valor de la moneda es una obligación, y así también lo es la preservación de la estabilidad de dicho valor, puesto que de ello dependen los derechos de los particulares.

Quisiéramos ahondar en la naturaleza jurídica del acto de fijación del valor nominal de la moneda pero por razones de espacio nos limitaremos a adelantar que cualquiera sea la naturaleza de dicho acto, el mismo debe ser *expreso, inequívoco, de efectos generales y racional*.

En fin, el orden monetario de la República es competencia del Poder Nacional y tanto el Ejecutivo Nacional como el BCV como el Fisco Nacional están en obligación de respetarlo y colaborar activamente en su permanencia. Vemos que al Ejecutivo Nacional y al BCV les ha sido encomendada la función de mantener la estabilidad de la moneda cumpliendo con el orden monetario de la República, y así también asumimos que el Fisco Nacional, la persona jurídica Fisco Nacional, debe también colaborar en la tarea de preservar la estabilidad de la moneda y el cumplimiento del orden monetario de la República empezando, tal vez, por respetar el valor de nuestra moneda en sus acreencias frente a los otros entes y contribuyentes.

De acuerdo con el artículo 92 de la LBCV, el o los tipos de cambio del bolívar se fijan entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, quienes lo han venido haciendo en función del dólar de los Estados Unidos de América.

Esto implica que, en virtud del artículo 92 de la LBCV, el bolívar puede tener uno o varios tipos de cambio para fines genéricos o específicos. Sin embargo, si bien es cierto que pueden existir varios tipos de cambio, ello no significa que existan *ni varios valores nominales ni mucho menos varios valores intrínsecos*. Necesariamente tiene que haber un solo valor nominal y un solo valor intrínseco. Y esto es así porque a fin de preservar el orden monetario de la República, la unidad de cuenta es el bolívar y no puede suceder que el bolívar tenga distintos valores puesto que destruiría el carácter de unidad de cuenta. En efecto, no es posible decir que los bolívares clase "A" pueden tener un valor y los clase "B" la mitad de dicho valor. El admitir que el bolívar tuviera distintos valores sería admitir que los bolívares no son fungibles entre

sí, con lo que perderían su carácter de unidad de cuenta y una de las características esenciales de la moneda.

Si un determinado ente puede adquirir divisas extranjeras a una tasa de cambio de Bs. 1: \$ 0,2326 y otro ente las adquiere a Bs. 1: \$ 0,1333 y otro las adquiere a Bs. 1: \$ 0,0833, lo que observamos es que existen varios tipos de cambio para fines específicos, pero los bolívares todos tienen igual valor. La existencia de varios tipos de cambio puede tener distintos propósitos y perseguir fines de diversa índole, pero sin que ello implique varios valores nominales del signo monetario. Por ejemplo, puede servir para restringir la salida de capitales o puede subsidiar en moneda nacional a un determinado sector de la industria.

Si observáramos con detenimiento la normativa legal vigente sobre la materia cambiaria, resaltaría que los considerandos de las medidas tomadas desde el 20 de febrero de 1983 tienen un elemento común: disminuir el flujo de capitales al exterior y administrar divisas. Entre las múltiples medidas que tenía a disposición el Ejecutivo Nacional para alcanzar sus objetivos adoptó la restricción del acceso a las divisas —medida de uso generalizado en otras *jurisdicciones*— con el propósito de dirigir el flujo de divisas del sector público al sector privado hacia fines específicos y disminuir así la oferta de divisas mediante la fijación y fluctuación de los valores de curso de la moneda extranjera —léase de curso de la moneda extranjera y no nominal del bolívar.

Por lo demás, no puede ignorarse el hecho de que aparte de los tipos de cambio, pueden existir, como de hecho existen, uno o varios valores de curso de la moneda extranjera que pueden verse afectados por factores tales como oferta, demanda, confianza, ánimo especulativo, etc.

E. Como resumen de lo expuesto hasta aquí, debemos concluir que el valor verdadero de la moneda es su valor intrínseco, pero, sin embargo, el valor jurídicamente relevante por servir de unidad de cuenta es el valor nominal cuya fijación deriva de un acto expreso de las autoridades monetarias vinculante para todos, y que no es otra cosa que la determinación general del valor real de los patrimonios en bolívares. Una variación del valor nominal supone, o una disminución considerable del valor de las partidas que respaldan a la moneda, o bien un aumento cierto de dicho valor. Si ocurriese una disminución de valor en las partidas de respaldo estaríamos en presencia de los presupuestos para una devaluación de la moneda que pierde valor intrínseco (pérdida que debe reflejarse en el valor nominal), y quien resulta empobrecido es el tenedor de la moneda devaluada, lo cual implica que se han desmejorado los derechos patrimoniales de los nacionales. Si, por el contrario, lo que ocurre es un aumento del valor de las contrapartidas o de las partidas de respaldo, estamos en presencia de los presupuestos de una revaluación y sus efectos son los contrarios a los de la devaluación.

La fijación del valor nominal del bolívar es un acto de la Administración Pública muy peculiar que se hace en beneficio de los administrados. La mera existencia del valor nominal tiene efectos jurídicos inmensos que se entrelazan, entre otros, con los principios tributarios. Si bien es cierto que la fijación del valor nominal del signo monetario es un acto del Estado (*rectius*: de la Administración Pública), ello no significa que las variaciones del valor nominal no estén sujetas a requisitos mínimos de seguridad jurídica. En efecto, la variación del valor nominal del signo monetario determina el enriquecimiento o empobrecimiento ciertos de un nacional y tiene efectos directos sobre los derechos de los particulares. Si el Derecho persigue la justicia, el bien común y la seguridad jurídica, esa fijación que pareciera discrecional; pero que es siempre de gran interés público, debe ser racional y cierta. No nos extrañaría la tesis de que pese a las particularidades que le son propias, el acto de fijación del valor nominal del bolívar sea susceptible de revisión en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Creemos preciso abrir un paréntesis a fin de resaltar que la fijación del valor nominal es un acto de un Estado independientemente de los actos de otro Estado o de las fluctuaciones de los valores del patrón de respaldo o del patrón de referencia en los mercados internacionales. Si el gobierno de U.S.A. decidiera reevaluar su moneda en un 50%, dicha decisión no implica que el valor nominal del bolívar varía. Si reconocemos que en el mercado internacional el valor del bolívar variará y reconocemos que los efectos de la revaluación del dólar deberían, dentro de una seria y racional política económica, reflejarse en el valor nominal del bolívar. Pero lo cierto es que en Derecho, mientras el Estado no se pronuncie sobre la modificación del valor nominal del bolívar, este último permanecerá fijo. Asimismo, la depreciación del dólar en los mercados internacionales de cambio puede ocurrir por muchos factores tales como altas tasas de interés en otros países industrializados, altas tasas de inflación en U.S.A., medidas monetarias aplicadas por otros países para fortalecer sus respectivas monedas nacionales, etc. Aquí, de nuevo, la variación del valor de cambio del dólar no modifica necesariamente el valor nominal del bolívar, ya que la variación podría ser temporal. Podría sostenerse que la volatilidad o estabilidad del patrón de respaldo es o no perjudicial y que causa desajustes económicos. En nuestra opinión la cuestión de la utilidad y bondad del patrón de respaldo es un problema de escogencia del patrón. Por lo que respecta al Derecho y a la luz de sus fines básicos y fundamentales, el bolívar tiene un determinado valor nominal hasta tanto el Estado no lo modifique por un acto jurídico válido y aun anulable, pero en todo caso, expreso, inequívoco, general y racional. Se justificaría la inclusión de este paréntesis si logramos transmitir la idea de que para el Derecho no existen las denominadas "devaluaciones de hecho". Pudiera ser que la existencia de un "devaluación de hecho" fuese el fundamento para atacar la acción u omisión de las autoridades monetarias, pero ello pertenece a otro tema que excede el inicialmente planteado.

Los tipos de cambio distintos al tipo representativo del valor nominal representan valores del bolívar colocados fuera del valor intrínseco y nominal del bolívar con finalidades específicas y su existencia no tiene efectos tributarios, puesto que no son otra cosa que medidas de administración y control de uso de divisas, desvinculadas del valor de la moneda.

En ausencia de una disposición legal en contrario, las cantidades denominadas en moneda extranjera deben ser representadas para efectos tributarios utilizando el valor nominal del bolívar.

Los tipos de cambio específicos y los valores de curso no son apropiados para calcular las obligaciones tributarias derivadas de ingresos en moneda extranjera. Se requeriría de una disposición legal expresa que obligara a efectuar el cálculo de la divisa extranjera a una tasa de cambio distinta a la que representa el valor nominal del bolívar.

IV. LA EXISTENCIA Y ESTABILIDAD DEL VALOR NOMINAL DEL BOLIVAR

Si, como hemos visto, el valor nominal del bolívar (valor nominal oficial) fija el monto de las obligaciones pecuniarias del deudor y las obligaciones tributarias son precisamente obligaciones pecuniarias (las cuales, por lo demás, ausente una norma de rango orgánico, se rigen por las reglas del Derecho Común), se hace necesario examinar si ese valor del bolívar existe y si ha permanecido o no estable.

Estamos firmemente convencidos que dicho valor nominal existe. En efecto, de no existir el valor nominal que hoy existe (US \$ 1: Bs. 4,30), las empresas petroleras generarían enormes pérdidas puesto que se las estaría obligando a vender divisas al BCV a una tasa inferior al valor nominal. En efecto, asumamos que fuera cierto que

el valor mínimo del bolívar fuese 9,95 como sostiene el Ministerio de Hacienda durante el año 1983 y que su tesis fuese correcta, entonces las empresas petroleras deberían contabilizar sus ingresos a 9,95, ya que esa es la regla general. La contabilización de los ingresos brutos en moneda extranjera a Bs. 9,95 implicaría una ganancia en bolívares fabulosa que solventaría el problema del déficit en bolívares que pesa o pesaba sobre las empresas petroleras. Por supuesto que a un mayor ingreso bruto le sigue un mayor enriquecimiento neto gravable que se traduciría en mayores ingresos para el Fisco Nacional, pero como las empresas petroleras deben venderles al BCV las divisas adquiridas a la tasa de 4,2925 (hoy 5,9925), lo que de otra manera sería una utilidad se transforma en una pérdida enorme. La realidad impone que las empresas petroleras están generando utilidades y, en consecuencia, debe existir el valor nominal de 4,30.

Si el valor nominal fuese superior a Bs. 4,30, las autoridades monetarias no tendrían necesidad de disponer de divisas a fin de equilibrar el presupuesto nacional mediante utilidades cambiarias, ya que la propia tenencia de las divisas las obligaría a reflejarlas al valor superior y reconocer la utilidad cambiaria inmediatamente.

Por otra parte, el mismo concepto de utilidad cambiaria implica la existencia de una tasa básica o valor nominal que refleja el costo a fin de obtener la diferencia con el valor de realización de las divisas.

Hemos observado que el BCV mantiene los saldos de sus reservas internacionales reflejados a la tasa US \$ 1: Bs. 4,30, que el BCV sólo refleja utilidades en cambio sobre las divisas efectivamente vendidas y que el Fisco Nacional sólo recibe ingresos adicionales en la medida en que el BCV vende divisas a tipos de cambio superiores al valor nominal del bolívar.

Se podría sostener que esta actividad del BCV sólo explicaría la problemática para el año 1983. Si bien es cierto que nos hemos circunscrito al problema durante el año 1983, sí creemos que existen argumentos suficientes para explicar nuestra tesis pese a las vicisitudes ocurridas durante este año 1984. Por lo pronto, el hecho de que el BCV adquiera divisas a Bs. 5,9925 no significa que se haya modificado el valor nominal del bolívar ya que es un simple problema de costos. Ello se ratifica por el hecho de que durante el año 1984 el BCV ha mantenido un sistema de inventario de divisas que sería inútil si efectivamente la tasa de cambio representativa del valor nominal hubiese variado. Sin embargo, pese a lo interesante del tema, debemos resumir el hilo de la exposición.

En consecuencia, el primer indicador de la existencia de la tasa de cambio de US \$ 1: Bs. 4,30 como la tasa representativa del valor nominal del bolívar lo hallamos en la propia actividad del Banco Central de Venezuela.

El segundo elemento que representa la existencia de la tasa de cambio que nos ocupa lo hallamos en el Convenio Cambiario que estuvo en vigencia hasta el 29 de marzo de 1984. En dicho Convenio Cambiario se estableció que la tasa de cambio para calcular el beneficio del incentivo a las exportaciones sería de US \$ 1: Bs. 4,30, lo cual demuestra que aún para los intangibles el valor nominal de la moneda permaneció invariable.

Si atendemos a que la Ley del Banco Central de Venezuela ordena expresar los valores en moneda extranjera en bolívares y que dicha norma se aplica por igual a los particulares como a los entes públicos, debemos concluir que la tal tasa de cambio está en su plena vigencia.

No sólo creemos que el valor nominal existe sino que además ha permanecido estable. En efecto, durante todo el transcurso del año 1983 y hasta la presente fecha, el valor nominal del bolívar ha permanecido estable y sin modificaciones.

En Venezuela no ocurrió una devaluación de la moneda nacional y no se modificó el valor nominal de la moneda.

En efecto, si hubiese ocurrido una devaluación hubiera sido necesario un acto expreso, inequívoco, de efectos generales y racional de las autoridades monetarias que así lo estableciera, *lo cual no ha ocurrido*.

Una devaluación supone que el valor nominal de la moneda ha disminuido, lo cual se hubiera reflejado en las reservas internacionales, en las utilidades cambiarias y en el ingreso fiscal. Si asumimos unas reservas internacionales de \$ 100 y una masa monetaria de Bs. 430, la devaluación del bolívar en un 100% implicaría que, permaneciendo las reservas internacionales estables, el BCV hubiera representado sus reservas internacionales en Bs. 860 lo cual implicaría una ganancia cambiaria inmediata de Bs. 4,30 y el Fisco Nacional hubiera recibido un ingreso adicional equivalente al saldo de la utilidad cambiaria menos la suma del beneficio del BCV más la reserva de operaciones cambiarias. Hasta hoy no ha ocurrido ningún cambio de esta naturaleza.

Por último, no tenemos ninguna razón para creer que siquiera se intentó variar el valor nominal, pero sí tenemos fundadas razones para sostener que las autoridades monetarias y en especial el Ejecutivo Nacional se resisten a variar el valor nominal del bolívar. Recuérdese solamente las declaraciones del para entonces Ministro de Hacienda, Arturo Sosa h., en las cuales explicaba el porqué se oponía a la "devaluación lineal" propuesta, entre otros, por el Dr. Leopoldo Díaz Bruzual, a la sazón Presidente del Banco Central de Venezuela.

V. LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS SE CALCULAN EN BASE AL VALOR NOMINAL

Recordemos brevemente que el impuesto sobre la renta venezolano se calcula básicamente de la siguiente manera:

INGRESOS BRUTOS (COSTOS)

RENTA NETA (DEDUCCIONES)

RENTA NETA GRAVABLE x TARIFA IMPOSITIVA

IMPUESTO A PAGAR

El problema de la traducción de moneda se presenta, en cuanto a ingresos en la determinación de los ingresos brutos en bolívares.

Hemos visto que la LBCV establece que salvo una ley especial en contrario, las obligaciones tributarias se pagan en moneda nacional, y es por ello que hemos criticado duramente las normas sobre retención de impuestos sobre ingresos en moneda extranjera. En fin, el caso es que en el supuesto de ingresos en monedas extranjeras, es preciso convertir la moneda extranjera en términos de moneda nacional a fin de determinar la base imponible.

Recordemos que el principio de la legalidad tiene plena vigencia en materia tributaria y se refleja en la determinación de la base imponible.

Ninguna ley, que conozcamos, ha establecido que el impuesto sobre la renta se pague en moneda extranjera o que se distinga entre ingresos en moneda extranjera y moneda nacional con propósitos impositivos. Por ello, la base imponible tiene que estar representada en bolívares y el impuesto pagarse en bolívares.

En ausencia de una norma especial, la tasa de cambio que deben utilizar los particulares para propósitos de traducción de monedas extranjeras es la tasa de cambio que representa el valor nominal, ya que ésta es la usada por el Estado para representar los valores y cuentas nacionales.

Si la Ley quisiese utilizar una tasa de cambio determinada representativa de un valor distinto al valor nominal para el cálculo de los impuestos, hubiera establecido disposiciones tales como el artículo 65 de la Ley Orgánica de Servicio Consular que fijaba el valor corriente (valor de curso) en la ciudad de Caracas.

Pudiera haber pautado algún régimen similar al aplicable a la tributación aduanera: En el artículo 23 del Reglamento de la Ley Orgánica de Aduanas se establece que el valor de las mercancías será calculado utilizando el tipo de cambio nominal fijado por el BCV. Este tipo de cambio "nominal" nos transmite la idea de un tipo de cambio fijado por el BCV y que puede o no tener paridad con los distintos valores de la moneda.

Se hubiera podido también recurrir a la alternativa de establecer un régimen específico como se hizo en el año 1964. El artículo 6 del Decreto 1.159 del 18 de enero de 1964 estableció un modo de pago específico de los impuestos de las empresas petroleras. Dicho artículo fijaba compulsivamente el tipo de cambio a razón de US \$ 1: Bs. 3,09 y la obligatoriedad de venta de divisas al BCV a la tal tasa de cambio a fin de obtener los bolívares necesarios para cancelar los impuestos.

En nuestro estadio de legislación tributaria en materia de impuesto sobre la renta no existe ninguna norma especial que establezca un tipo de cambio especial para propósitos del impuesto sobre la renta y, en consecuencia, el tipo de cambio que debe ser utilizado es aquel que refleje el valor nominal del bolívar, o sea: US \$ 1: Bs. 4,30.

No podemos entender que se violente el orden monetario de la República sosteniendo que mediante normas jurídicas de rango sub-legal y actos administrativos se logre atribuir distintos valores nominales al bolívar particularizando valores a determinados contribuyentes, incurriendo si se quiere en discriminaciones en áreas de orden público.

Tampoco podemos entender cómo se permite que una persona jurídica —el Fisco Nacional— por intermedio del Ministerio de Hacienda determine unilateralmente el *quantum* de una obligación, constituyendo no una obligación potestativa, pero sí leonina. Consideramos, sí, que siendo el Fisco Nacional una persona jurídica tan poderosa, con tantos privilegios y que goza de relativa si no absoluta inmunidad en la práctica, las actuaciones del Fisco Nacional como acreedor en obligaciones tributarias son las más llamadas para reflejar la legalidad en su forma más pura y cristalina.

VI. LOS CASOS DE CLAUSULAS DE PAGO EN MONEDA EXTRANJERA EN QUE SE CAUSO EL IMPUESTO

Algunas de las empresas más afectadas por la opinión del Ministerio de Hacienda son aquellas que han contratado sobre la base de pagos en moneda extranjera. Bajo estos supuestos, las empresas acreedoras han utilizado la moneda nacional para calcular el decurso de las prestaciones contractuales y han pactado una tasa de cambio convencional de US \$ 1: Bs. 4,30. Hemos considerado oportuno tratar el caso de este tipo de contratos por los perjuicios graves a que se ven sometidas las empresas acreedoras y porque sus condiciones particulares de contratación evidencian los aspectos de los que venimos tratando.

Partamos de la premisa de que los impuestos se causan todos en bolívares. Ahora bien, si un contribuyente recibe ingresos en moneda extranjera, se requerirá traducir los ingresos recibidos en moneda extranjera a moneda nacional a fin de calcular el enriquecimiento neto del contribuyente. En el caso de las empresas a que hemos hecho

referencia lo que sucedió es que los ingresos ya estaban todos en bolívares y a partir de la cantidad de bolívares es que se calculaba el *quantum* de una obligación secundaria que es el pago de una moneda extranjera. Siguiendo las normas de disponibilidad del ingreso, el ingreso disponible está representado en la suma de bolívares que sirve como moneda de cuenta del contrato. No es preciso que el contribuyente traduzca ninguna suma de dinero extranjero en moneda nacional porque no ha habido hasta ahora moneda extranjera que tenga relevancia en la determinación del enriquecimiento devengado.

Por otra parte, si la empresa recibe pagos en moneda extranjera la situación no varía ya que el ingreso bruto devengado viene representado en bolívares. Aun en el supuesto negado de que se requiriera utilizar una tasa de cambio para traducir cantidades en moneda extranjera, la tasa de cambio contemplada en estos contratos para el cálculo de las cantidades en moneda extranjera es igual que la tasa de cambio que representa el valor nominal del bolívar.

Al corresponder la tasa de cambio con el valor nominal de la moneda, el ingreso devengado es siempre igual sea en bolívares o calculado a partir de la moneda extranjera.

En vista de que el ingreso se devengó todo en bolívares, no consideramos que sea necesario recurrir a una tasa de cambio alguna para calcular una supuesta utilidad de cambio.

VII. LA PRESUNCION DE DISPONIBILIDAD

De acuerdo con la teoría del impuesto sobre la renta, el impuesto se causa sobre enriquecimientos disponibles. Nuestra Ley de Impuesto sobre la Renta recurre a la *ficción* de la disponibilidad contemplada en el artículo 3 de la Ley de la materia. Entendemos que muchos contribuyentes pretenden declarar como disponibles los ingresos devengados en moneda extranjera. Ahora bien, creemos que es preciso distinguir. Los ingresos devengados lo son en bolívares y no en moneda extranjera. Cuando un contribuyente recibe pagos en moneda extranjera, debe recurrir a la tasa de cambio que representa el valor nominal. Si lo devengado es bolívares y la unidad monetaria es el bolívar, el decir que los ingresos devengados son más bolívares que los devengados efectivamente es, o alterar el orden público monetario, puesto que se varía el valor nominal del bolívar, o inventar una ficción de disponibilidad que no tiene base legal.

Lo que observamos que ocurre es que se confunde la disponibilidad del ingreso ordinario con la disponibilidad de la utilidad cambiaria. Ambos ingresos tienen causas distintas y fluyen de negocios jurídicos distintos. Difieren, pues, por lo menos, en las causas, sujetos, momentos y lugares.

En efecto, no puede pensarse que, salvo una ficción legal, dos negocios jurídicos pueden ser subsumidos en uno individual. Los ingresos en moneda extranjera tienen causas distintas a los ingresos por utilidades cambiarias. Un ingreso en moneda extranjera puede recibirse a título gratuito u oneroso con ocasión de cualquier contrato o acto jurídico, sea el precio de una venta o de la contraprestación de un contrato de obra, etc. Los ingresos por utilidades cambiarias provienen de la realización de divisas extranjeras y mientras se perciban bolívares a cambio. Son, pues, dos causas jurídicas distintas atribuidas cada una a dos negocios jurídicos.

Por otra parte, los sujetos de los negocios jurídicos generalmente son distintos. Se pueden recibir ingresos en moneda extranjera de una empresa extranjera y que uno de los sujetos del negocio cambiario sea, por ejemplo, el BCV.

No dejemos de mencionar que los momentos de los negocios son generalmente distintos, ya que si los ingresos en moneda extranjera son disponibles en el momento

en que se devengan, ello no significa que los ingresos del negocio cambiario puedan ser disponibles desde ese mismo momento: hay que reconocer que al menos se deben tener las divisas efectivamente disponibles y celebrar un negocio cambiario.

Sin querernos extender en este asunto, resulta también que los lugares de realización de los ingresos en moneda extranjera y los lugares de realización de las utilidades cambiarias pueden ser distintos entre sí.

Vemos pues que los negocios cambiarios y los negocios que generan ingresos en moneda extranjera difieren entre sí por sus causas, sujetos, momentos y lugares.

Si volviésemos por un instante al párrafo en el cual planteamos el problema (ver *retro*: Planteamiento del Problema), observaríamos que en el propio criterio del Ministerio de Hacienda se halla el germen de su destrucción, ya que en aquella oportunidad observamos que necesariamente existen dos momentos para lograr aplicar el criterio del Ministerio de Hacienda en el supuesto de que los dólares no fuesen a ser originalmente realizados en el país, pero que luego, en el curso del ejercicio fiscal, el contribuyente haya decidido realizar los dólares.

La presunción de disponibilidad no puede extenderse a considerar disponibles utilidades cambiarias en base a un tipo de cambio no representativo del valor nominal de la moneda, puesto que el negocio cambiario no se ha realizado y es sólo una expectativa del tenedor de la moneda extranjera.

En nuestra opinión, la disponibilidad de la utilidad cambiaria sólo ocurre cuando se realice la operación de disposición de la divisa extranjera. Así lo ha hecho el BCV y así lo ha reconocido nuestra jurisprudencia.

VIII. EL PAGO EN MONEDA EXTRANJERA ES UN ASPECTO IRRELEVANTE DESDE EL PUNTO DE VISTA TRIBUTARIO Y NADA TIENE QUE VER CON LA CAUSACION DEL INGRESO

Hemos visto que para fines impositivos los ingresos en moneda extranjera se causan todos en bolívares. Existe además, entre el momento en que se devenga y se percibe el ingreso, la expectativa de un pago en moneda extranjera. El pago en moneda extranjera es un elemento secundario ya que para propósitos del impuesto es irrelevante si ocurre en el ejercicio fiscal en que se devengó el ingreso. Claro está que si fuese relevante el pago sería irrelevante e innecesaria la presunción de disponibilidad. Así pues, como no es esencial que se realice el pago, ello es secundario al impuesto y lo será igual si es en moneda nacional o en moneda extranjera. El pretender hallar una utilidad cambiaria en el mero devengar ingresos en moneda extranjera es modificar las reglas de disponibilidad por cuanto se calcula el impuesto sobre lo secundario, y se modifica el orden público monetario atribuyendo un valor a la moneda extranjera que la Ley no le reconoce.

IX. EL MODO DE REALIZAR UTILIDADES CAMBIARIAS

Hemos visto que las utilidades cambiarias provienen de un negocio propio y específico. La utilidad cambiaria gravable es igual a:

$$\begin{array}{r} A \times TC 2 \\ (A \times TC 1) \\ (\text{Otros Costos}) \end{array}$$

Utilidad Cambiaria

donde A es una cantidad en moneda extranjera, TC1 es la tasa de cambio al momento de incorporarse A al patrimonio del tenedor de las divisas y TC2 es la tasa de cambio a la cual se realizaron las divisas a cambio de bolívares.

El sistema de nuestra Ley de Impuesto sobre la Renta es el conocido como *impuesto-balance al costo*. Esto quiere decir que los enriquecimientos son tales en la medida que exista una operación o acto jurídico que efectivamente incremente el patrimonio del contribuyente. Así pues, se explica que nuestra Ley siga el principio de reflejar históricamente los activos al costo y deducir ganancias o pérdidas a partir de un negocio jurídico que varía el costo al cual se reflejan contablemente los activos. Ello es, deducir ganancias o pérdidas en la medida que el costo del activo sea distinto entre el costo al incorporarse al patrimonio del enajenante y de incorporarse al patrimonio del adquirente; salvo los casos de revalorización.

Las utilidades cambiarias para fines del impuesto sobre la renta, en virtud de estar envuelto el orden monetario de la República, sólo pueden generarse de dos maneras, a saber: con una devaluación del Bolívar, lo que implica que automáticamente los ingresos se calculan a la nueva tasa producto de la devaluación y que los activos en moneda extranjera se sobrevaloren (aunque en la realidad lo que ocurre es un empobrecimiento general de quienes no tienen activos en dólares), o bien con la realización de activos en moneda extranjera a tasas superiores a las que generalmente están vigentes, lo que sí produce un enriquecimiento real.

Por su parte, para que ocurra el negocio jurídico cambiario es preciso que quien cambia moneda tenga disponibilidad efectiva de la moneda, puesto que no puede disponer de lo que no tiene. Además, no sólo requiere de disponibilidad efectiva sino que también se requerirá el ánimo de disponer de las divisas, lo cual configura un elemento que se pasa por alto fácilmente y que consiste en el consentimiento que emana de quien cambia. Por último, a fin de completar el panorama de los requisitos del negocio cambiario es preciso que exista una tasa de cambio determinada o al menos determinable con certeza.

Somos de la sincera opinión que el criterio sustentado por el Ministerio de Hacienda choca con lo que hemos aquí expuesto.

X. LA OBLIGACION DE PAGO EN MONEDA EXTRANJERA ES UN DEBITO PECUNIARIO PARA EL DEUDOR Y UN CREDITO PECUNIARIO PARA EL ACREEDOR

En regímenes de curso abierto, la obligación de pagar una suma de dincro es una obligación pecuniaria, es una típica obligación de género que se rige por sus reglas propias. No le son aplicables, pues, las normas que tienden a buscar el valor de bienes distintos a dinero como sería el caso del valor de adquisición de bienes dados en permuta que contempla el Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta. Al ser una obligación pecuniaria, el valor de la moneda extranjera se rige por las normas del orden monetario nacional que es de la competencia del Poder Nacional. El no regirse por tales normas, significaría apartarse del principio de legalidad tributario y convertir el cobro de impuestos en una actividad especulativa.

XI. OBLIGAR A DECLARAR A UNA TASA DE CAMBIO DISTINTA A US \$ 1: Bs. 4,30 VIOLA LA LEY VENEZOLANA

En nuestra opinión, obligar a los contribuyentes a declarar sus ingresos en moneda extranjera a tasas distintas a US \$ 1: Bs. 4,30 es ilegal y adolece de los siguientes vicios:

1. Viola el principio de la legalidad tributaria puesto que la determinación de la base imponible se hace a espaldas del orden monetario de la República y en base a criterios arbitrarios.

Ello es así por lo siguiente:

a) La determinación de la base imponible debe ajustarse plenamente a las normas que regulan el orden monetario de la República, que son normas de orden público. Si en nuestro derecho el bolívar tiene un valor nominal propio es ese valor y no otro el que debe ser utilizado a fin de calcular la base imponible.

b) El uso de una tasa de cambio distinta a la representativa del valor nominal, incluso fijada por el BCV, para propósitos distintos a los contemplados para la existencia de tal tasa de cambio es un acto arbitrario que no puede sino ser nulo *ab initio* por ausencia de base legal.

2. Desconoce la existencia de dos negocios jurídicos distintos y pretende derivar los efectos de ambas operaciones (la efectivamente realizada y la futura por realizar) de los efectos de una sola.

En efecto, se presentan las siguientes consideraciones:

a) Cuando se sostiene que recibir ingresos en moneda extranjera representa *per se* una utilidad cambiaria se están derivando los efectos de dos actos jurídicos de uno solo sin que para ello se disponga de base legal.

b) No existe en nuestro ordenamiento jurídico impositivo ninguna ficción, presunción y ni siquiera elementos indicativos de intención que permitan reconocer la existencia de un negocio cambiario y la obtención de utilidades cambiarias por el mero hecho de recibir o devengar ingresos en moneda extranjera.

3. Desconoce los requisitos indispensables para la existencia del negocio de cambio de moneda y aun de los requisitos necesarios para la mera existencia de la expectativa del negocio de cambio.

4. Desconoce la premisa fundamental de la gravabilidad del negocio cambiario y pretende adelantar el cobro de impuestos sobre ingresos no devengados.

Esto es así por cuanto:

a) La utilidad cambiaria se realiza por la diferencia de dos tasas de cambio cuando la tasa de realización es superior a la de adquisición o la reflejada contablemente, cualquiera que dicha diferencia sea. La utilidad cambiaria no se puede presumir: o se realiza o no se realiza, pero no caben términos intermedios. Creemos que hemos demostrado que la utilidad cambiaria no se realiza automáticamente, con lo cual la exigencia de declarar sobre ingresos no causados es una vulgar exigencia de adelanto de impuestos sin base legal más parecida a una cuota inicial sobre impuestos que esperan producirse a plazos.

b) Cuando el Ministerio de Hacienda sostiene que se requiere traducir ingresos en moneda extranjera a Bs. 9,95 está adelantando el cobro de impuestos sobre sumas que ni siquiera son ingresos puesto que no son incrementos patrimoniales y si lo fueran no serían netos ni disponibles.

5. Impone una retención de impuestos sobre ganancias futuras no realizadas; retención que no tiene base legal.

En realidad esto es por sí evidente pero veamos lo siguiente:

a) Sería un criterio absurdo si el Ministerio de Hacienda sostuviera que pagar impuestos sobre ingresos calculados a Bs. 9,95 significara que el contribuyente quedara liberado de toda obligación impositiva con ocasión de ulteriores (y verdaderas) realizaciones de las divisas recibidas. Ello es así porque lo gravable es la diferencia total de la utilidad cambiaria tal y como se dijo en 4 (a) *supra*.

b) Si lo anterior es cierto nos encontramos con una retención de impuestos sobre ganancias futuras no realizadas (que pueden sobrevivir el ejercicio fiscal). Dicha retención de impuestos se logra por medio de la fijación arbitraria de una tasa de cambio como lo sostiene el Ministerio de Hacienda, fijación que, por lo

demás, tiene tanto valor como la fijación hecha por un tercero no vinculado a la obligación tributaria.

6. Desconoce la existencia del orden monetario de la República y lo sustituye por normas arbitrarias.

En efecto, planteamos los siguientes argumentos:

a) En virtud del orden monetario de la República, la competencia para fijar el valor nominal del bolívar es compartida por el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela. El Ministerio de Hacienda ha incurrido en un vicio de incompetencia al pretender fijar un valor nominal del bolívar para propósitos fiscales por sí mismo sin la asistencia del Ejecutivo Nacional ni del BCV.

b) Independientemente del vicio de incompetencia, el Ministerio de Hacienda desconoció el valor nominal del bolívar.

c) El efecto del criterio sostenido por el Ministerio de Hacienda es el enriquecimiento sin causa del Fisco Nacional a costa de los contribuyentes sometidos a este criterio.

d) Al separarse del orden monetario de la República, el criterio del Ministerio de Hacienda es arbitrario y sin base legal.

7. Tiene como efecto la creación de activos líquidos por los particulares a través de préstamos forzosos y el enriquecimiento sin causa del Fisco Nacional.

Esta conclusión tiene efectos económicos de alta significación. En efecto:

a) Se ha creado una masa monetaria a costas de particulares que enriquecen al Fisco Nacional a causa de nada y sin contraprestación para dichos contribuyentes puesto que ni siquiera por causa de impuestos se puede justificar. Al ingresar en el Fisco Nacional la creación de dinero es inevitable.

b) Al carecer de causa el enriquecimiento del Fisco Nacional, lo que sucede es que estamos en presencia de una modalidad de préstamo forzoso que impone el Estado sobre los ya no contribuyentes sino pacientes víctimas de la actividad anti-jurídica.

c) La actividad de recolección de impuestos sobre las "utilidades cambiarias instantáneas" ha logrado disolver los activos de particulares, obligándoles a asumir pasivos a fin de cancelar los impuestos ennegreciendo así la situación financiera de muchas empresas comprometidas con obras de evidente utilidad pública.

d) Sostenemos que el Fisco Nacional por órgano del Ministerio de Hacienda administrador del impuesto sobre la renta ha incurrido en graves omisiones al tratar el problema de la tasa de cambio para fines tributarios. En realidad, debido al gran poder del Fisco Nacional y a la dificultad de reclamar al Fisco Nacional, muchos contribuyentes se han visto forzados a seguir los criterios del Ministerio de Hacienda puesto que un reparo fiscal por inconformidad significa en muchos casos reparos de sumas astronómicas con los consabidos obstáculos que todos conocemos que destruyen el derecho a la defensa.

8. Viola, finalmente, el principio de la legalidad tributaria al establecer administrativamente ficciones que sólo la ley puede establecer.

No quisiéramos terminar esta exposición sin mencionar que la aceptación de la tesis de la Dirección Jurídico-Impositiva del Ministerio de Hacienda se podría equiparar a un fructífero "huerto de los absurdos" en el cual germinan, hoy por hoy, elementos altamente perturbadores de los principios que informan nuestro Derecho Tributario, y entre ellos el principio de justicia y de legalidad altamente apreciados en un Estado de Derecho.

CONSTITUCION POLITICA Y PROPIEDAD *

Román José Duque Corredor
*Magistrado de la Corte Primera
de lo Contencioso Administrativo*

1. INTRODUCCION: LA DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD

La sola mención del título de esta exposición nos pone de relieve la íntima relación y conexión entre la propiedad, como derecho atribuido a los particulares, y los pactos políticos sociales, que a nuestro juicio se reducen las constituciones. En efecto, éstas responden a momentos históricos determinados, y generalmente representan acuerdos pluralistas que contienen las aspiraciones de todos los sectores. Por ello, también, desde el punto de vista material, o sea, de su contenido, las constituciones vienen a ser modernamente el instrumento político de las corrientes ideológicas, contenido éste que por esta razón resulta ser programático en su esencia, de modo que se configura como un verdadero proyecto político nacional¹.

Ahora bien, desde el punto de vista normativo, la Constitución resume los principios que permiten reconocer los derechos subjetivos respecto de los bienes y de la realización de las actividades sociales y económicas. De allí que en verdad, las fuentes de los derechos privados se encuentran en la Constitución y no propiamente en la ley. Es decir, lo relativo a los derechos, su contenido y su protección, es de rango constitucional. Por tanto, su disciplina, entendiéndolo por ella la sistematización ordenada de los fundamentos de los derechos subjetivos, se halla en las Constituciones. Así como ocurre con todos los derechos, existe también una disciplina constitucional de la propiedad, representada en las normas constitucionales relativas a tal derecho.

En efecto, a partir de las constituciones revolucionarias francesas, la propiedad encuentra en los textos constitucionales los fundamentos de su régimen jurídico. Así la Constitución francesa de 2 de septiembre de 1791 incorporó a su texto la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789, pasando así este documento político a ser en verdad la fuente jurídica de la propiedad, es decir, su disciplina, caracterizada por la consagración del carácter natural, imprescriptible, inviolable y sagrado de tal derecho y por la excepcionalidad de la expropiación. Disciplina constitucional que inspiró el artículo 544 del Código Civil francés de 1804, que históricamente se convirtió en el documento fundamental de las tesis liberales burguesas de la propiedad. Disciplina constitucional de la propiedad que por su mérito histórico siguió reproduciéndose aun en las constituciones francesas del 27 de octubre de 1946 y de 4 de octubre de 1958, y en todos los códigos civiles de los siglos XVIII y XIX.

En 1917 la disciplina constitucional liberal burguesa, caracterizada por la inviolabilidad y sacralidad de la propiedad, es objeto de una profunda modificación, con la Constitución mexicana de Querétaro de 1917, porque aun cuando se le sigue reconociendo como un atributo exclusivo de los particulares sobre los bienes, sin embargo, se precisa el dominio originario y eminente del Estado sobre todos los bienes. Surge así una nueva disciplina constitucional que relativiza el carácter absoluto de

* Conferencia dictada en el Colegio de Abogados de San José, Costa Rica, el 4 de junio de 1984.

1. Allan Brewer-Carías, *Sumario de la Constitución de 1961*, Editorial Jurídica Venezolana, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, Caracas, 1983, p. 5.

la propiedad y consagra como un principio ordinario y general de su régimen jurídico la expropiación y la reversión. Dentro de esa nueva disciplina constitucional se ubica también la Constitución alemana de Weimar, del 11 de agosto de 1919, que puso de relieve el carácter obligacional de la propiedad, a pesar de su naturaleza de derecho subjetivo. Disciplina esta que continuó la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania o Constitución de Bonn, del 23 de mayo de 1949, que además del carácter obligacional de dicho derecho previó como elemento legitimante del mismo que su utilización contribuya al bien público. Finalmente, dentro de la disciplina constitucional relativizadora de la propiedad, se ubica la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947 que incorpora el principio de la función y del acceso a la propiedad, como criterios orientadores para que las leyes definan los modos de adquisición, goce y los límites del derecho subjetivo de propiedad.

La nueva disciplina constitucional que desmistificó, relativizó y eliminó el carácter sagrado e inviolable de la propiedad, ciertamente que inspiró las constituciones democráticas modernas en lo referente a los fundamentos de la misma como derecho subjetivo reconocido a los particulares. En Venezuela, en concreto, en la Constitución del 23 de enero de 1961, que como pacto político recogió un sistema de economía mixta que permite la libertad económica, pero que posibilita un capitalismo de Estado, a través de los poderes de intervención de éste, si bien reconoce el derecho de propiedad, consagra la función social para compatibilizar dicho derecho con los intereses públicos², y que define el mismo texto constitucional como "La sujeción de la propiedad a las contribuciones, restricciones u obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general"³. Tendencia que también se encuentra en la Constitución chilena de 1966, que atribuye a la ley la definición de los elementos y de los límites del derecho de propiedad y que recogió la inspiración de Querétaro sobre el dominio eminente del Estado. Igualmente, la Constitución española de 1978 consagró el derecho a la propiedad privada, pero estableció que la función social delimita su contenido conforme a la ley. Es decir, que este texto más que reconocer directamente la propiedad, consagra la posibilidad de cada individuo de ser propietario, y que en cada caso la ley delimitará su contenido siguiendo el principio de la función social. Además, sujetó la riqueza nacional al interés general.

2. ELEMENTOS CARACTERIZANTES DE LA DISCIPLINA DEMOCRATICA CONSTITUCIONAL CONTEMPORANEA DE LA PROPIEDAD

De los textos constitucionales más modernos, que representan hasta ahora el grado mayor de evolución de la disciplina constitucional respecto de tal derecho, siguiendo el comentario que Vicente L. Montes hace de la Constitución española de 1978, es posible destacar como características de dicha disciplina, las siguientes:

1º. Subsiste la propiedad privada y sus titulares son tenidos en cuenta como ciudadanos libres, no como funcionarios, ni como personas vinculadas a un orden jerárquico preestablecido.

2º. Las constituciones prevén la posibilidad de que el contenido de los derechos de propiedad sea diverso en cada caso en razón de la diversa función social, al propio tiempo que establecen una relación de dependencia entre el contenido del poder del propietario y esa función social.

3º. La intervención legislativa tiene como límite al contenido esencial del dominio que es indispensable, a pesar de la función social, para el legislador, salvo la indemnización por expropiación, so pena de inconstitucionalidad.

2. Ver sentencia de la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 03-12-74.

3. Artículo 99.

4º. La legislación ordinaria prevé supuestos en los que, continuando el particular en la titularidad del derecho, el ejercicio de los poderes que tiene atribuidos viene coordinado a la consecución de fines no individuales, ajenos al propietario, y generalmente conexos a la comunidad⁴.

3. LA FUNCION SOCIAL COMO CONDICION DEL DERECHO DE PROPIEDAD

No cabe duda, como expresa José Luis de los Mozos, que la función social surge del juego dialéctico entre la propiedad capitalista y el socialismo⁶. El es resultado de la contraposición de la negación de la propiedad y de su reconocimiento como reflejo de la libertad. Este principio, pues, más que una institución o una figura jurídica, es una condición, y tiene además un carácter instrumental u operativo⁶, porque jurídicamente la ley lo utiliza para armonizar el carácter exclusivo de la propiedad con la colectividad. En este sentido, dado su carácter expresado, la garantía y protección que las constituciones otorgan a este derecho en ningún momento pueden significar un reconocimiento de un presunto carácter absoluto, sino que puede ser limitado, restringido o eliminado solamente mediante una ley y no por actos inferiores, y que puede ser expropiado por los jueces, por causas de utilidad pública o interés social, mediante un procedimiento judicial determinado y el pago de una justa indemnización⁷. En otras palabras, que el reconocimiento que la disciplina constitucional moderna hace de la propiedad, en virtud de la función social, lo que implica es que se reserva a la ley su régimen jurídico, que sólo por expropiación puede ser extinguido como derecho, y que el Estado debe pagar una indemnización en este caso, la cual ni siquiera equivale al precio del bien sino a una compensación.

La función social se traduce generalmente en obligaciones o deberes que se imponen a los propietarios con ocasión de la relación jurídica de carácter real que mantienen con los bienes, pero no siempre significa deberes, también puede significar restricciones a la apropiabilidad, en el sentido que determinados bienes sólo pueden ser apropiados por el Estado, así como que no deban seguir en manos de los particulares. Como ha señalado la Corte Suprema de Justicia de Venezuela, la función social no es una cualidad inherente de las cosas que constituyen el objeto del derecho de propiedad, "sino un concepto jurídico de contenido económico y social, que deriva del incumplimiento de ciertas obligaciones o deberes que la ley impone al propietario, atendiendo a la naturaleza del bien de que se trate"⁸, y que en general es "la sujeción de la propiedad cualquiera que sea, a las contribuciones, restricciones u obligaciones que establezca la ley, por razones de interés nacional"⁹.

4. Vicente L. Montes, *La Propiedad Privada en el Sistema de Derecho Civil Contemporáneo*, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1ª edición, 1980, p. 191.
5. "Teoría General de la Propiedad" en *La Propiedad. Ensayos*, FIDAC, Editorial Juricentro, Costa Rica, 1983, p. 31.
6. Ver De los Mozos, *loc. cit.*, p. 31 y Vicente L. Montes, *op. cit.*, pp. 191-192.
7. Allan Brewer-Carías, "El derecho de propiedad y la libertad económica. Evolución y situación actual en Venezuela", en *Estudios sobre la Constitución*, Libro homenaje a Rafael Caldera, Tomo II, pp. 1157 a 1158.
8. Sentencia de la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 29-05-72.
9. Sentencia de la misma Sala de fecha 21-12-61.

4. EL CONTENIDO ESENCIAL DE LA PROPIEDAD SEGUN LA DELIMITACION LEGAL POR CAUSA DE LA FUNCION SOCIAL

De acuerdo con lo expresado, constitucionalmente este principio es el que permite la intervención legislativa en lo que se refiere a la disciplina del contenido de la propiedad, pero, esa intervención tiene como frontera o límite, precisamente la esencia de ese contenido. En este sentido, el poder autónomo sobre los bienes, no reservados al Estado, que implica la posibilidad económica de utilizarlos con cierta exclusividad y a perpetuidad, no puede ser eliminado, o alterado, sin indemnización por la ley en base a la función social. En otras palabras, que es perfectamente posible que la ley restrinja o extinga el carácter exclusivo o perpetuo de la propiedad, sólo que no puede hacerlo sin prever compensaciones.

Por tanto, la función social como condición de la propiedad permite atribuir autónoma, exclusiva y perpetuamente la titularidad de los bienes no reservados por el Estado a los particulares, pero también permite limitar y reducir tales facultades y controlar y vigilar su ejercicio, e incluso, hasta alterarlas o suprimirlas, mediante indemnización¹⁰. De esta forma, el Estado utiliza la función social para compatibilizar la propiedad con lo público y lo social, de manera que es un instrumento que permite atribuir a su titular la propiedad, "para que realice actividades o utilice la cosa en el sentido determinado por la ley"¹¹.

5. CARACTER ORDINARIO DE LAS RESTRICCIONES A LA PROPIEDAD

Igualmente, dado que la función social representa el régimen normal de la propiedad, según la disciplina constitucional que la instituye en la condición de aquella, las restricciones al carácter exclusivo y al carácter perpetuo de la propiedad son medidas normales y no excepcionales. Su único límite de acuerdo a esa misma disciplina es la obligación del Estado de indemnizar a sus titulares, y que tales restricciones se contemplen en una ley. Por tanto, las servidumbres administrativas y las ocupaciones temporales sobre propiedades privadas, que imponen la cesión forzosa de la posesión o del uso de las mismas en beneficio del interés general o de los servicios públicos, así como la expropiación fundada en causas de utilidad pública y de interés social, que implica la extinción del carácter perpetuo de la propiedad, son mecanismos de restricción ordinarios dentro del régimen jurídico de la propiedad.

El límite a tales restricciones es la indemnización, que se impone al Estado, en razón de la garantía y protección que la disciplina constitucional reconoce a la propiedad, pero tal obligación no puede tampoco impedir la aplicación de tales restricciones, porque ello sería convertir al límite en condición. De allí, que a mi juicio, si constitucionalmente se permite que la ley defina el contenido de la propiedad conforme a la función social, el pago de la referida indemnización no debería ser previo.

6. PROPIEDAD PRIVADA, EMPRESA Y CONTRATOS

La disciplina constitucional moderna, si bien acoge la función social como criterio para que el legislador defina el contenido de la propiedad, para así impedir el absolutismo de este derecho, también es cierto que acepta la propiedad como un poder autónomo de utilizar y disfrutar económicamente los bienes, hasta el punto que en caso de alteraciones o supresiones de tal poder, éste se sustituye por el pago de una indemnización. Ahora bien, la posibilidad de la utilización de bienes con valor económico, vincula la propiedad con otra garantía que las mismas constituciones reconocen y protegen: la libertad económica, que faculta a los particulares para

10. En este sentido léase Vicente L. Montes, *op. cit.*, p. 204.

11. Vicente L. Montes, *op. cit.*, p. 97.

dedicarse a la actividad lucrativa de su preferencia¹², cuyos límites legales vienen dados por razones de seguridad, de sanidad y otras de interés social, así como por la potestad del Estado de planificar la producción, la circulación, distribución y consumo de los bienes¹³.

Pues bien, esa libertad económica requiere de la propiedad de los bienes precisamente para que su titular pueda organizar su actividad productiva, es decir, constituir una empresa para ello. En otras palabras, que aquella libertad tiene en la empresa su instrumento, y ocurre que ésta no puede existir sin que se permita atribuir legalmente la apropiación autónoma y exclusiva de los bienes de producción a un particular, ya que precisamente con éstos constituye la empresa. Por esta estrecha vinculación entre la libertad económica y la propiedad, se ha llegado a afirmar que la disciplina constitucional moderna garantiza que la propiedad no sea únicamente una apropiación y una pertenencia de bienes, sino también "una relación inserta en el ciclo de producción y de distribución de la riqueza"¹⁴. Desde esta perspectiva, la propiedad es un medio o instrumento de "que se sirve el titular de la actividad económica para la consecución de sus fines o, en otras palabras, como un elemento del patrimonio, establecimiento, explotación, hacienda, o, si se quiere, empresa en sentido objetivo"¹⁵. Por esta razón, la disciplina constitucional de la propiedad, para que ésta signifique una verdadera utilización económica de los bienes, debe permitir también la libertad económica, y la promoción principalmente por parte del Estado de aquellas empresas que representen una auténtica comunidad de trabajo y producción, como medio de facilitar el acceso a la propiedad a los trabajadores¹⁶.

La propiedad va unida al derecho de organizar empresas, por ello igualmente la disciplina constitucional debe reconocer y proteger también la libertad económica, porque dentro de ésta los contratos, como medios de adquisición de bienes productivos o de capital y de constitución y de ejercicio de empresas, resultan ser fundamentales precisamente para que los propietarios puedan dedicarse a la actividad lucrativa de su preferencia. Ahora bien, así como la Constitución debe contemplar la promoción de empresas que faciliten el acceso a la propiedad entre los que participan con su trabajo en el proceso productivo, la libertad de contratación es clave para el ejercicio económico de la propiedad, de modo que la Constitución debe también reconocerla.

7. CONCLUSIONES FINALES

Las consideraciones precedentes permiten concluir en que la propiedad es uno de los principales fundamentos del proyecto político que representan las constituciones, y que como tal éstas constituyen la disciplina o el verdadero régimen jurídico de la propiedad, antes que los códigos civiles, porque éstos al igual que el resto de las leyes ordinarias sólo pueden definir el contenido de la propiedad, pero no eliminar la esencia del mismo, que es de rango constitucional. Ahora bien, la delimitación legal de tal contenido, partiendo de que las constituciones aceptan el carácter subjetivo del derecho de dominio, es con el solo objeto de armonizar el poder autónomo y exclusivo que éste implica con la colectividad, pero no para eliminarlo, y para ello, el medio o instrumento es la función social, que las mismas constituciones postulan como condición legítimamente de dicho derecho.

Para lograr su objetivo instrumental la ley, en base a la función social, definirá el contenido de la propiedad como la facultad de utilizar autónoma y económicamente

12. Artículo 96 de la Constitución Venezolana del 23-01-61.

13. Artículos 96 y 98 del mismo texto constitucional.

14. Vicente L. Montes, *op. cit.*, p. 206.

15. *Ibidem*, p. 88.

16. Ver Román Duque Corredor, *Derecho Agrario. Estudios Seleccionados*, Tomo II, Ediciones Magon, Caracas, 1978, p. 403.

los bienes por parte de sus titulares; pero también fijará las restricciones de tal facultad, así como los controles de su ejercicio y la posibilidad de alterarla o de suprimirla, sustituyéndola por una indemnización, que es propiamente el límite constitucional de las restricciones que puede establecer la ley, pero no su condición y por ello, la indemnización, en tales casos, no debe ser previa. La protección y garantía del reconocimiento del derecho de propiedad que se contempla en las constituciones, consiste en que en casos de supresión de tal derecho por parte del Estado, éste debe pagar una indemnización. Por tanto, la expropiación es un mecanismo ordinario y no excepcional dentro de la disciplina constitucional, que convierte el derecho real de propiedad en un derecho personal o de crédito de reclamar un pago indemnizatorio.

Por otro lado, la garantía del derecho subjetivo de propiedad, no puede ser efectiva sin el reconocimiento por parte de las constituciones de la libertad económica, la cual implica el ejercicio de actividades lucrativas de la preferencia de los particulares. Dentro de este ejercicio económico la propiedad aparece como un instrumento patrimonial que permite la producción y la distribución de la riqueza, y la constitución de empresas para lograr más eficazmente estos fines. De allí que para proteger la propiedad las Constituciones deben prever la promoción de empresas, principalmente las que constituyen auténticas comunidades del trabajo y producción. La propiedad, pues, es un elemento patrimonial de las empresas. También, la disciplina constitucional, por tratarse de los medios del ejercicio de la libertad económica, y de creación y organización de las empresas, prevé la libertad de contratación como instrumento de promoción y fomento de las empresas.

No cabe duda, pues, que cuando los Estados atienden debidamente la disciplina constitucional de la propiedad, además de fortalecer la seguridad jurídica, adelantan la reforma estructural de la sociedad, y contribuyen a eliminar injusticias, mediante un régimen social de armonización del interés privado y del interés público, el cual constituye la mejor justificación de que la propiedad siga siendo no sólo un derecho, sino también de carácter privado y exclusivo.

Esta reforma estructural requiere revisar lo anterior, pero no para que todo siga igual, sino para mejorarlo. Así decía Su Santidad Juan Pablo II en su *Alocución a los Jóvenes de Costa Rica*: "Recordad que para vivir el presente hay que mirar al pasado superándolo hacia el futuro"¹⁷. De modo que, en materia de propiedad, la revisión de las disciplinas constitucionales que aún consagran la intangibilidad del derecho de propiedad, o el carácter excepcional de las restricciones a dicho derecho, debe llevar a su reforma para incluir la naturaleza funcional de aquel derecho. Acción de reforma que permitirá, sin dudas, evitar que la propiedad continúe siendo un instrumento de injusticia, lo cual no debe, a mi juicio, admitir más demora, porque como lo asentaba el mismo Santo Padre, es necesario una acción rápida, "para recuperar el tiempo perdido, que es frecuentemente tiempo de sufrimientos prolongados y de esperanzas no satisfechas"¹⁸. Es por esto que, para concluir, expreso, como exhortación, el recordatorio que su misma Santidad hizo a los dirigentes y políticos del deber de "actuar pronto y en profundidad. Hay que poner en práctica transformaciones audaces, profundamente innovadoras. Hay que emprender, sin esperar más, reformas urgentes"¹⁹. Una de ellas, agregó, es, sin duda, la que se refiere a la disciplina constitucional de la propiedad.

17. Juan Pablo II, "Alocución a los Jóvenes", en San José de Costa Rica el 3 de marzo de 1983, *Un viaje histórico. El Papa en una región de conflicto*, Uruk Editores, San José, Costa Rica, 1983, p. 81.

18. Discurso de Cuilapán del 29 de enero de 1979, citado por el mismo Juan Pablo II en su "Encuentro con los Campesinos" en Panamá, 5 de marzo de 1983 (Ver *op. cit.*, p. 101).

19. *Populorum Progressio*, de Pablo VI, citada por Juan Pablo II en el "Encuentro con los Campesinos", *ibidem*.

LEGISLACION



Información Legislativa

LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL TERCER TRIMESTRE DE 1984

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

SUMARIO

- 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 Sanidad y Asistencia Social. c. Ministerio de Agricultura y Cría. d. Ministerio de Educación. a'. Universidades Nacionales Experimentales. b'. Institutos y Colegios Universitarios. c'. Otros Institutos Educativos.
- II. ADMINISTRACION GENERAL
 1. *Sistema Financiero.* A. Reducción del Gasto Corriente. B. Crédito Público. 2. *Sistema Presupuestario.* 3. *Sistema de Estadística e Informática.* 4. *Sistema de Personal.* 5. *Sistema de Control Fiscal.*
- III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA
 1. *Política de Relaciones Exteriores.* 2. *Política de Relaciones Interiores.* A. Seguridad y Defensa. B. Sesiones Extraordinarias del Congreso Nacional. C. Régimen Electoral. 3. *Justicia.* A. Legislación Penal. B. Administración de Justicia: asistencia jurídica.
- IV. DESARROLLO ECONOMICO
 1. *Régimen Impositivo.* A. Procedimientos del Código Orgánico Tributario. B. Impuesto sobre la Renta. 2. *Régimen de las Finanzas.* A. Legislación Bancaria. B. Régimen de la moneda y del control de cambios. 3. *Régimen de la Industria.* A. Normas sobre Política Lechera. B. Normas de Calidad. 4. *Régimen del Comercio Interno.* A. Régimen de Pesas y Medidas. B. Comisión de Costos, Precios y Salarios. C. Fijación de precios de venta al público de bienes y servicios. 5. *Régimen del Comercio Exterior.* A. Régimen Cambiario de las Importaciones. B. Régimen de las Exportaciones. 6. *Régimen de Desarrollo Agropecuario.* 7. *Régimen de Energía y Minas.*
- V. DESARROLLO SOCIAL
 1. *Educación.* 2. *Relaciones Laborales.* 3. *Sanidad.*
- VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO
 1. *Urbanismo.* 2. *Régimen de los Recursos Naturales y Protección Ambiental.* 3. *Régimen de Transporte y Tránsito.* A. Transporte y Tránsito Terrestre. B. Transporte y Tránsito Aéreo. C. Régimen de Transporte y Tránsito Marítimo. 4. *Régimen de las Comunicaciones.*

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Reorganización de la Administración Pública Nacional*

—Decreto Nº 190, de 10-7-1984, mediante el cual se prorrogan por treinta días continuos, a partir de la publicación del presente Decreto, los plazos establecidos en los artículos 2 y 15 del Decreto Nº 55, del 13-3-1984, relativo a las medidas para la reorganización de la Administración Pública y para la reducción del gasto corriente. *G.O.* Nº 33.016 de 10-7-1984.

—Decreto Nº 253, de 20-8-1984, mediante el cual se declara en reorganización al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, al Instituto Autónomo Ferrocarriles del Estado y a la Línea Aeropostal Venezolana. *G.O.* Nº 33.045 de 21-8-1984.

—Decreto Nº 283, de 14-9-1984, mediante el cual se dictan las Normas para la supresión de la Corporación Venezolana de Fomento. *G.O.* Nº 33.067 de 20-9-1984.

2. *Administración Central*

A. *Organismos de la Presidencia de la República*

—Decreto Nº 181, de 29-6-1984, mediante el cual se dispone que la Comisión Nacional de Prevención de Accidentes de Tránsito Terrestre tendrá carácter honorario y estará integrada por los ciudadanos que se mencionan. *G.O.* Nº 33.014 de 6-7-1984.

—Decreto Nº 182, de 29-6-1984, mediante el cual se crea la Comisión para la Normalización de la Explotación de Oro y Diamante de Aluvión en la Región Guayana. *G.O.* Nº 33.013 de 4-7-1984.

—Decreto Nº 191, de 10-7-1984, mediante el cual se reforma el Decreto Nº 1.790, de 13-1-1983, que crea la Comisión Coordinadora de los estudios y trabajos dirigidos al Aprovechamiento Integral de los Recursos Hidráulicos Internacionales. *G.O.* Nº 33.016 de 6-7-1984.

—Decreto Nº 205, de 18-7-1984, mediante el cual se elimina el Consejo Nacional de Recursos Humanos, cuyas actividades, metas y objetivos serán asumidos por el Instituto Venezolano de Planificación (IVEPLAN). *G.O.* Nº 33.026 de 25-7-1984.

—Decreto Nº 206, de 18-7-1984, mediante el cual se reforma el artículo 2º del Decreto Nº 1.938, de 26-3-1984, que creó el Instituto Venezolano de Planificación (IVEPLAN), en los términos que se señalan. *G.O.* Nº 33.026 de 25-7-1984.

—Decreto Nº 240, de 15-8-1984, mediante el cual se crea la Comisión Nacional de Ingeniería Genética y de Biotecnología, organismo asesor del Presidente de la República. *G.O.* Nº 33.041 de 15-8-1984.

—Decreto Nº 247, de 20-8-1984, mediante el cual se crea la Comisión que tendrá por objeto efectuar el seguimiento y la evaluación periódica del cumplimiento del Programa trazado en materia Económica por el Ejecutivo Nacional. *G.O.* Nº 33.044 de 20-8-1984.

—Decreto Nº 274, de 10-9-1984, mediante el cual se designa una Comisión que tendrá como objeto estudiar la factibilidad de la formación de un Subsistema Integrado Regional de Educación Superior en la región de Guárico-Apure. *G.O.* Nº 33.059 de 10-9-1984.

—Decreto N° 275, de 10-9-1984, mediante el cual se designa una Comisión que tendrá como objeto estudiar la factibilidad de la formación de un Subsistema Integrado Regional de Educación Superior en la Región de Guayana. *G.O.* N° 33.059 de 10-9-1984.

B. *Organización Ministerial*

a. *Ministerio de Relaciones Exteriores*

—Resolución N° 601 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 2-7-1984, mediante la cual se nombra una Comisión Coordinadora para la visita del Santo Padre. *G.O.* N° 33.012 de 3-7-1984.

b. *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*

—Resolución N° G-294 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, de 3-9-1984, mediante la cual se dicta el Reglamento de la División de Higiene de los Alimentos. *G.O.* N° 33.071 de 26-9-1984.

c. *Ministerio de Agricultura y Cría*

—Resolución N° 223 del Ministerio de Agricultura y Cría, de 6-7-1984, mediante la cual se dicta el Reglamento de la Comisión Asesora del Ejecutivo Nacional sobre Fijación de Precios Mínimos para Productos Agropecuarios. *G.O.* N° 33.015 de 9-7-1984.

d. *Ministerio de Educación*

a'. *Universidades Nacionales Experimentales*

—Resolución N° 436 del Ministerio de Educación, de 24-8-1984, mediante la cual se crea una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual del funcionamiento académico y administrativo de la Universidad Nacional Experimental del Táchira. *G.O.* N° 33.050 de 28-8-1984.

—Resolución N° 439 del Ministerio de Educación, de 28-8-1984, mediante la cual se crea una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual del funcionamiento académico y administrativo de la Universidad Nacional Experimental "Rafael María Baralt", Costa Oriental del Lago. *G.O.* N° 33.051 de 29-8-1984.

—Resolución N° 347 del Ministerio de Educación, de 3-7-84, mediante la cual se dicta el Reglamento de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez. *G.O.* N° 3.406 Extraordinario de 3-7-1984. *G.O.* N° 3.435 Extraordinaria de 31-8-1984 (reimpresión por error de copia).

b'. *Institutos y Colegios Universitarios*

—Decreto N° 215, de 26-7-1984, mediante el cual se dispone que el Instituto Nacional de Psicología Infantil se denominará en adelante Colegio Universitario INAPSI. *G.O.* N° 33.027 de 26-7-1984.

- Resolución Nº 354 del Ministerio de Educación, de 9-7-1984, mediante la cual se autoriza al Instituto Universitario de Tecnología Antonio José de Sucre para la creación y funcionamiento de la extensión Barcelona-Puerto La Cruz. *G.O.* Nº 33.018 de 12-7-1984.
- Resolución Nº 372 del Ministerio de Educación, de 26-7-1984, mediante la cual se autoriza la creación y funcionamiento de la Extensión Puerto La Cruz del Instituto Universitario de Tecnología Isaac Newton, en la ciudad de Puerto La Cruz, Estado Anzoátegui. *G.O.* Nº 33.029 de 30-7-1984.
- Resolución Nº 397 del Ministerio de Educación, de 8-8-1984, mediante la cual se autoriza la creación y funcionamiento de la Extensión denominada IUTI, de Maracay, del Instituto Universitario Nocturno de Tecnología Industrial Valencia, en la ciudad de Maracay, Estado Aragua. *G.O.* Nº 33.040 de 14-8-1984.
- Resolución Nº 340 del Ministerio de Educación, de 27-7-1984, mediante la cual se crea una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual de funcionamiento administrativo y académico del Instituto Universitario de Tecnología de Ejido. *G.O.* Nº 33.011 de 2-7-1984.
- Resolución Nº 342 del Ministerio de Educación, de 28-6-1984, mediante la cual se designa una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual de funcionamiento académico y administrativo del Instituto Universitario de Tecnología de La Victoria. *G.O.* Nº 33.012 de 3-7-1984.
- Resolución Nº 349 del Ministerio de Educación, de 9-7-1984, mediante la cual se designa una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual del funcionamiento académico y administrativo del Instituto Universitario de Tecnología de la Región Capital. *G.O.* Nº 33.018 de 12-7-1984.
- Resolución Nº 365 del Ministerio de Educación, de 20-7-1984, mediante la cual se designa una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual de funcionamiento académico y administrativo del Instituto Universitario de Tecnología de Cumaná. *G.O.* Nº 33.027 de 26-7-1984.
- Resolución Nº 366, del Ministerio de Educación, de 23-7-1984, mediante la cual se designa una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual de funcionamiento académico y administrativo del Instituto Universitario de Tecnología de Los Llanos. *G.O.* Nº 33.027 de 26-7-1984.
- Resolución Nº 373 del Ministerio de Educación, de 26-7-1984, mediante la cual se designa una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual de funcionamiento académico y administrativo del Colegio Universitario de Caracas. *G.O.* Nº 33.029 de 30-7-1984.
- Resolución Nº 383 del Ministerio de Educación, de 31-7-1984, mediante la cual se designa una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual de funcionamiento académico y administrativo del Colegio Universitario de Maracaibo. *G.O.* Nº 33.032 de 2-8-1984.
- Resolución Nº 396 del Ministerio de Educación, de 8-8-1984, mediante la cual se designa una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual de funcionamiento académico y administrativo del Colegio Universitario de Cabimas. *G.O.* Nº 33.040 de 14-8-1984.
- Resolución Nº 395 del Ministerio de Educación de 8-8-1984, mediante la cual se designa una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual del funcio-

namiento académico y administrativo del Instituto Universitario de Tecnología del Estado Portuguesa. *G.O.* N° 33.040 de 14-8-1984.

—Resolución N° 391 del Ministerio de Educación de 7-8-1984, mediante la cual se designa una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación del funcionamiento académico y administrativo del Instituto Universitario de Tecnología "Alonso Gamero". *G.O.* N° 33.040 de 14-8-1984.

—Resolución N° 434 del Ministerio de Educación de 24-8-1984, mediante la cual se crea una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual del funcionamiento académico y administrativo de la Universidad Nacional Experimental de Los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora". *G.O.* N° 33.050 de 28-8-1984.

—Resolución N° 435 del Ministerio de Educación de 24-8-1984, mediante la cual se designa una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual del funcionamiento académico y administrativo del Instituto Universitario Experimental de Barquisimeto. *G.O.* N° 33.050 de 28-8-1984.

c'. Otros institutos educativos

—Resolución N° 352 del Ministerio de Educación de 9-7-1984, mediante la cual se designa una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual del funcionamiento académico y administrativo del Núcleo Académico Permanente Centro Interamericano de Educación Rural de Rubio. *G.O.* N° 33.018 de 12-7-1984.

—Resolución N° 363 del Ministerio de Educación de 19-7-1984, mediante la cual se designa una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual del funcionamiento académico y administrativo del Núcleo Académico Permanente Centro de Capacitación Docente "El Mácaro". *G.O.* N° 33.026 de 25-7-1984.

—Resolución N° 375 del Ministerio de Educación de 26-7-1984, mediante la cual se designa la Comisión Organizadora de la Unidad de Aplicación "Miguel Antonio Caro". *G.O.* N° 33.029 de 30-7-1984.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema financiero*

A. *Reducción del gasto corriente*

—Decreto N° 190 de 10-7-1984 mediante el cual se prorrogan los treinta días continuos, a partir de la publicación del presente Decreto, los plazos establecidos en los artículos 2 y 15 del Decreto N° 55 del 13-3-1984, relativo a las medidas para la reorganización de la Administración Pública y para la reducción del gasto corriente. *G.O.* N° 33.016 de 10-7-1984.

B. *Crédito público*

—Ley de reforma parcial de la Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar operaciones de Crédito Público hasta por la cantidad de un mil millones de bolívars (Bs. 1.000.000.000,00), destinados a cancelar el aporte para el aumento del capital social del Banco Nacional de Ahorro y Préstamo. *G.O.* N° 3.416 Extraordinario de 6-8-1984.

—Ley de reforma parcial de la Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar operaciones de Crédito Público de acuerdo al Programa General de Refinanciamiento relacionado con la Deuda Pública Externa que vence en los años 1983 y 1984. *G.O.* Nº 3.417 de 6-8-1984.

—Decreto Nº 197 de 11-7-1984 mediante el cual se procede a la Décima Sexta Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional Expropiaciones (DPN) 28-6-1991, constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de novecientos veintiséis millones de bolívares (Bs. 926.000.000) para financiar la adquisición de inmuebles y bienhechurías afectadas por la ejecución de Obras de Utilidad Pública. *G.O.* Nº 33.017 de 11-7-1984.

—Decreto Nº 238 de 15-8-1984 mediante el cual se procede a la emisión de Bonos de la Deuda Agraria hasta por un monto de ciento ocho millones trescientos cincuenta mil bolívares (Bs. 108.350.000,00). *G.O.* Nº 33.044 de 20-8-1984.

—Decreto Nº 239 de 15-8-1984 mediante el cual se autoriza la emisión y colocación de Títulos de la Deuda Pública Interna hasta por la cantidad de seis mil seiscientos treinta y dos millones de bolívares (Bs. 6.632.000.000), destinados a cancelar parcialmente obligaciones de la República, los Estados, Municipios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado, de acuerdo con la distribución que en él se indica. *G.O.* número 33.041 de 15-8-1984.

—Decreto Nº 245 de 17-8-1984 mediante el cual se procede a la Vigésima Segunda Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional (DPN) de 19 de agosto de 1982, constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de quinientos setenta y seis millones cuatrocientos mil bolívares (Bs. 576.400.000) destinados a cancelar obligaciones contraídas con trabajadores al servicio del Estado. *G.O.* Nº 33.043 de 17-8-1984.

—Decreto 276 de 10-9-1984 mediante el cual se procede a la Vigésima Tercera Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional (DPN) 16-9-1982, constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de tres mil doscientos de empréstitos internos hasta por la cantidad de tres mil doscientos cuarenta y siete millones de bolívares (3.247.000.000), destinados a cancelar obligaciones contraídas con trabajadores, al servicio del Estado, contratistas y proveedores, por entes públicos que en él se mencionan. *G.O.* Nº 33.060 de 11-9-1984.

—Decreto Nº 281 de 14-9-1984 mediante el cual se procede a la Décima Séptima Emisión de Bonos de la Deuda Nacional Expropiaciones (DPN) 15-8-1981 constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de trescientos siete millones cuatrocientos cuarenta mil bolívares (Bs. 307.440.000), destinados a cancelar obligaciones contempladas en el artículo 4º de la "Ley que Autoriza al Ejecutivo Nacional para que Efectúe Operaciones de Crédito Público Interno, para Financiar la Adquisición de Inmuebles y Bienhechurías Afectadas por la Ejecución de Obras de Utilidad Pública o Social a cargo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. *G.O.* Nº 33.063 de 14-9-1984. *G.O.* Nº 33.071 de 26-9-1984 (Reimpresión por error de copia).

2. Sistema presupuestario

—Resolución Nº 179 de la Oficina Central de Presupuesto de 25-7-1984, mediante la cual se dictan las normas para la elaboración y ejecución de los presupuestos de los Institutos Autónomos, Servicios Autónomos, otras Personas de Derecho Público, y Fundaciones de origen Público, para el Ejercicio Económico 1985. *G.O.* Nº 33.027 de 26-7-1984.

—Resolución N° 180 de 25-7-1984 mediante la cual se dictan las normas para la elaboración y ejecución de los Presupuestos de los Organismos mencionado en los numerales 4 y 5 del artículo 1° de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, para el Ejercicio Fiscal 1985. *G.O.* N° 33.027 de 26-7-1984.

3. Sistema de estadística e informática

—Resolución N° 137 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 4-7-1984, mediante la cual se dispone que se publique en el taller gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, el tomo VI del *Anuario Estadístico de Venezuela* 1981, correspondiente a Situación Económica, secciones: Precios, Salarios y Consumo. *G.O.* N° 33.013 de 4-7-1984.

—Resolución N° 138 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 12-7-1984, mediante la cual se dispone que se publique en el taller gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, el tomo IX del *Anuario Estadístico de Venezuela* 1981, correspondiente a Situación Política, Administrativa y Justicia; secciones: Representación Política, Administración Pública, Justicia, Accidentes de Tránsito y Registro de la Propiedad. *G.O.* N° 33.018 de 12-7-1984.

—Resolución N° 139 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 17-7-1984, mediante la cual se dispone que se publique en el taller gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, el tomo VI del *Anuario Estadístico de Venezuela* 1982, correspondiente a Situación Económica, secciones: Precios, Salarios y Consumo. *G.O.* N° 33.021 de 17-7-1984.

—Resolución N° 141 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 19-7-1984, mediante la cual se dispone que se publique en el taller gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, el *Boletín de Indicadores de Coyuntura* N° 20, correspondiente al Primero y Segundo Trimestre de 1984. *G.O.* N° 33.023 de 19-7-1984.

—Resolución N° 142 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 1-8-1984, mediante la cual se dispone que se publique en el taller gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, el tomo IX del *Anuario Estadístico de Venezuela* 1982, correspondiente a Situación Política, Administrativa y Justicia; secciones: Representación Política, Administración Pública, Justicia y Registro de la Propiedad. *G.O.* número 33.031 de 1-8-1984.

—Resolución N° 143 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 3-8-1984, mediante la cual se ordena la publicación del tomo II del *Anuario Estadístico de Venezuela* 1981, correspondiente a Situación Demográfica; secciones: Estado de la Población, Movimiento de la Población y Migración. *G.O.* N° 33.034 de 6-8-1984.

—Resolución N° 144 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 10-8-1984, mediante la cual se dispone que se publique en el taller gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, el tomo VII del *Anuario Estadístico de Venezuela* 1981, correspondiente a Situación Social; secciones: Hogar y Habitación, Mejoramiento Urbano, Previsión Social, Asistencia Social, Asistencia Médica y Salud, Cooperativismo, Trabajo y otros aspectos sociales. *G.O.* N° 33.038 de 8-8-1984.

—Resolución N° 145 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 14-8-1984, mediante la cual se dispone que se publique en el taller gráfico de la Oficina de Estadística e Informática, el tomo III del *Anuario Estadístico de Venezuela* 1981, correspondiente a Situación Económica; secciones: Agricultura, Ganadería, Silvicultura, Caza y Pesca-Industria. *G.O.* N° 33.041 de 15-8-1984.

—Resolución Nº 147 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 24-9-1984, mediante la cual se dispone que se publique en el taller gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática el volumen de los Resultados de Avance, Total Nacional y Entidades Federales (partes A y B), del XI Censo General de Población y Vivienda. *G.O.* Nº 33.069 de 24-9-1984.

4. *Sistema de personal*

—Resolución Nº 445 del Ministerio de Educación de 3-9-1984, mediante la cual se dispone que el personal docente ordinario que tenga los puntos suficientes para ascender en el escalafón a una categoría superior y que por ausencia de reglamento no hubiere logrado dicha categoría, se le ubicará en la que le corresponde con efectos administrativos a partir del 1-1-1985 y con efectos académicos a partir de la aprobación del o los trabajos de ascenso. *G.O.* Nº 33.058 de 7-9-1984.

—Resolución Nº 34 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 3-7-1984, mediante la cual se dictan las normas que regirán para el otorgamiento de carnets de identidad consular. *G.O.* Nº 33.014 de 6-7-1984.

5. *Sistema de adquisición de bienes y servicios*

—Resolución Nº 5.460 del Ministerio del Trabajo de 9-7-1984, mediante la cual se crea la Comisión de Licitación del Ministerio del Trabajo. *G.O.* Nº 33.018 de 12-7-1984.

—Resolución Nº 35 del Ministerio de Información y Turismo de 13-7-1984, mediante la cual se designa la Comisión de Licitación Pública y Concurso Privado del Ministerio de Información y Turismo para la contratación de obras y adquisición de bienes muebles por la Administración Central. *G.O.* Nº 33.024 de 20-7-1984.

—Resolución Nº 50 del Ministerio de la Juventud de 20-7-1984, mediante la cual se designa la nueva Comisión de Concurso Privado y Licitación Pública para la contratación de obras y adquisición de bienes muebles. *G.O.* Nº 33.026 de 25-7-1984.

6. *Sistema de control fiscal*

—Resolución Nº CG-12 de la Contraloría General de la República de 13-9-1984, mediante la cual se constituye la Oficina de Control Externo en el Fondo de Inversiones de Venezuela y en el Banco Central de Venezuela. Se deroga la Resolución Nº 5 del 12-5-1977, publicada en *G.O.* Nº 31.236 de 17-5-1977. *G.O.* Nº 33.065 de 18-9-1984.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*

—Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias. *G.O.* Nº 33.033 de 3-8-1984.

—Resolución Nº PE/TA/4 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 30-7-1984, mediante la cual se ordena la publicación de un canje de Notas Reversales para prorrogar, por un lapso de cinco años, la vigencia del Convenio entre la República de Venezuela

y la República de Cuba, sobre Secuestro de Naves Aéreas y Marítimas y otros Delitos. *G.O.* N° 33.031 de 1-8-1984.

—Resolución N° PE-TA-6 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 21-9-1984, mediante la cual se dispone que se publiquen las Notas Reversales para prorrogar, por un lapso de dos años, la vigencia del Acuerdo Complementario de Cooperación para la Investigación y Desarrollo en materia Energética y Minera entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República del Ecuador. *G.O.* N° 33.070 de 25-9-1984.

2. *Política de Relaciones Interiores*

A. *Seguridad y Defensa*

—Resolución Conjunta N° 418 y 782 de los Ministerios de Relaciones Interiores y de la Defensa de 4-7-1984, mediante la cual se fija el contingente ordinario para las Fuerzas Armadas Nacionales en el año de 1985. *G.O.* N° 33.028 de 27-7-1984.

B. *Sesiones extraordinarias del Congreso Nacional*

—Decreto N° 217 de 23-7-1984 mediante el cual se convoca al Congreso de la República a sesiones extraordinarias con el objeto de discutir y sancionar los proyectos de leyes de reforma de la Ley que Autoriza al Ejecutivo Nacional para Realizar Operaciones de Crédito Público de acuerdo al Programa General de Refinanciamiento Relacionado con la Deuda Pública Externa que vence en los años 1983 y 1984 y la reforma de Ley que Autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar Operaciones de Crédito Público. *G.O.* N° 33.029 de 30-7-1984.

C. *Régimen electoral*

—Resolución N° 65 del Consejo Supremo Electoral de 31-7-1984, mediante la cual se dispone que los partidos nacionales que hubieren obtenido en las elecciones nacionales del 4 de diciembre de 1983, por lo menos el uno por ciento (1%) de los votos emitidos, deben presentar en el transcurso del año 1984, constancia de la votación que obtuvieron, debidamente certificada por el Consejo Supremo Electoral. *G.O.* N° 33.051 de 29-8-1984.

3. *Justicia*

A. *Legislación penal*

—Ley Orgánica sobre Substancias Estupefacentes y Psicotrópicas. *G.O.* N° 3.411 Extraordinario de 17-7-1984.

B. *Administración de justicia: Asistencia jurídica*

—Decreto N° 268 de 31-8-1984 mediante el cual se crea en la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, una Defensoría Pública de Presos que se denominará Pública Vigésima Tercera de Presos. *G.O.* N° 33.055 de 4-9-1984.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. Régimen impositivo

A. Procedimientos del Código Orgánico Tributario

—Resolución Nº 18 del Ministerio de Hacienda de 29-6-1984, mediante la cual se dictan las instrucciones relativas a los procedimientos de repetición de pago y declaratoria de compensación, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Orgánico Tributario. *G.O.* Nº 33.012 de 3-7-1984.

B. Impuesto sobre la Renta

—Resolución Nº 412 del Ministerio de Hacienda de 20-8-1984, mediante la cual se dispone que los contribuyentes a que se refiere el artículo 5º de la Ley de Impuesto sobre la Renta, que estén obligados a presentar declaración definitiva o estimada, deberán determinar sus enriquecimientos, autoliquidar el impuesto y pagarlo en una Oficina Receptora de Fondos Nacionales. *G.O.* Nº 33.046 de 22-8-1984.

C. Aduanas

—Resolución Nº 378 del Ministerio de Hacienda de 30-7-1984, mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas, dictado mediante Decreto Nº 1.384 de 15-1-1982, en la siguiente mercancía: hojas y cintas para máquinas de afeitar. *G.O.* Nº 33.029 de 30-7-1984.

—Resolución Nº 392 del Ministerio de Hacienda de 6-8-1984, mediante el cual se modifica el Arancel de Aduanas, dictado mediante Decreto Nº 1.384 de 15-1-1982 para los siguientes productos: tablillas para la fabricación de lápices, mezcla en gránulos para electrodos, a base de carbón mineral, alquitrán y sales inorgánicas. *G.O.* Nº 33.034 de 6-8-1984.

—Resolución Nº 418 del Ministerio de Hacienda de 24-8-1984, mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas de la mercancía cuyo código es el 04.04.03.99, dictado mediante Decreto Nº 1.384 del 15-1-1982. *G.O.* Nº 33.049 de 27-8-1984.

2. Régimen de Finanzas

A. Legislación Bancaria

—Decreto Ley Nº 194 de 11-7-1984 mediante el cual se reforma la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito. *G.O.* Nº 3.412 Extraordinario de 18-7-1984.

—Decreto Ley Nº 195 de 11-7-1984 mediante el cual se reforma la Ley del Banco Central de Venezuela. *G.O.* Nº 3.413 Extraordinario de 18-7-1984.

C. Régimen de la Moneda y del Control de Cambios

—Decreto Nº 287 de 20-9-1984 mediante el cual se dispone que la Comisión que tiene a su cargo autorizar el registro de la Deuda Privada Externa, creada mediante Decreto Nº 61 de 20-3-1984, en el caso de que hubiese requerido algún documento o información adicional y el interesado, en el caso de que lo hubiese producido antes

de la decisión definitiva por parte de dicha Comisión, estos documentos e información serán considerados a los fines de la decisión correspondiente. *G.O.* N° 33.067 de 20-9-1984.

—Decreto N° 208 de 23-7-1984, el plazo establecido en el artículo 5° del Decreto N° 61 de 20-3-1984, para que la Comisión que tiene a su cargo la autorización del registro de la Deuda Privada Externa, adopte sus decisiones. *G.O.* N° 33.025 de 23-7-1984.

3. Régimen de la Industria

A. Normas sobre Política Lechera

—Decreto N° 258 de 23-8-1984 mediante el cual se dictan las Normas sobre Política Lechera. *G.O.* N° 3.427 de 23-8-1984.

B. Normas de Calidad

—Resolución N° 2.706 de 28-6-1984, del Ministerio de Fomento, mediante la cual se declaran Normas Venezolanas COVENIN de obligatorio cumplimiento a las que a continuación se especifican: Norma Venezolana COVENIN N° 199-79 "Vidrios de Seguridad"; Norma Venezolana COVENIN N° 615-82 "Caja para acumuladores eléctricos plomo-ácido de uso automotriz"; Norma Venezolana COVENIN N° 642-83 "Válvulas manuales de paso de gas para quemadores de cocina de uso doméstico"; Norma Venezolana COVENIN N° 775-79 "Tornillos, pernos y espárragos, para ruedas"; Norma Venezolana COVENIN N° 936-81 "Aceites lubricantes. Clasificación de aceites para motor en base a su nivel de comportamiento"; Norma Venezolana COVENIN N° 1.352-78 "Cauchos de uso normal en servicio de carreteras para vehículos diferentes a los automóviles de pasajeros"; Norma Venezolana COVENIN N° 1.430-80 "Puntuaciones para los sistemas de control de calidad de plantas ensambladoras de vehículos automotores". *G.O.* N° 33.012 de 3-7-1984.

—Resolución N° 2.708 del Ministerio de Fomento de 28-6-1984, mediante la cual se declaran Normas venezolanas COVENIN de obligatorio cumplimiento las que a continuación se especifican: Norma Venezolana COVENIN N° 662-83 "Productos derivados del Petróleo. Combustibles para Motores Diesel y Gasóleo Industrial". Norma Venezolana COVENIN N° 2.061-83 "Agentes Extinguidores. Polvo Químico Seco". Norma Venezolana COVENIN N° 2.062-83 "Extintor Portátil de Bióxido de Carbono". *G.O.* N° 33.015 de 9-7-1984.

—Resolución N° 2.862 del Ministerio de Fomento de 11-7-1984, mediante el cual se declaran Normas Venezolanas COVENIN de obligatorio cumplimiento: Norma Venezolana COVENIN N° 477-84 (Provisional) Servicios Funerarios, Requisitos; Norma Venezolana COVENIN 2.078-84 (Provisional) Ataúdes, Requisitos. *G.O.* N° 33.029 de 30-7-1984.

—Resolución N° 3.419 del Ministerio de Fomento de 2-8-1984, mediante la cual se declaran Normas Venezolanas COVENIN de obligatorio cumplimiento, las que a continuación se especifican: Norma Venezolana COVENIN N° 783-80 "Productos derivados del Petróleo. Gasolinas de Aviación (Grado 100-130)"; Norma Venezolana COVENIN N° 787-81 "Productos derivados del Petróleo. Combustibles residuales"; Norma Venezolana COVENIN N° 833-81 "Acumuladores eléctricos plomo-ácido de uso automotriz". Norma Venezolana COVENIN N° 904-81 "Productos derivados del Pe-

tróleo. Gases licuados de petróleo". Norma Venezolana COVENIN Nº 967-80 "Grasas lubricantes de uso automotor e industrial". Norma Venezolana COVENIN Nº 1.010-81 "Envases plásticos. Bolsas plásticas de polietileno de baja densidad para basura. Bolsa Tipo A, Tipo B y Patógenas. G.O. Nº 33.034 de 6-8-1984.

—Resolución Nº 3.966 del Ministerio de Fomento de 4-9-1984 mediante el cual se declaran Normas Venezolanas COVENIN de obligatorio cumplimiento, la que a continuación se especifica: Norma Venezolana COVENIN Nº 2.126-84 "Chorizo-Cocido". G.O. Nº 33.058 de 7-9-1984.

—Resolución Nº 3.967 del Ministerio de Fomento de 4-9-1984, mediante la cual se declaran Normas Venezolanas COVENIN de obligatorio cumplimiento, las que continuación se especifican: Nº 2.116-84 "Andamios, requisitos de Seguridad". Nº 409-84 "Alimentos, Principios generales para el establecimiento de normas microbiológicas y límites microbiológicos recomendados". Nº 677-84 "Crema de leche para uso industrial". G.O. Nº 33.058 de 7-9-1984.

4. Régimen de Comercio Interno

A. Régimen de pesas y medidas

—Resolución Nº 2.934 del Ministerio de Fomento de 17-7-1984, mediante la cual se deroga la Resolución de este Despacho Nº 1.952 de 15-5-1984, mediante la cual se dictaron 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. Nº 33.028 de 27-7-1984.

B. Comisión de Costos. Precios y Salarios

—Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios. G.O. Nº 33.011 de 2-7-1984.

C. Fijación de precios de venta al público de bienes y servicios

—Resolución Nº 3.078 del Ministerio de Fomento de 23-7-1984, mediante la cual se establecen, en todo el territorio nacional, los precios para los bienes que se señalan: ataúdes nacionales básicos y no básicos, metálicos o de madera. G.O. Nº 33.028 de 27-7-1984.

—Resolución Nº 3.393 del Ministerio de Fomento, de 1-8-1984, mediante la cual se fija en todo el territorio nacional los precios máximos de venta al público de los televisores a color. G.O. Nº 33.031 de 1-8-1984.

—Resolución conjunta Nº 3.659 y 262 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría, de 7-8-1984, mediante la cual se fija en todo el territorio nacional los precios mínimos de los productos que se indican: arroz para consumo humano, maíz blanco, maíz amarillo, sorgo, ajonjolí. G.O. Nº 33.041 de 15-8-1984.

—Resolución conjunta Nº 4.214 y 301 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría, de 27-9-1984, mediante la cual se establece en todo el territorio nacional el precio máximo de venta al público del arroz. G.O. Nº 33.072 de 27-9-1984.

—Resolución conjunta N° 4.213 y 300 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría, de 27-9-1984, mediante la cual se establece en todo el territorio nacional el precio máximo de venta al público del azúcar refinada. *G.O.* N° 33.072 del 27-9-1984.

—Resolución conjunta N° 4.112 y 302 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría, de 27-9-1984, mediante la cual se establece en todo el territorio nacional los precios máximos de venta al público de la harina de maíz. *G.O.* N° 33.072 de 27-9-1984.

—Resolución conjunta N° 4.218 y 307 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría, de 27-9-1984, mediante la cual se modifica la Resolución conjunta N° 532 y 70 de estos mismos Ministerios, mediante la cual se fija para todo el territorio nacional los precios máximos de venta al detal de los alimentos concentrados para aves, huevos de consumo y pollos, harina de maní, algodón, ajonjolí, coco, subproductos de la caña, subproductos de cereales, subproductos de origen animal, mármol, sal y sacos de papel. *G.O.* N° 33.073 de 28-9-1984.

—Resolución conjunta N° 4.217 y 306 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría, de 27-9-1984, mediante la cual se establece en todo el territorio nacional los precios máximos de venta al público de la carne de pollo, de los huevos y de la carne de cerdo, de la forma que en ella se indica. *G.O.* N° 33.073 de 28-9-1984.

5. Régimen del Comercio Exterior

A. Régimen Cambiario de las Importaciones

—Resolución N° 333 del Ministerio de Hacienda, de 13-7-1984, mediante la cual se fija en setenta y cinco millones de dólares de los Estados Unidos de América (\$ 75.000.000,00) el monto total de las divisas que podrán destinarse a las importaciones del Puerto Libre de la Isla de Margarita durante el lapso comprendido entre el 1° de julio y el 31 de diciembre de 1984. *G.O.* N° 33.019, de 13-7-1984.

—Resolución N° 373 del Ministerio de Hacienda, de 26-7-1984, mediante la cual se determina que en el caso de la C. A. de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE) se considerarán importaciones, a los efectos previstos por la Cláusula Décima del Convenio Cambiario N° 1 celebrado el 30-3-1984 entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central, los bienes y servicios que se especifican: reparaciones de equipos, seguros, suministro de conocimientos técnicos, planos, diagramas, modelos, instructivos, instrucciones. *G.O.* N° 33.027 de 26-7-1984.

—Resolución N° 380 del Ministerio de Hacienda, de 31-7-1984, mediante la cual se dispone que en el caso de la Gobernación del Distrito Federal se considerarán importaciones, a los efectos de la Cláusula Décima del Convenio Cambiario N° 1 celebrado el 30-3-1984 entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, los equipos y repuestos requeridos para la puesta en funcionamiento del Teleférico de Caracas. *G.O.* N° 33.030 de 31-7-1984.

—Resolución N° 391 del Ministerio de Hacienda, de 3-8-1984, mediante la cual se dispone que la importación de las mercancías que se mencionan: suero de leche, gomas y gomorresinas, jugos y extractos vegetales, ácidos grasos industriales, glicerinas, hidrolizados de proteínas; compuestos químicos: ácidos, hidróxidos, bióxidos, anhídridos, cloruros, sulfatos, carbonatos, silicatos, alcoholes, sales y derivados, aminoácidos, sus sales y derivados, alcaloides vegetales, naturales o reproducidos por síntesis, sus sales, éteres, ésteres y otros derivados, antibióticos, ceras, materias proteicas y sus derivados, enzimas, reactivos compuestos para diagnósticos y envases para usos

farmacéuticos, se regirán por el tipo de cambio preferencial a que se refiere el artículo 2º del Decreto Nº 68 del 27-3-1984, en concordancia con la Cláusula Octava del Convenio Cambiario Nº 1, celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, siempre que sea efectuada directamente por los fabricantes de productos farmacéuticos. Se deroga la Resolución Nº 277 de 28-5-1984, publicada en la *G.O.* Nº 3.384 Extraordinario de la misma fecha. *G.O.* Nº 3.415 Extraordinario de 3-8-1984.

—Resolución Nº 473 del Ministerio de Hacienda, de 21-9-1984, mediante la cual se dispone que la importación de las siguientes mercancías: hidróxido y peróxido de magnesio, bióxido de titanio, cloruro de calcio, sulfato de sodio, poliaminas aromáticas, sus sales y derivados, metionina, penicilina, sus sales, derivados y compuestos, eritromicina, sus sales, derivados y compuestos, otros antibióticos, ceras artificiales, reactivos compuestos para diagnósticos, ésteres, éteres y demás derivados químicos de la celulosa, bombonas, botellas, frascos, tarros, potes, tubos y demás recipientes de vidrio para transporte o envasado, se regirán por el tipo de cambio preferencial a que se refiere el artículo 2º del Decreto Nº 68 de 27-3-1984 y la Cláusula Octava del Convenio Cambiario Nº 1 celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, mediante el cual se establecen limitaciones y restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional, siempre que esta importación sea efectuada directamente por los fabricantes de productos farmacéuticos. Se deroga la Resolución Nº 391 de 3-8-1984, publicada en *G.O.* Nº 3.416 Extraordinario de 3-8-1984. *G.O.* Nº 33.069 de 24-9-1984.

—Resolución Nº 390 del Ministerio de Hacienda, de 3-8-1984, mediante la cual se dispone que las mercancías que se indican: pollitos llamados “de un día”, de gallina, leche completa, productos agrícolas para la alimentación humana, aceites y derivados, alcoholes y derivados, productos químicos, compuestos vitamínicos, hormonas humanas, plasma, vacunas para uso humano, sueros y reactivos, productos farmacéuticos, se regirán por el tipo de cambio preferencial a que se refiere el artículo 2º del Decreto Nº 68 del 27-3-1984, en concordancia con la Cláusula Octava del Convenio Cambiario Nº 1, celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela. Se deroga la Resolución Nº 276 de 28-5-1984, publicada en la *G.O.* Nº 3.388 Extraordinario de la misma fecha. *G.O.* Nº 3.415 de 3-8-1984.

—Resolución Nº 408 del Ministerio de Hacienda, de 17-8-1984, mediante la cual se dispone que la importación de las siguientes mercancías: pollitos “de un día”, leche completa, papas, variedad de granos, semillas, harinas, aceite de semillas, azúcares de remolacha y caña, productos y derivados químicos, alcoholes, ácidos, compuestos vitamínicos, medicamentos y productos farmacéuticos, se regirán por el tipo de cambio preferencial a que se refiere el artículo 2º del Decreto Nº 68 de 27-3-1984 y la Cláusula Octava del Convenio Cambiario Nº 1, de 29-3-1984, celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela por el que se establecen limitaciones y restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional. Se deroga la Resolución del Ministerio de Hacienda Nº 390, de 3-8-1984, publicada en *G.O.* Nº 3.415 Extraordinario de 3-8-1984. *G.O.* Nº 3.421 de 17-8-1984.

—Resolución Nº 479 del Ministerio de Hacienda, de 27-9-1984, mediante la cual se dispone que la importación de la mercancía: pollitos llamados “de un día”, de gallina, se regirá por el tipo de cambio preferencial a que se refiere el artículo 2º del Decreto Nº 68 de 27-3-1984, en concordancia con la cláusula octava del Convenio Cambiario Nº 1, celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, por el que se establecen restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional. *G.O.* Nº 33.072 de 27-9-1984.

—Resolución N° 472 del Ministerio de Hacienda, de 21-9-1984, mediante la cual se dispone que la importación de las mercancías que se señalan a continuación: leche completa, papas, variedad de granos, semillas, harinas, azúcares de remolacha y caña, productos químicos y derivados, concentrados de vitaminas, plasma, medicamentos y productos farmacéuticos, se registrarán por el tipo de cambio preferencial a que se refiere el artículo 2° del Decreto N° 68 de 27-3-1984, en concordancia con el Convenio Cambiario N° 1 celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, mediante el cual se acordaron restricciones y limitaciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional. Se deroga la Resolución N° 408 de 17-8-1984, publicada en la *G.O.* N° 3.421 Extraordinario de la misma fecha. *G.O.* N° 33.069 de 24-9-1984.

B. Régimen de las Exportaciones

—Resolución conjunta N° 337, 2.988 y 229 de los Ministerios de Hacienda, de Fomento y de Agricultura y Cría, de 13-7-1984, mediante la cual se suspende, hasta tanto exista abastecimiento suficiente en el país, la exportación de: animales vivos de la especie porcina, carnes frescas y refrigeradas. *G.O.* N° 33.023 de 19-7-1984.

6. Régimen de Desarrollo Agropecuario

—Resolución N° 223 del Ministerio de Agricultura y Cría, mediante la cual se dicta el Reglamento de la Comisión Asesora del Ejecutivo Nacional sobre Fijación de Precios Mínimos para Productos Agropecuarios. *G.O.* N° 33.015 de 0-7-1984.

—Decreto N° 193, de 11-7-1984, mediante el cual se dicta el Régimen para el Refinanciamiento de la Deuda de los Productores Agrícolas. *G.O.* N° 33.022 de 18-7-1984.

—Decreto N° 196, de 11-7-1984, mediante el cual se determina por deuda agrícola la contraída con instituciones financieras públicas o privadas para las actividades siguientes: 1. Las realizadas por los productores a los efectos del proceso productivo agropecuario. 2. Las adquisiciones de insumos y bienes de capital. En conformidad con el Decreto N° 193 de esta misma fecha, mediante el cual se dicta el Régimen para el Refinanciamiento de la Deuda de los Productores Agrícolas. *G.O.* N° 33.022 de 18-7-1984.

—Resolución conjunta N° 2.996 y 228 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría, de 18-7-1984, mediante la cual se fija en todo el país los precios a nivel de productor del atún en los sitios habituales de entrega. Se deroga la Resolución conjunta del Ministerio de Fomento y Agricultura y Cría N° 3.327 y 317, del 26-9-1983. *G.O.* N° 33.023 de 19-7-1984.

—Resolución conjunta N° 3.020 y 239 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría, de 19-7-1984, mediante la cual se fija en todo el territorio nacional el precio máximo de venta al público para la semilla de sorgo granífero con destino a la siembra. *G.O.* N° 33.024 de 20-7-1984.

—Resolución conjunta N° 3.239 y 251 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría, de 30-7-1984, mediante la cual se modifica el artículo 1° de la Resolución conjunta N° 1.367 y 163 de estos mismos despachos, mediante la cual se fija en todo el territorio nacional los precios mínimos a ser pagados a los productores de cacao. *G.O.* N° 33.029 de 30-7-1984.

—Resolución conjunta N° 4.216 y 303 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría, de 27-9-1984, mediante la cual se fija en todo el territorio nacional el precio de la tonelada métrica de la caña de azúcar. *G.O.* N° 33.072 de 27-9-1984.

7. Régimen de Energía y Minas

—Decreto N° 182, de 29-6-1984, mediante el cual se crea la Comisión para la normalización de la explotación de oro y diamante de aluvión en la Región Guayana. *G.O.* N° 33.013 de 4-7-1984.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. Educación

—Resolución N° 348 del Ministerio de Educación, de 4-7-1984, mediante la cual se dicta el Régimen sobre denominación de planteles oficiales. *G.O.* N° 33.014 de 6-7-1984.

—Resolución N° 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, actitud 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.* N° 33.040 de 14-8-1984 (Reimpresión por error de copia).

—Resolución N° 371 del Ministerio de Educación, de 26-7-1984, mediante la cual se autoriza la mención contabilidad y finanzas de la especialidad de Administración para el Instituto Universitario de Tecnología Isaac Newton, con sede en Maracay, Estado Aragua. *G.O.* N° 33.029 de 30-7-1984.

—Resolución N° 214 del Ministerio de Educación, de 16-3-1984, mediante la cual se autoriza a la Escuela Técnica del Ejército para desarrollar los planes de estudio de la especialidad Servicios Técnicos, correspondientes al nivel de Educación Media Diversificada y Profesional, en las menciones que en ella se indican. *G.O.* N° 3.429 Extraordinario de 28-8-1984.

—Resolución N° 255 del Ministerio de Educación, de 23-4-1984, mediante el cual se establece con carácter experimental un Proyecto de Educación para el Trabajo, que será aplicado en todos institutos educativos pertenecientes a la Fundación La Salle de Ciencias Naturales (FLASA). *G.O.* N° 3.429 Extraordinario de 28-8-1984.

—Resolución N° 438 del Ministerio de Educación, de 27-8-1984, mediante la cual se establece con carácter experimental un Proyecto de Educación para el Trabajo, que será aplicado en el Centro Familiar de Aprendizaje Rural Campo Florido, con sede en Colón, Estado Táchira. *G.O.* N° 33.051 de 29-8-1984.

2. Relaciones Laborales

—Decreto N° 221, de 1-8-1984, mediante el cual se dicta el Programa de Comedores para los Trabajadores. *G.O.* N° 33.048 de 24-8-1984.

3. *Sanidad*

—Resolución N° G-229 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, de 25-7-1984, mediante la cual se fijan las cantidades ambientales máximas permisibles para polvos y fibras en los lugares de trabajo, las metodologías para su evaluación y de control clínico correspondiente de las personas expuestas. *G.O.* N° 33.046 de 22-8-1984.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Urbanismo*

—Resolución N° 247 del Ministerio del Desarrollo, de 30-1-1984, 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° 3.428 Extraordinario de 27-8-1984.

2. *Régimen de los Recursos Naturales y Protección Ambiental*

—Resolución del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables mediante la cual se dictan las Normas sobre efluentes líquidos. *G.O.* N° 3.407 Extraordinario de 9-7-1984.

—Resolución conjunta s/n de los Ministerios de Energía y Minas y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, mediante la cual se dictan Normas y especificaciones técnicas para el otorgamiento de la autorización preventiva de riesgos ambientales en explotaciones a cielo abierto de recursos naturales minerales, metálicos y no metálicos. *G.O.* N° 3.422 Extraordinario de 21-8-1984.

—Resolución N° 76 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de 20-7-1984, mediante la cual se declaran perjudiciales para la agricultura las especies de fauna silvestre conocidas como patos silbadores o quires, quiriré cariblanco, quiriré pico rosado y tejé, estableciéndose la temporada de caza con fines de control de dichas especies en los Estados Cojedes, Barinas, Guárico y Portuguesa. *G.O.* N° 33.025 de 23-7-1984.

3. *Régimen de Transporte y Tránsito*

A. *Transporte y Tránsito Terrestre*

—Decreto N° 252 mediante el cual se dicta el Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre. *G.O.* N° 33.045 de 21-8-1984.

—Decreto N° 259 mediante el cual se dicta el Reglamento de la Ley de Construcción, Explotación y Mantenimiento de Obras Viales y de Transporte en Régimen de Concesión. *G.O.* N° 3.430 Extraordinario de 29-8-1984.

B. *Transporte y Tránsito Aéreo*

—Resolución N° 141 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 10-8-1984, mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado "Hato La Ponderosa". *G.O.* N° 33.040 de 14-8-1984.

—Resolución Nº 145 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 23-7-1984, mediante la cual se deroga la tarifa promocional de baja y alta temporada, desde Caracas a Tenerife. *G.O.* Nº 33.027 de 26-7-1984.

—Resolución Nº 149 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 23-7-1984, mediante la cual se autoriza a las líneas aéreas que prestan servicios internacionales regulares entre Venezuela y Estados Unidos de Norteamérica, a la aplicación de las tarifas que en ella se señalan. *G.O.* Nº 33.030 de 31-7-1984.

—Resolución Nº 150 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 23-7-1984, mediante la cual se autoriza a las líneas aéreas internacionales que operan desde Venezuela hacia Norteamérica, Suramérica, Antillas y Medio Atlántico la aplicación de la estructura tarifaria solicitada. *G.O.* Nº 3.437 de 5-9-1984.

—Resolución Nº 172 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 7-9-1984, mediante la cual se autoriza a las líneas aéreas internacionales a aplicar las tarifas promocionales PEX L30 y PEX H30 hacia Europa, con las condiciones y niveles que se especifica. *G.O.* Nº 33.061 de 12-9-1984.

—Resolución Nº 146 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 23-7-1984, mediante la cual se autorizan las tarifas especiales de excursión (PEX) desde Caracas hacia Lima, Caracas hacia Santo Domingo y Caracas hacia Zurich. *G.O.* Nº 33.040 de 14-8-1984.

—Resoluciones s/n del Ministerio de Transporte y Comunicaciones mediante las cuales se autoriza a las empresas que en ellas se señalan para que pongan en vigencia los nuevos itinerarios que en ellas se indican. *G.O.* Nº 3.426 Extraordinario de 22-8-1984.

—Resoluciones s/n del Ministerio de Transporte y Comunicaciones mediante las cuales se autoriza a las empresas que en ella se mencionan para que pongan en vigor los itinerarios que en ellas se señalan. *G.O.* Nº 3.426 de 22-8-1984.

—Resolución s/n del Ministerio de Transporte y Comunicaciones mediante la cual se autoriza a la empresa que en ella se menciona para que modifique los itinerarios de verano 84 que en ella se indican. *G.O.* Nº 3.426 Extraordinario de 33-8-1984.

C. Régimen de Transporte y Tránsito Marítimo

—Resolución Nº 185 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 25-9-1984, mediante la cual se autoriza el Régimen tarifario especial para los servicios que preste el Instituto Nacional de Puertos a los buques pesqueros de matrícula nacional. *G.O.* Nº 33.070 de 25-9-1984.

4. Régimen de las Comunicaciones

—Decreto Nº 226, de 1-8-1984, mediante el cual se extiende por treinta (30) días más el plazo para la entrada en vigencia del Reglamento sobre Radiodifusión Sonora de Frecuencia Modulada. *G.O.* Nº 33.036 de 8-8-1984.

—Decreto Nº 277, de 31-8-1984, mediante el cual se extiende por sesenta (60) días más el plazo para la entrada en vigencia del Reglamento sobre Radiodifusión de Frecuencia Modulada. *G.O.* Nº 33.060 de 11-9-1984.

Comentarios Legislativos

INTERPRETACION DE LOS ARTICULOS 129 Y 130 DE LA LEY GENERAL DE BANCOS *

José Muci-Abraham
*Profesor Titular de Derecho Mercantil
en la Universidad Central de Venezuela*

1. TEXTO DE LOS ARTICULOS 129 Y 130 DE LA LEY GENERAL DE BANCOS

Cuando apareció la primera edición de este trabajo sobre "Cuenta Corriente Bancaria (Exégesis y Dogmática)", en 1970, se hallaba en vigor la totalidad del articulado de nuestro Código de Comercio sobre "cuenta corriente bancaria" (artículos 521 a 526). Con base en ese articulado, pues, fue concebida y escrita la obra en referencia. Mas, en la *Gaceta Oficial* N° 1.742 Extraordinario, del 22 de mayo de 1975, apareció publicada una nueva "Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito" (llamada en lo adelante, por causa de brevedad, "Ley General de Bancos"), en la cual aparecen dos disposiciones que aluden, de manera específica, a la cuenta corriente bancaria. Esas dos disposiciones son los artículos 129 y 130¹. Este último texto legal, a nuestra manera de ver las cosas, deroga, de manera tácita o virtual, al artículo 523 del Código de Comercio, pues regula de manera diferente la misma materia que venía disciplinando el artículo 523 de nuestro estatuto mercantil². Tanto

* Este trabajo, que hoy se publica por primera vez, aparecerá inserto en la segunda edición de la obra del autor —próxima a realizarse— titulada "Cuenta Corriente Bancaria (Exégesis y Dogmática)", editada por primera vez en 1970.

1. El artículo 131 de la Ley General de Bancos, que contiene una disposición que por vez primera ingresa a nuestro ordenamiento jurídico, no se refiere directamente al contrato de cuenta corriente bancaria, sino a una prueba sucedánea que puede procurarse el banco de los cheques debitados en un estado de cuenta, conformado por el cuentacorrentista expresa o tácitamente, en la hipótesis de que el banco resuelva devolver dichos cheques al titular de la cuenta, una vez transcurrido el lapso de caducidad de seis meses para impugnar las firmas estampadas en los mismos, sin que dichas impugnaciones hubieren sido propuestas y debidamente notificadas al banco. El referido artículo 131, copiado a la letra, dice así: "Antes de devolver los cheques al cliente, conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, el banco los copiará en películas en miniaturas y conservará esas copias, por lo menos, durante diez años. Tales copias, administradas con los respectivos estados de cuenta, a falta de los originales, constituirán prueba supletoria de los cheques devueltos a los clientes". Obsérvese que el término de diez años mencionado en la disposición legal copiada es coincidente con la regla del artículo 44 del Código de Comercio, según la cual "los libros y sus comprobantes deben ser conservados durante diez años, a partir del último asiento de cada libro". Es por lo dicho anteriormente que en el presente estudio sólo aludimos a las disposiciones de los artículos 129 y 130 de la Ley General de Bancos como las únicas dos nuevas disposiciones que modifican la reglamentación del contrato de cuenta corriente bancaria.
2. La Ley General de Bancos, de 1975, en su artículo 191, se contrae, únicamente, a derogar "... la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito de fecha 13 de febrero de 1961, reformada parcialmente en fechas 30 de diciembre de 1970 y 20 de agosto de 1974". Esta es la única derogatoria expresa contenida en dicha Ley. Decimos que el artículo 130 ha derogado *tácita* o *virtualmente* al artículo 523 del Código de Comercio, porque tal especie de derogatoria se da cuando existe incompatibilidad material entre los preceptos de una ley anterior y de una ley posterior, sin que la posterior contenga cláusula derogatoria expresa, ni haga incluso alusión alguna a la ley anterior. En este caso, los preceptos de la ley anterior quedan derogados en virtud del principio *lex posterior derogat priori*.

En el derecho venezolano puede sustentarse, con razones poderosas y atendibles, que la derogación tácita o virtual produce la plenitud de sus efectos (véase, al respecto: Sánchez

el artículo 130 de la nueva Ley General de Bancos como el artículo 523 del Código de Comercio se refieren, en efecto, al lapso dentro del cual los bancos deben enviar los estados de cuenta a sus clientes; al lapso dentro del cual los clientes deben expresar su conformidad o formular sus reparos, y a la presunción de reconocimiento o conformidad, que opera en caso de silencio del cliente frente al estado de cuenta que haya recibido oportunamente del banco. Y como los textos de los artículos 523 del Código de Comercio y 130 de la Ley General de Bancos son diferentes, hemos pensado que al editar nuevamente nuestro trabajo sobre *Cuenta Corriente Bancaria (Exégesis y Dogmática)* resulta útil, por no decir indispensable, hacer algunas referencias a los artículos 129 y 130 de la Ley General de Bancos, para así contribuir al esclarecimiento de su verdadera inteligencia.

No es tarea fácil desentrañar el verdadero significado y los reales alcances de las precitadas disposiciones de los artículos 129 y 130 de la Ley General de Bancos, pues para realizarla no se cuenta con el auxilio de la jurisprudencia ni con el apoyo del derecho comparado, en razón de que las normas contenidas en tales disposiciones, a más de ser recientes, no tienen precedentes legislativos foráneos; dichas normas son autóctonas; no se sabe a ciencia cierta quién las redactó, ni cuáles reflexiones pudieron anteceder a su concepción. Apenas puede afirmarse, casi con seguridad, por la impropiedad de su redacción, que en la elaboración de las mismas debieron intervenir personas nada versadas en asuntos jurídicos. La falta de apoyo jurisprudencial y doctrinario no debe inducir al desaliento, pues si bien tales ausencias hacen más compleja la investigación del significado de los nuevos preceptos, tienen el atractivo de que permiten dar rienda suelta a la mente del intérprete, liberándola de la presión de los antecedentes y del influjo que ellos tienen en los procesos hermenéuticos.

La Ley General de Bancos de 1975 fue dictada con base en el numeral 1º del artículo 1º de la "Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera", del 30 de mayo de 1974. Con discutible fundamento en esa Ley habilitante o autorizante, cuya excesiva amplitud a su tiempo fue criticada con acierto, se dictaron no "medidas", sino verdaderos cuerpos legales, que nada tienen de "extraordinarios", como la precitada Ley General de Bancos, que reformó a la Ley del mismo nombre, de 1961 (reformada a su vez parcialmente en 1970 y 1974), en muchos aspectos que no son, en lo absoluto, ni económicos ni financieros. La mencionada Ley, en una época caracterizada por la arrogancia de los gobernantes y el atropello a la legalidad, fue empleada abusivamente para legislar con la mayor laxitud y sin cortapisas, en desmedro de las atribuciones privativas del Parlamento. Uno de los aspectos sobre los cuales ilegalmente se legisló fue precisamente en esta materia de la "cuenta corriente bancaria", pues los precitados artículos 129 y 130 de la Ley General de Bancos nada tienen que ver con asuntos económicos y financieros. Dejando a un lado este vicio original de la reforma de la Ley General de Bancos de 1975, y consecuentemente del texto de los artículos 129 y 130 de dicha Ley, vamos a tratar, seguidamente, de dar algunas pautas para la mejor comprensión de la normativa contenida en esas disposiciones legales.

A pesar de que el artículo 130 de la Ley General de Bancos derogó al artículo 523 del Código de Comercio, las reflexiones que sobre la letra de este último artículo hacemos en el texto original de la presente obra conservan plena utilidad, siempre que el lector tenga presentes las diferencias que median entre ambos textos legales, pues dejando a salvo las discrepancias de detalle que siempre pueden presentar las normas que en los diferentes países rigen idéntica materia o los diversos textos legales que históricamente pueden sucesivamente dictarse en un mismo país con similar propósito, es lo cierto que los principios del derecho, de la razón y del sentido común son siem-

Covisa, Joaquín. *La vigencia temporal de la ley en el ordenamiento jurídico venezolano*. Editorial Sucre. Caracas, s/f. Págs. 96 y sigtes.).

pre los mismos; de allí que la esencia de la doctrina mantenga siempre su vigencia a pesar de las mutaciones del derecho positivo.

Mientras el artículo 129 de la Ley General de Bancos consagra una norma completamente nueva, sin correspondencia con ninguna de las que forman el articulado del Código de Comercio sobre cuenta corriente bancaria (artículos 521 a 526), el artículo 130 de la mencionada Ley regula, parcialmente, aunque de modo diverso, idénticos asuntos a los tratados en el artículo 523 del Código de Comercio, en los cuales debe éste entenderse derogado. Pero el artículo 130 del Código de Comercio, adicionalmente, contiene nuevas previsiones sobre materias que el articulado del Código de Comercio relativo a la cuenta corriente bancaria no contemplaba. Vamos a analizar, en primer término, aquellos rubros que el artículo 130 reglamenta de modo distinto al artículo 523; luego haremos referencia a las nuevas normas que el artículo 130 contiene en relación con el contrato de cuenta corriente bancaria y, finalmente, trataremos de interpretar armoniosamente las presunciones contenidas en los artículos 129 y 130.

Los artículos 129 y 130 de la Ley General de Bancos copiados a la letra, dicen así:

“Artículo 129. El titular de la cuenta corriente está obligado a reclamar, por escrito, su respectivo estado de cuenta, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de terminación de cada mes o de cada período de liquidación. Si así no lo hiciera, se presumirá, salvo prueba en contrario, que el estado de cuenta que el banco exhiba o le oponga como correspondiente a un determinado mes o período de liquidación, es el mismo que el banco le envió como correspondiente a ese mismo mes o período de liquidación, conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente, y, además, que es el mismo que el destinatario recibió en forma real o presunta”.

“Artículo 130. Los bancos deben llevar sus cuentas corrientes al día y, por lo menos mensualmente, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de terminación de cada mes o período de liquidación de mayor duración, deberán enviar a sus cuentacorrentistas, a la dirección que a tal efecto se prevea en el contrato respectivo, un estado de cuenta con todos los movimientos correspondientes al período de liquidación de que se trate, exigiendo a los destinatarios su conformidad, dada por escrito. Se presumirá, en forma absoluta, que el estado de cuenta que haya llegado a la dirección prevista en el contrato, ha sido recibido por el cliente destinatario. Si el titular de la cuenta corriente tiene observaciones que formular al estado de cuenta, deberá hacerlas llegar al banco, por escrito, y en forma concreta, detallada y razonada, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de terminación del respectivo mes o período de liquidación. Si dicho plazo transcurre sin que el banco haya recibido ni las observaciones ni la conformidad del cliente, el estado de cuenta se tendrá por reconocido en la forma presentada, sus saldos deudores o acreedores serán definitivos en la fecha de la cuenta y las firmas estampadas en los cheques se tendrán como reconocidas por el titular de la cuenta. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha en que un estado de cuenta haya recibido, de manera expresa o implícita, la conformidad del cliente, tanto éste como el banco podrán impugnarlo por errores de cálculo o de escritura y por omisiones o duplicaciones, so pena de caducidad. El cliente, además, dentro de ese mismo lapso y también so pena de caducidad, podrá impugnar el reconocimiento tácito de las firmas estampadas en los cheques demostrando, por una parte, que dichas firmas no son de su puño y letra y, por la otra, que no siendo de su puño y letra presentan una inconformidad evidente, con la firma o las firmas que aparezcan autorizadas para mover la cuenta, según los registros del banco.

Los cheques relacionados en un estado de cuenta conformados por el cuentacorrentista en forma expresa o tácita, podrán ser devueltos al titular de la cuenta una vez transcurrido el lapso para las impugnaciones de que trata este artículo sin que las mismas hayan sido propuestas y debidamente notificadas al banco".

2. EXTENSION DEL PERIODO DE LIQUIDACION DE LA CUENTA. LAPSO PARA EL ENVIO DE LOS ESTADOS DE CUENTA. DESTINO DE LA REMISION. FORMA DE LAS OBSERVACIONES DEL CLIENTE

El artículo 523 del Código de Comercio disponía que "por lo menos quince (15) días después de terminar cada semestre o período de liquidación, los bancos deberán pasar a sus clientes sus cuentas corrientes, exigiéndoles su conformidad escrita..."; mientras que el artículo 130 de la Ley General de Bancos establece que "los bancos deben ... por lo menos mensualmente, dentro de los quince días siguientes a la fecha de terminación de cada mes o período de liquidación de mayor duración ... enviar a sus cuentacorrentistas, a la dirección que a tal efecto se prevea en el contrato respectivo, un estado de cuenta con todos los movimientos correspondientes al período de liquidación de que se trate, exigiendo a los destinatarios su conformidad, dada por escrito".

Fácil es advertir las siguientes diferencias entre ambos textos legales:

1º) Mientras en el artículo 523 el período de liquidación presuntivo era de un semestre, en el artículo 130 es de un mes, lo cual habíamos propugnado, por ser el período que armoniza con las normas que gobiernan la contabilidad bancaria³ y porque el período de liquidación presuntivo semestral es demasiado extenso y demora en exceso el conocimiento pronto que el cliente debe tener sobre los movimientos de su cuenta, a lo que se añade que la creciente utilización del servicio de caja prestado por los bancos, con su reflejo en la cuenta corriente, haría muy prolijos los estados de cuenta, lo cual entorpecería la adecuada verificación de sus asientos.

2º) Por otra parte, la obligación de enviar los estados de cuenta se halla mejor precisada en el artículo 130, puesto que la remisión debe hacerse "a la dirección que a tal efecto se prevea en el contrato respectivo", previsión que empalma con la norma, contenida posteriormente en el mismo artículo, de que "se presumirá en forma absoluta que el estado de cuenta que haya llegado a la dirección prevista en el contrato, ha sido recibido por el cliente destinatario", es decir, que ha sido conocido por éste, pues la recepción, en el caso de la especie, se equipara a conocimiento. En el artículo 523 la obligación de envío de los estados de cuenta no estaba referida a lugar alguno. Pensamos que la obligación del banco no se debe considerar incumplida si remite el estado de cuenta a un lugar distinto "a la dirección que a tal efecto se prevea en el contrato respectivo"; lo que ocurre es que si el banco lo envía a un lugar distinto, entonces no le bastaría al banco demostrar que llegó a una determinada dirección, para que se presuma que el cliente lo recibió, es decir, que tuvo conocimiento de él. El banco no solamente cumple su obligación, por supuesto, si envía el estado de cuenta "a la dirección que a tal efecto se prevea en el contrato respectivo", sino también cuando de algún modo pone en conocimiento del cliente el estado de cuenta, como, por ejemplo, si le hace entrega personal del mismo, que sería la forma óptima de informar al cliente sobre los movimientos de su cuenta durante el período de liquidación de que se trate. El señalamiento, en el contrato, de un lugar al cual deban remitirse los estados de cuenta no es ningún requisito *ad solemnitatem*; ese lugar pue-

3. Véase Muci-Abraham, José. *Cuenta Corriente Bancaria*. Imprenta Universitaria. Caracas, 1970. Págs. 99 y sigtes.

de o no señalarse en el contrato. Si se señala, al probar el Banco que el estado de cuenta llegó a esa dirección se presume entonces, *iuris et de iure*, que el cliente lo conoce; si no se señala, el Banco tiene que probar que el estado de cuenta fue recibido por el cliente y no tan sólo que llegó a una dirección determinada.

3º) Mientras el artículo 523 del Código de Comercio contemplaba períodos presuntivos de liquidación semestrales, y se refería también a otros períodos, respecto de los cuales opinábamos que no podían sobrepasar un semestre, pero sí ser inferiores a un semestre⁴, el artículo 130 no admite períodos de liquidación inferiores, pero sí superiores a un mes, lo cual es perfectamente explicable, porque los períodos inferiores a un mes no se corresponden con las normas de contabilidad bancaria, ni tienen sentido alguno, por su cortedad; y en lo tocante a los períodos de liquidación superiores a un mes, pensamos que éstos nunca podrían exceder de un semestre, porque la fijación de un lapso superior para el envío de los estados de cuenta, privaría al cliente, en definitiva, de su derecho a ser informado con una razonable periodicidad. Si los ejercicios de los bancos comerciales son semestrales, no cabe imaginar que los períodos de liquidación de las cuentas corrientes pueden sobrepasar ese espacioso lapso.

4º) El artículo 523 estatúa que el cliente debía manifestar su conformidad o las observaciones a que hubiere lugar dentro de cinco días, y que si en este plazo el cliente no contestare, se tendrían por reconocidas las cuentas, en la forma presentada, y sus saldos, deudores o acreedores, serían definitivos en la fecha de la cuenta. La norma correspondiente del artículo 130 establece que si el titular de la cuenta corriente tiene observaciones que formular al estado de cuenta, deberá hacerlas llegar al banco, por escrito (la exigencia de la escritura no la contemplaba expresamente el artículo 523, pero, a mi juicio, observaciones formuladas de otro modo no eran concebibles), “en forma concreta, detallada y razonada, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de terminación del respectivo mes o período de liquidación”. Obsérvese, de un lado, que según el artículo 130 el lapso para formular observaciones es —aparentemente— de treinta días, en lugar del lapso mucho más reducido de cinco días, que contemplaba el artículo 523. El alargamiento del lapso para formular observaciones tiene, en mi concepto, plena justificación, por la complejidad que hoy día presentan las cuentas corrientes, al registrar un mayor número de operaciones y movimientos, lo cual exige una superior atención para su debido análisis. Sin embargo, el nuevo lapso sólo en apariencia es de treinta días, porque tanto el lapso del cual dispone el banco para enviar el estado de cuenta, como el lapso que tiene asignado el cliente para formular observaciones, tienen un mismo y único punto de comienzo, a saber: la fecha de terminación del respectivo mes o período de liquidación de mayor duración, lo que hace, en la práctica, que el lapso de treinta días para formular observaciones siempre sea menor de treinta días, en razón de que el banco puede cumplir su obligación de enviar el estado de cuenta dentro de los quince días siguientes a la terminación de cada mes o período de liquidación, lo que significa que puede enviarlo el décimo quinto día después de aquella oportunidad, caso en el cual el cliente sólo dispondría, para formular observaciones, del espacio de tiempo que medie entre el recibo del estado de cuenta y el que falte para que se cumplan treinta días desde la terminación del mes o período de liquidación al cual se refiere el correspondiente estado de cuenta. Parece obvio que las dos normas no ensamblan adecuadamente, y que el cliente puede disponer de un mayor o de un menor lapso para examinar un estado de cuenta y formular observaciones —lo cual pugna con la lógica— según que el banco se apresure a dar cumplimiento a su obligación de enviar el estado de cuenta o la cumpla sólo en las proximidades del fenecimiento o agotamiento del término del cual dispone para hacerlo (quince días contados a partir del vencimiento del respectivo mes o período de liquidación de mayor duración). La mayor o menor extensión del lapso para formular

4. *Ibidem*.

observaciones no debería quedar librada a la voluntad del cuentadante. El punto de comienzo del lapso para formular observaciones no puede ser lógicamente otro que el momento de recibo del estado de cuenta, porque sólo así dicho lapso tiene siempre la misma extensión.

5º) El artículo 523 nada decía sobre la forma observable por el cliente para formular sus objeciones o reparos, ante lo cual habíamos opinado que al cliente no le era dable "...manifestar su falta de conformidad con la cuenta genérica o inmotivadamente, sin precisar las razones de su disconformidad o los alcances de su discordia..."; "...en este último caso debe señalar las razones o motivos concretos y específicos de su discentimiento"⁵. El artículo 130 dispone que el cliente deberá hacer sus observaciones "en forma concreta, detallada y razonada". Las observaciones son "concretas" cuando se reducen a lo más esencial, son "detalladas" cuando descienden a los pormenores; y son "razonadas" cuando se fundan en argumentos. Parece contradictorio, por lo expuesto, afirmar que las observaciones deben ser a un mismo tiempo "concretas" y "detalladas": o son lo uno o son lo otro. Estas precisiones sobre la manera de formular el cliente sus observaciones a los estados de cuenta no eran necesarias, porque son intuitivas o porque constituyen dictados del sentido común, y si se resolvió hacerlas, debió verificarse antes el sentido de las palabras que habrían de utilizarse, lo que al parecer no hicieron los legisladores de nuevo cuño de 1975.

Hasta aquí hemos comparado los textos de los artículos 523 y 130 en las materias comunes que ambos tratan, pero mientras el artículo 523 se agota o consume al tratar los asuntos que han sido reseñados, el artículo 130 contiene otras previsiones, totalmente nuevas, sobre los efectos de la presunción de conformidad, a los cuales vamos a aludir acto continuo.

3. LAS NUEVAS NORMAS CONTENIDAS EN EL ARTICULO 130

Varias son las nuevas normas contenidas en el artículo 130 de la Ley General de Bancos que no tenían equivalencia o correspondencia en el artículo 523 del Código de Comercio, a saber: 1) La disposición según la cual si el cliente, dentro del plazo concedido al efecto, no manifiesta su conformidad ni formula observaciones al estado de cuenta, éste "se tendrá por reconocido en la forma presentada, y sus saldos, deudores o acreedores, serán definitivos en la fecha de la cuenta y las firmas estampadas en los cheques se tendrán como reconocidas por el titular de la cuenta". Esta última frase ("y las firmas estampadas en los cheques se tendrán como reconocidas por el titular de la cuenta") es completamente nueva, pues el artículo 523 se limitaba a otorgarle como efecto, al silencio del cliente, únicamente, que el estado de cuenta se tendría como reconocido en la forma presentada, y sus saldos, deudores o acreedores, se considerarían definitivos en la fecha de la cuenta. El artículo 523 no declaraba que el silencio del cliente tendría el efecto de que las firmas estampadas en los cheques se tendrían como reconocidas por el titular de la cuenta; 2) El artículo 130 también dispone que "dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que un estado de cuenta haya recibido, de manera expresa o implícita, la conformidad del cliente, tanto éste como el banco podrán impugnarlo por errores de cálculo o de escritura y por omisiones o duplicaciones, so pena de caducidad"; 3) Preceptúa el artículo 130, igualmente, que el cliente dentro de ese mismo lapso de seis meses, y también so pena de caducidad, podrá impugnar el reconocimiento tácito de las firmas estampadas de los cheques demostrando, por una parte, que dichas firmas no son de su puño y letra y, por la otra, que no siendo de su puño y letra presentan una inconformidad evidente con la firma o las firmas que aparezcan autorizadas para movilizar la cuenta, según los regis-

5. Muci-Abraham, José. *Ob. cit.*, pág. 112.

tros del banco"; y 4) Ordena el artículo 123 en comento, finalmente, que "los cheques relacionados en un estado de cuenta, conformados por el cuentacorrentista en forma expresa o tácita, podrán ser devueltos una vez transcurrido el lapso para las impugnaciones... sin que las mismas hayan sido propuestas y debidamente notificadas al banco".

Vamos a examinar, de seguida, una a una, las diversas nuevas normas contenidas en el artículo 130 de la Ley General de Bancos, ya señaladas con precedencia.

4. EL RECONOCIMIENTO DE LAS FIRMAS ESTAMPADAS EN LOS CHEQUES

El añadido, a las consecuencias del reconocimiento del estado de cuenta por el cliente, de que "las firmas estampadas en los cheques se tendrán como reconocidas por el titular de la cuenta", es, en mi concepto, absolutamente inocuo, pues este efecto se halla comprendido dentro de la expresión de que si dentro del plazo concedídole el cliente no manifiesta su conformidad ni formula reparos al estado de cuenta, éste "se tendrá reconocido en la forma presentada y sus saldos, deudores o acreedores, serán definitivos en la fecha de la cuenta". Si los saldos son definitivos en la fecha de la cuenta, como quiera que ellos son el resultado de la compensación de las masas del "debe" y el "haber", es obvio que los cheques debitados en la cuenta son aceptados como buenos por el cliente, a consecuencia del reconocimiento. No cabría sostener, simultáneamente, que el cliente no ha reconocido las firmas estampadas en los cheques debitados en la cuenta y que el saldo de la misma sea definitivo frente a él; nos hallaríamos frente a una *contradictio in terminis*. No nos explicamos, debido a lo anterior, cuál haya sido la finalidad perseguida con el añadido de la frase "y las firmas estampadas en los cheques se tendrán como reconocidas por el titular de la cuenta", como no sea el destacar o poner de bulto una de las consecuencias de la situación que se produce, en la hipótesis analizada, al considerarse definitivamente firmes los saldos deudores o acreedores arrojados por el estado de cuenta. Antes, bajo la vigencia del artículo 523 del Código de Comercio, sin la frase comentada, la situación jurídica de las firmas estampadas en los cheques debitados en el estado de cuenta era exactamente igual a la existente ahora, después de la sanción de la Ley General de Bancos de 1975. Cabe pensar que la inclusión de la frase "y las firmas estampadas en los cheques se tendrán como reconocidas por el titular de la cuenta" se insertó en el artículo 130 con la finalidad de hacer más comprensible el derecho que luego se le concede al cliente de impugnar el reconocimiento tácito de las firmas estampadas en los cheques, pues este derecho a la impugnación sólo se concibe en la medida en la cual el silencio del cliente, durante el lapso concedídole para manifestar su conformidad o formular reparos, tenga el efecto de que "las firmas estampadas en los cheques se tendrán como reconocidas por el titular de la cuenta".

Concluimos este punto aseverando, con fundamento en lo expuesto, que no era necesario, técnicamente, el añadido de la frase "y las firmas estampadas en los cheques se tendrán como reconocidas por el titular de la cuenta", pues ese efecto es una consecuencia forzosa del reconocimiento de los saldos; que ese efecto también se producía antes de la existencia del artículo 130 de la Ley General de Bancos, esto es, durante la vigencia del artículo 523 del Código de Comercio, y que la finalidad de destacarlo pudo obedecer, fundamentalmente, al deseo de enunciar el presupuesto o basamento sobre el cual se construye el derecho concedido al cliente para impugnar el reconocimiento tácito de las firmas estampadas en los cheques, durante los seis meses siguientes a la fecha en que el estado de cuenta haya recibido su conformidad, de manera expresa o implícita.

5. LA SITUACION DEL BANCO Y EL CLIENTE EN RELACION AL PAGO DE CHEQUES FALSIFICADOS

Al hablar de la impugnación del reconocimiento tácito de las firmas de los cheques debitados en un estado de cuenta, creemos necesario hacer referencia somera a la situación del Banco y del cliente cuentacorrentista, en general, en relación al pago de cheques falsificados.

Puede afirmarse, como principio dominante en esta materia, que el Banco únicamente puede cargar al cliente los cheques efectivamente librados por éste; por lo cual, los pagos efectuados por el Banco por causa de cheques falsificados serían cargados indebidamente al cliente⁶. La idea contraria ha sido sostenida en la doctrina venezolana y extranjera⁷, en base a la tesis de que la falsificación no está dirigida contra el Banco sino contra el cliente y que la emisión de cheques implica un mandato; no obstante, ambas tesis parecen superadas hoy día tanto en la doctrina venezolana como en la extranjera⁸, considerándose que el pago de los cheques falsificados lo ha hecho el Banco con dinero de su propiedad, ya que en los depósitos bancarios el Banco adquiere la propiedad del dinero depositado, convirtiéndose el depositante en un acreedor⁹, y que —de no mediar responsabilidad del cuentacorrentista por otras razones y no existiendo culpa de las partes— no habría base jurídica para imputar ese pago indebido al cliente, en aplicación de la regla general de que el pago efectuado con o sin culpa a una persona no legitimada para recibirlo, no extingue el derecho del verdadero acreedor¹⁰.

No obstante, la misma doctrina considera que cuando el cliente ha incurrido en culpa en la custodia de los formularios preparados para la emisión de cheques —máxime si esos formularios los ha impreso el mismo cliente, con características especiales, por razones de seguridad— se traslada al cuentacorrentista la responsabilidad por el pago de cheques falsificados, y éste debe cargar con las consecuencias de esos pagos,

6. Cfr., en este sentido, respecto del derecho venezolano, Goldschmidt, Roberto. "Algunos aspectos de la legislación venezolana sobre cheques", publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho de la U.C.V.*, Nº 26, págs. 39 y sigtes.; y así también el Laudo dictado por el mismo doctor Roberto Goldschmidt en el caso "Cementos Coro C.A. contra el Banco Francés e Italiano para la América del Sur C.A.", el 21 de febrero de 1963, respecto de una situación en que fueron cobrados en dicho banco, por terceras personas, cheques falsificados, en una hipótesis en que el cliente usaba también, para la elaboración de cheques, formularios impresos por él. Dicho Laudo ha sido publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho de la U.C.V.*, Nº 25, Caracas, 1963. Pág. 202 y sigtes.
7. Cfr. Leopoldo Borjas. "Falsificación de cheques bancarios y protección del banco y del cliente contra tenedores ilegítimos", en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, Nº 127-128, Caracas, 1964, Pág. 9 y sigtes.; y en la doctrina extranjera, Navarrini, Umberto. *La Cambiale e l'Assegno Bancario*. Zanichelli, Edit. Bologna, 1937. Pág. 294 y 295; Greco, Paolo. *Curso de Derecho Bancario*, México, 1945, pág. 285 y 286.
8. Cfr., en este sentido, la doctrina que ha prevalecido en Venezuela, citada en la nota 6. Y en la doctrina extranjera, Vivante, Cesare. *Trattato di Diritto Commerciale*. Vallardi, Milano, 1935. Vol. III, pág. 476 y 477; Hamel-Lagarde-Jauffret, *Traité de Droit Commercial*. Dalloz, París, 1966. Vol. II, pág. 771 y sigtes.; Bouteron, *La Jurisprudence du Cheque*. Sirey, París, 1937. Pág. 278 y 279, quien cita abundante jurisprudencia francesa en el sentido de que el cliente no soporta el riesgo de cobro de cheques falsificados cuando no hay culpa alguna de su parte; Asquini, Alberto, *Titoli di Credito*. Cedam, Padova, 1966. Pág. 406 y 407; Garrigues, Joaquín. *Curso de Derecho Mercantil*, Madrid, 1968. Tomo I, págs. 819, 820; De Pina Vara, Rafael, *Teoría y Práctica del Cheque*. Editorial Labor, México, 1960. Pág. 235 y sigtes.; Da Cunha Peixoto, Carlos Fulgencio, *O Cheque*, Editora Forense, Río de Janeiro, s/f. Págs. 424 y sigtes., quien cita reiterada jurisprudencia brasileña en igual sentido: págs. 543 y sigtes.
9. Cfr. Acevedo Amaya, Valmore. *Los Depósitos Bancarios*. U.C.V. Caracas, 1955. Págs. 79 y 80; Goldschmidt, Roberto, en el *Laudo...*, citado en la nota 6.
10. Cfr. Bouteron, *ob. cit.*, pág. 278 y 279; Da Cunha Peixoto, Carlos Fulgencio, *O Cheque*, *cit.*, págs. 424 y sigtes. y 543 y sigtes.; Goldschmidt, en el *Laudo...*, citado.

por lo que debe considerarse que el Banco ha procedido correctamente al debitarlos en la cuenta corriente. Resulta diáfano que la prueba de los hechos que generan la responsabilidad del cliente en este caso, es decir, su negligente conducta en la custodia de los formularios, o un hecho de sus dependientes que diera lugar a la falsificación, estaría a cargo del Banco que alega esos hechos ¹¹.

El principio general, comúnmente admitido en nuestra doctrina y en nuestra jurisprudencia al respecto, es, pues, que corresponde al banco asumir el riesgo del pago de cheques falsificados.

En doctrina suele citarse como fundamento de este principio la idea de la responsabilidad objetiva del banco por todos los riesgos acarreados por la actividad que desempeña. Se trataría de un típico *riesgo de empresa* que la misma actividad bancaria genera, y de la cual sólo el banco debe asumir las consecuencias.

También se ha señalado que el fundamento del mencionado principio general se encuentra en la idea de que ha sido el banco quien ha realizado un pago indebido a terceros, y que es él, por tanto, quien debe sufrir las consecuencias de su acción, de modo que no puede trasladar las consecuencias de su actuación, culposa o no, a otra persona, como lo es su cliente cuentacorrentista, si no existe una causa jurídica que lo justifique ¹².

Por consiguiente, el banco sólo ha cumplido sus obligaciones en la relación contractual que lo vincula con su cliente cuando paga cheques realmente librados contra él por su cliente; por lo cual sólo tiene el derecho de cargar a su cliente, en la cuenta corriente bancaria, aquellos cheques realmente emitidos por éste ¹³.

A nuestro modo de ver las cosas, esa misma idea se encuentra subyacente en el artículo 130 de la Ley General de Bancos, al requerir que las firmas estampadas en los cheques sean del titular de la cuenta como *conditio* para que sus importes sean debitados en la cuenta.

Precisamente, teniendo en cuenta los principios e ideas que acaban de ser expuestos, los bancos suelen establecer, en ocasiones, en los documentos de estilo para la celebración de los contratos de cuenta corriente, cláusulas en virtud de las cuales el cliente asume un especial deber de diligencia en relación a la custodia de los formularios de cheques que el banco le entrega para la movilización de su cuenta corriente, o en virtud de las cuales el cliente asume la responsabilidad por el pago de cheques

11. En este sentido, Goldschmidt, Roberto, *Laudo*..., citado, págs. 202, 203, 205 y 206; Vivante, Cesare. *Tratado de Derecho Mercantil*. Editorial Reus, Madrid, 1936. Vol. III, pág. 528 y 529.

12. Ver, en tal sentido, en derecho venezolano, el *Laudo* que se mencionó, dictado por el profesor Roberto Goldschmidt en el caso "Cementos Coro, C.A. contra el Banco Francés e Italiano", el 21 de febrero de 1963, pp. 202 y ss.; y también, Roberto Goldschmidt: "Algunos aspectos de la legislación venezolana sobre el cheque", en *Revista de la Facultad de Derecho de la U.C.V.*, N° 26, pp. 29 y ss. En sentido contrario, Leopoldo Borjas: "Falsificación de cheques bancarios y protección del banco y de sus clientes contra tenedores ilegítimos", en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, 127-128, Caracas, 1964, pp. 9 y ss. En el mismo sentido de la tesis que sustentamos, y que ha prevalecido en la doctrina venezolana, ver en la doctrina extranjera: Vivante, Cesare. *Trattato di Diritto Commerciale*. Vallardi Milano, 1935. Vol. III, pp. 476 y 477; Hamel-Lagarde Jauffret, *Traité de Droit Commercial*. Dalloz, París, 1966. Vol. II, pp. 771 y ss.; Bouteron, *La Jurisprudence du Cheque*. Sirey, París, 1937. pp. 278 y 279, quien cita abundante jurisprudencia francesa en el sentido de que el cliente no soporta el riesgo citado cuando no hay culpa alguna de su parte; Asquini, Alberto. *Titoli di credito*. Cedam, Padova, 1966. pp. 406 y 407; Garrigues, Joaquín. *Curso de Derecho Mercantil*. Madrid, 1968. Tomo I, pp. 819 y 820; De Pina Vara, Rafael. *Teoría y Práctica del cheque*. Editorial Labor, México, 1960, pp. 235 y ss.; Da Cunha Peixoto, Carlos Fulgencio. *O cheque*. Editora Forense. Río de Janeiro, s/f. pp. 425 y ss., quien cita reiterada jurisprudencia brasileña en igual sentido: pp. 543 y ss. En contra, por considerar que en el cheque existe un mandato, tesis hoy superada: Navarrini, Humberto. *La cambiale e l'asegno bancario*, Zanichelli, Bologna, 1937. pp. 294 y 295.

13. Ver al respecto, Roberto Goldschmidt, *Curso de Derecho Mercantil*. U.C.V., Caracas, 1964. pp. 430; y también en *Algunos aspectos*..., citado. pp. 39 y ss.

falsificados o el pago indebido de cheques en determinadas circunstancias. Estas últimas cláusulas no son de exoneración de responsabilidad por parte del banco, sino dispositivos a través de los cuales aquél trata de trasladar al cliente los efectos de un daño (el cobro de cheques falsificados) sufrido por el banco ¹⁴.

En la doctrina venezolana y en la extranjera está bastante difundida la tesis de que, sin perjuicio de la validez de las ideas y principios mencionados, aun en el supuesto de que nada se hubiere convenido expresamente, el cliente queda vinculado por un especial deber de custodia de los formularios que el banco le entrega para la emisión de cheques, y que, en caso de culpa de su parte en la custodia de esos formularios, o de culpa suya de otra índole que haya podido dar lugar o favorecer el cobro de cheques falsificados por terceras personas, el banco está autorizado para cargar al cliente, en su cuenta corriente, los montos de los cheques indebidamente pagados ¹⁵.

Es obvio que, para valorar la culpa del cliente cuentacorrentista, a los efectos mencionados, habría de tenerse en cuenta si realmente existe una relación de causa a efecto entre la culpa del cliente en la custodia de los formularios, o en los hechos relativos a la falsificación de cheques y al cobro de los mismos, y a realización del resultado dañoso de esos hechos.

Por otra parte, creemos también fuera de duda que, si existieren a la vez, en un determinado supuesto, hechos culposos del banco y de su cliente (por ejemplo, connivencia entre empleados de ambos y los falsificadores), habrían de compensarse las culpas de las partes y establecerse en cuál medida influyeron en el resultado dañoso de la falsificación.

6. DERECHO DE IMPUGNACION DE LAS FIRMAS ESTAMPADAS EN LOS CHEQUES DEBITADOS EN EL ESTADO DE CUENTA RECONOCIDO

Según el artículo 130, una vez reconocido el estado de cuenta, de manera expresa o presunta, el cliente puede, dentro del expresado lapso de caducidad de seis meses, impugnar "el reconocimiento tácito de las firmas estampadas en los cheques demostrando, por una parte, que dichas firmas no son de su puño y letra y, por la otra, que no siendo de su puño y letra presentan una inconformidad evidente con la firma o las firmas que aparecen autorizadas para movilizar la cuenta, según los registros del banco".

No obstante la redacción poco feliz de la disposición legal antes transcrita, los extremos que debe demostrar el cliente, para impugnar el reconocimiento tácito de las firmas estampadas en los cheques, *son concurrentes*, en el sentido de que para que prospere la impugnación el cliente tiene que demostrar, necesariamente, primero, que las firmas estampadas en los cheques debitados en la cuenta no son de su puño y letra, o lo que da igual, que las firmas no son suyas y, además, que las firmas estampadas en los cheques discrepan ostensiblemente (la ley habla de "inconformidad evidente") con las que aparecen en los registros del banco como autorizadas para movilizar la cuenta. No bastará, pues, para que prospere la impugnación, que el cliente demuestre que las firmas no emanan de él; se requiere esto, pero también es menester la evidente inconformidad entre las firmas apócrifas y las que aparecen en los registros del banco.

De no operarse el reconocimiento del estado de cuenta, la situación sería diferente: al cliente le bastaría, para desconocer la respectiva partida del débito de la cuenta constituida por el monto del cheque con firma falsificada, afirmar, lisa y llanamente, que ésta no emana de él. Si la firma efectivamente no emana de él, entonces el débito es improcedente, sin que importe si guarda o no similitud con el facsímil de su firma suministrado al banco. Operado el reconocimiento, el legislador se hace más exi-

14. Ver en tal sentido, Goldschmidt, Roberto. *Laudo* citado, pp. 204 y 205; Garrigues, Joaquín, *Tratado...*, citado, pp. 820.

15. Ver al respecto, Bouteron, *La Jurisprudence du Cheque*, citada, pp. 278 y 279.

gente y no se conforma —para considerar improcedente el débito— con que la firma puesta en el cheque no emane del cuentacorrentista. Se hace necesaria, además, la inconformidad evidente de la firma puesta en el cheque con el facsímil en poder del banco. Esta mayor exigencia se justifica porque, una vez reconocido el estado de cuenta, se trata de destruir, a través de la impugnación de las firmas estampadas en los cheques, una situación jurídica consolidada y definitiva creada por el reconocimiento expreso o presunto del estado de cuenta.

Antes de que opere el reconocimiento expreso o presunto del estado de cuenta, la inconformidad evidente de la firma que aparezca en los cheques con la que figure en los registros del banco, es absolutamente irrelevante. Lo que importa entonces es sólo si la firma estampada en los cheques que han dado lugar al débito con el cual se muestra inconforme el cliente, es o no de su puño y letra, y nada más. Si antes de operarse el reconocimiento el banco pagó un cheque emitido con una firma que no era del cliente, pero que guardaba evidente similitud con la que aparecía en los registros del banco, habrá pagado mal y debería prosperar el reparo del cliente sobre improcedencia del débito por falsedad de la firma. En la oportunidad de la impugnación, por supuesto, el banco podría oponer la culpa del cliente en la custodia de los formularios o la participación de aquél o de un empleado suyo en los hechos relativos a la falsificación o al cobro de los cheques falsificados, si tal fuere el caso.

Es nuestro parecer que la posibilidad de impugnación de las firmas de los cheques debitados en el estado de cuenta reconocido, consagrada ahora en el artículo 130, no existía en el derecho anterior. El único derecho que asistía al cuentacorrentista antes de la entrada en vigencia del citado precepto legal, era el de “rectificación” previsto en el artículo 120 del Código de Comercio, circunscrito sólo a la enmienda o subsanación de “errores de cálculos, omisiones comprobadas, partidas duplicadas u otros vicios semejantes determinados” de que adoleciera el estado de cuenta reconocido. Este era el derecho terminal o postrero del cuentacorrentista, y en su ámbito, demarcado restrictivamente, no tenía cabida el nuevo derecho a la impugnación.

7. EL LAPSO DE CADUCIDAD DE SEIS MESES ES PARA EJERCER UNA ACCION JUDICIAL DE IMPUGNACION

Hemos dicho que el artículo 130 de la Ley General de Bancos establece que dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que el estado de cuenta haya recibido en forma expresa o implícita, la conformidad del cliente, éste puede impugnar, so pena de caducidad, el reconocimiento tácito de las firmas estampadas en los cheques, demostrando que no son de su puño y letra, y que, además, esas firmas, estampadas por otras personas, presentan una evidente inconformidad con las que aparecen autorizadas para movilizar la cuenta según los registros del banco. Ya hemos señalado los extremos que debe probar el cliente que ejerza el derecho de impugnación antes referido. Ahora se hace necesario analizar, según lo previsto por el artículo 130 en referencia, lo que debe entenderse por “impugnación del reconocimiento tácito de las firmas estampadas en los cheques”, en el sentido de si basta que esa impugnación sea hecha dentro de los seis meses siguientes al reconocimiento tácito del estado de cuenta, o si por el contrario se requiere, además, que en ese mismo lapso se demuestre la falsificación de las firmas y la evidente inconformidad de ellas con las que aparecen en las tarjetas de registro de firmas en poder del banco.

En la sentencia dictada el 31 de mayo de 1978 por el Juzgado Primero Accidental de Primera Instancia en lo Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, en el juicio intentado por el ciudadano Herbert Fisher contra el Banco Royal Venezolano, se estableció, aunque en una forma incidental y sin un análisis exhaustivo, que la impugnación en referencia consiste en la introducción del libelo

de la demanda y su admisión por el Tribunal. A este respecto, el referido fallo reza así: "...la citación o el registro del libelo de demanda nada tienen que hacer con el término de caducidad que, para que opere, sólo requiere que el derecho se ejerza dentro del lapso, o sea que la demanda se intente antes de que venza el término previsto ... basta que el último día, antes de llegar la medianoche, sea admitida la demanda para que ya no opere la caducidad...".

Nada expresa la sentencia mencionada respecto a si dentro del lapso de seis meses antes aludido debe producirse también la demostración de que las firmas estampadas en los cheques son falsificadas, o que, siéndolo, presentan una inconformidad evidente con las estampadas en las tarjetas de registro de firmas en poder del banco. Sin embargo, cabe inferir que, en opinión del sentenciador, dicha comprobación podría hacerse después del vencimiento de ese lapso, que sólo ha sido establecido para la introducción del libelo de la demanda, durante la secuela del juicio intentado en virtud de ella. Compartimos este punto de vista, puesto que si admitimos que el lapso de seis meses en referencia es de caducidad y que se establece a los efectos de la impugnación de las firmas como acción judicial, resultaría absurdo pretender que también en ese lapso de seis meses se sustancien las comprobaciones aludidas respecto de las firmas estampadas en los cheques.

Respecto de la materia que se analiza debemos observar lo siguiente:

A) Aunque el artículo 130 de la Ley General de Bancos no establece expresamente que la impugnación del reconocimiento de las firmas estampadas en los cheques deba hacerse judicialmente, en el lapso de seis meses siguientes a la fecha en que un estado de cuenta haya recibido la conformidad expresa o tácita del cliente, creemos que efectivamente, dicha impugnación debe hacerse mediante la formal introducción de una demanda encaminada a obtener un pronunciamiento judicial que destruya el reconocimiento tácito de las firmas, ya ocurrido. Esta opinión la basamos en las siguientes consideraciones:

a) No parece compatible con la intención del legislador al establecer expresamente la sanción de caducidad para el supuesto de que la impugnación no se hiciera en el lapso de seis meses, la tesis de que esa impugnación pudiera hacerse extrajudicialmente, mediante una simple comunicación dirigida por el cliente al banco. Las caducidades normalmente las establece la ley con el objeto de que no queden en la indefinición, más allá de un determinado lapso que ella misma establece, las relaciones jurídicas controversiales *inter partes*, de modo que los litigios correspondientes se traben en ese lapso y se diriman como consecuencia de la actuación judicial instaurada en los mismos. Por ello, podemos considerar normal, salvo expresas disposiciones de la ley en contrario, que los lapsos legales de caducidad se establezcan respecto de actuaciones judiciales, y no respecto de simples manifestaciones de voluntad o de conocimiento entre las partes.

b) Como expresamente lo dispone la norma legal en estudio, no basta por sí sola la impugnación de las firmas estampadas en los cheques y tácitamente reconocidas, por no haberse hecho objeciones respecto de ellas en el lapso de treinta días establecido en el mismo artículo 130; esa impugnación *per se* no tendría ningún significado ni eficacia, si no estuviera encaminada a la demostración de que las firmas estampadas en los cheques han sido falsificadas, y que, además, esas firmas presentan una evidente inconformidad con las que resultan de las tarjetas de registro de firmas en poder del banco. Y debe entenderse, a nuestro juicio, que la impugnación ha de hacerse judicialmente, y que las demostraciones aludidas sobre las firmas estampadas en los cheques han de hacerse judicialmente también, pues la impugnación del reconocimiento de las firmas y las susodichas demostraciones relativas a ella, son por su propia naturaleza de carácter controversial, necesariamente suponen un litigio, es decir, un conflicto de intereses; y no se concibe cómo podrían sustanciarse —y mucho menos decidirse— extrajudicialmente las situaciones de controversia que habrían de recaer sobre la im-

pugnación y sobre las demostraciones de que las firmas son falsificadas, y de que ellas presentan inconformidad evidente con las estampadas en las tarjetas de registro de firmas en poder del banco; y no se concibe tampoco cómo podría darse eficacia contra el banco a unas impugnaciones y demostraciones sustanciadas o realizadas fuera de juicio, sin que el banco tenga oportunidad de intervenir, o de controlar al menos aquellas comprobaciones, que sin ningún género de dudas habrían de afectar sus intereses.

Por consiguiente, es incontestable que la impugnación —de que habla el artículo 130 mencionado— a las firmas reconocidas en virtud de lo dispuesto en dicho artículo, es una impugnación judicial, planteada mediante demanda formal y encaminada a obtener del juez competente un pronunciamiento de que las firmas estampadas en los cheques son falsificadas, y de que, además, presentan una evidente inconformidad con las estampadas en las tarjetas de registro de firmas en poder del banco. De igual modo, creemos también fuera de duda que las comprobaciones en referencia son requisitos o presupuestos para la procedencia de la impugnación y no para la admisibilidad de la misma.

La secuela del juicio instaurado en virtud de dicha demanda constituye el procedimiento y la oportunidad —a nuestro juicio el único procedimiento y la única oportunidad— para efectuar aquellas comprobaciones respecto de las firmas estampadas en los cheques supuestamente falsificados. Esta afirmación, de acuerdo a nuestro parecer, se encuentra confirmada por lo previsto en el aparte único del artículo 130 que comentamos, según el cual “los cheques relacionados en un estado de cuenta, conformados por el cuentacorrentista en forma expresa o tácita, podrán ser devueltos al titular de la cuenta una vez transcurrido el lapso para las impugnaciones de que trata este artículo sin que las mismas hayan sido propuestas y debidamente notificadas al banco”. Esta disposición revela que el legislador ha querido que transcurrido el mencionado lapso para las impugnaciones, sin que las mismas hayan sido propuestas, ya no sea posible ejercer ninguna acción para ello, ni pueda en modo alguno discutirse el reconocimiento de las firmas, pues no habría ya oportunidad para demostrar la falsificación de las firmas y su inconformidad evidente con las resultantes de las tarjetas de registro de firmas en poder del banco; tanto es así, que prevé expresamente la devolución de los cheques cuyas firmas hubieren sido expresa o tácitamente reconocidas, una vez transcurrido el lapso para las impugnaciones; y ello confirma que el lapso de seis meses en referencia es de caducidad y no de prescripción, pues cuanto acabamos de aseverar conduce a la afirmación de que dicho lapso no puede correr de nuevo una vez interrumpido. Por otra parte, la propia terminología usada en dicho aparte único, corresponde a la que es de estilo en las actuaciones judiciales. Sólo que a los fines de la devolución de los cheques al cliente, se prevé que aquélla será posible si no hubiere habido impugnaciones a las firmas en el lapso mencionado, o si las impugnaciones que hubieren sido propuestas no hubieren sido notificadas al banco.

B) Hemos establecido, pues, que la acción de impugnación de los cheques tácitamente reconocidos tiene que ser intentada judicialmente, mediante demanda formal, so pena de caducidad, en el lapso en referencia; pero que no se requiere que en dicho lapso se hagan las comprobaciones mencionadas respecto de las firmas estampadas en los cheques. Esta opinión nuestra corresponde, en líneas generales, a la contenida en la jurisprudencia mencionada. Pero se hace necesario precisar también si esa acción de impugnación tiene que ser ejercida en vía principal, bien sea acumulada a otras acciones —cuando ello fuere posible— o como única pretensión deducida en juicio, o si, por el contrario, puede considerársela implícitamente contenida en otras acciones o pedimentos, esto es, si puede admitirse que se han impugnado las firmas —reconocidas tácitamente— estampadas en los cheques, por el simple hecho de que se demande la rectificación o el arreglo de la cuenta, y acumulativamente el pago del saldo, o si la impugnación debe ser planteada en juicio como una pretensión separada y autónoma, que habría de dar lugar a un pronunciamiento lógico y cronológicamente previo al

que habría de recaer sobre el arreglo —o la rectificación— de la cuenta y al pago del saldo.

Creemos fuera de duda que la acción de impugnación ha de ejercerse formalmente, en procura de un pronunciamiento judicial autónomo, que destruya el tácito reconocimiento de las firmas ya operado, por haberse comprobado en el juicio la falsificación de las estampadas en los cheques y una evidente inconformidad con las resultantes de las tarjetas de registro de firmas en poder del banco; y que no equivalen al ejercicio de tales acciones, menciones o argumentos referentes a la falsificación de los cheques, puesto que el reconocimiento de las firmas es un estado jurídico definitivo que ha de ser impugnado y desvirtuado con el ejercicio de una acción *ad-hoc*, y con la comprobación de hechos adicionales a los que hubiera sido necesario probar con anterioridad al reconocimiento tácito de las firmas. De este carácter definitivo y actuante, esto es, productor de efectos jurídicos, que tiene el reconocimiento tácito de las firmas en virtud de lo dispuesto en el artículo 130 que estudiamos, es manifestación inequívoca la circunstancia de que, operado ese reconocimiento tácito, le corresponde al cliente comprobar que las firmas fueron falsificadas, y además la circunstancia de que esa comprobación de la falsificación de las firmas no es bastante a los efectos de la impugnación del reconocimiento tácito de las mismas, puesto que para esa impugnación se requiere comprobar otros extremos —el hecho de la evidente inconformidad de las firmas estampadas en los cheques con las resultantes de las tarjetas de registro de firmas en poder del banco—, todo lo cual, a nuestro juicio, es revelador de que la impugnación no se refiere a una situación jurídica anterior al reconocimiento de las firmas, o a una situación provisoria no eficaz, sino a una situación definitiva, ya consumada, fecunda en efectos jurídicos, constituida por el reconocimiento tácito de las firmas.

No basta que la impugnación sea propuesta mediante un proceso judicial en el lapso de caducidad de seis meses; es menester, además, en nuestro concepto, que la citación del banco se practique en ese lapso, pues el único aparte del artículo 130 bajo examen, así lo dispone con transparencia, al decir: “Los cheques relacionados en un estado de cuenta conformado por el cuentacorrentista en forma expresa o tácita, podrán ser devueltos al titular de la cuenta una vez transcurrido *el lapso para las impugnaciones*. . . *sin que las mismas hayan sido propuestas y debidamente notificadas al banco*”. El lapso es para “impugnar” y “notificar”, y tratándose de un proceso judicial, “notificar” significa practicar la “citación”. No basta la introducción y admisión de la demanda, como lo insinúa la decisión judicial que fue reseñada.

8. REDUCCION DEL AMBITO DEL “DERECHO DE RECTIFICACION”

La norma del artículo 130 de la Ley General de Bancos, con arreglo a la cual “dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que un estado de cuenta haya recibido, de manera expresa o implícita, la conformidad del cliente, tanto éste como el banco podrán impugnarlo por errores de cálculo o de escritura, y por omisiones o duplicaciones, so pena de caducidad”, es una disposición completamente nueva, en el sentido de que antes de 1975 no había ninguna norma específica en materia de cuenta corriente bancaria que consagrara este “derecho de rectificación”. Existía, sí, la norma general del artículo 120 del Código de Comercio, aplicable a las obligaciones y contratos mercantiles globalmente, según la cual “la persona que al recibir una cuenta paga o da un finiquito, no pierde el derecho de solicitar la rectificación de los errores de cálculos, omisiones comprobadas, partidas duplicadas u otros vicios semejantes determinados, que aquélla contenga; pero no puede exigir nueva rendición de cuentas”. Tal precepto permitía al cuentacorrentista ejercer el “derecho de rectificación”, el cual no estaba sometido al lapso de prescripción decenal contemplado en el ar-

título 132 del Código de Comercio, según el cual “la prescripción ordinaria en materia mercantil se verifica por el transcurso de diez años, salvo los casos para los cuales se establece una prescripción más breve por este Código u otra ley”. La prescripción aplicable en el caso de la especie era la quinquenal, prevista en el artículo 520 *ejusdem*, según el cual prescriben por el transcurso de cinco años “la acción para solicitar el arreglo de la cuenta corriente, el pago del saldo, judicial o extrajudicialmente reconocido o la rectificación de la cuenta por errores de cálculo, omisiones, artículos extraños o indebidamente llevados al débito o crédito, o duplicación de partidas”, así como “los intereses del saldo, siendo pagaderos por año o en períodos más cortos”. Resulta de lo que antecede, que mientras el “derecho de rectificación” podía ejercerse, bajo la vigencia del artículo 523 del Código de Comercio, durante cinco años, a partir del momento en el cual se operara el reconocimiento expreso o presunto del estado de cuenta (que ha de equipararse a un finiquito), a partir de la entrada en vigor del artículo 130 de la Ley General de Bancos ese lapso ha quedado reducido a seis meses, con el añadido de que ya ese lapso no es de prescripción sino de caducidad.

Por otra parte, el “derecho de rectificación” que consagraba el artículo 120 del Código de Comercio era más amplio, porque se daba en las hipótesis de “errores de cálculos, omisiones comprobadas, partidas duplicadas u otros vicios semejantes determinados”, mientras que el artículo 130 de la Ley General de Bancos, además de conceder el derecho de impugnar el reconocimiento tácito de las firmas estampadas en los cheques, según lo expuesto, otorga también el derecho de rectificación, pero sólo en los supuestos de “errores de cálculo o de escritura y . . . omisiones o duplicaciones”. Esta enunciación del artículo 130 es un *numerus clausus*: sólo procede la rectificación cuando median *errores de cálculo o de escritura y omisiones o duplicaciones*. La expresión residual del artículo 120 del Código de Comercio: “otros vicios semejantes determinados” no es ya más aplicable a la cuenta corriente bancaria; el campo del “derecho de rectificación” ha sido reducido por el artículo 130 de la Ley General de Bancos a las hipótesis de errores de cálculo o de escritura y de omisiones o duplicaciones. Cualquier falta material involuntaria, diferente a éstas, de la cual adolezca el estado de cuenta, no puede ser enmendada a través de la aplicación directa del “derecho de rectificación”. Sería muy dudosa la posibilidad de comprender en el ámbito de ejercicio del “derecho de rectificación”, por aplicación analógica del artículo 130 mencionado, casos semejantes a los previstos en dicha disposición legal.

Otra novedad de la norma que comentamos se refiere al hecho que la rectificación puede ser propuesta tanto por el cliente cuentacorrentista como por el banco. Anteriormente, bajo la vigencia del artículo 120 del Código de Comercio, el “derecho de rectificación” sólo podía ser ejercido por quien pagaba o daba finiquito, es decir, en el caso de la cuenta corriente bancaria, por el cliente cuentacorrentista, toda vez que él, al reconocer expresamente o presuntivamente el estado de cuenta le estaba dando al banco un finiquito, y sólo a él le interesaba alterar la situación jurídica creada por el reconocimiento, luego de advertir posteriormente la existencia de la causa justificativa de su enmienda.

No acertamos a comprender cómo es posible que la ley le conceda el “derecho de rectificación” al banco, esto es, al cuentadante. En efecto, ¿cómo se le puede pedir al cliente que manifieste su conformidad o formule observaciones frente a un estado de cuenta susceptible de ser modificado por el banco, una vez operado el reconocimiento, a través del “derecho de rectificación”? ¿Cuál es la seriedad que puede merecer un estado de cuenta, susceptible de ser impugnado por su propio autor? ¡La consagración del “derecho de rectificación” en favor del banco es algo realmente insólito!

La caducidad de seis meses referida en la disposición legal que se comenta es una caducidad de derecho privado, lo que quiere decir que la parte a quien beneficie la caducidad bien podría no alegarla o renunciar a ella; y que el juez no podría tampoco suplirla de oficio.

Son aplicables a las rectificaciones por "errores de cálculo o de escritura, y por omisiones y duplicaciones" los conceptos expuestos sobre la acción de la impugnación de las firmas estampadas en los cheques debitados en el estado de cuenta reconocido, en el sentido de que aquellas rectificaciones también deben proponerse mediante acción judicial en el término de caducidad de seis meses, desde la fecha del reconocimiento expreso o presunto.

9. ARMONIZACION DE LAS PRESUNCIONES DE LOS ARTICULOS 129 Y 130

El artículo 130 de la Ley General de Bancos supone que el titular de la cuenta corriente haya recibido los estados de cuenta correspondientes, pues de no haberlos recibido mal podría formular observación alguna respecto de los mismos, ni manifestar su conformidad o inconformidad con el movimiento de la cuenta o con sus saldos.

La presunción de reconocimiento de los estados de cuenta, de sus saldos, y de las firmas de los cheques relacionados en ellos, se basa, precisamente, a nuestro juicio, en el hecho de que el cliente ha podido formular tales observaciones en forma escrita, detallada y razonada, manifestando conformidad o inconformidad; para lo cual es indispensable que los estados de cuenta le sean conocidos, por haberlos recibido, sólo que, como se verá más adelante, de conformidad con la disposición del artículo 129 *eiusdem*, se presumirá que el cliente recibió el estado de cuenta efectivamente enviado si no lo reclama dentro de los treinta días siguientes al vencimiento del período de liquidación correspondiente. De modo, pues, que el reconocimiento tácito en referencia se basa en una presunción de conformidad, y ésta no funciona sino cuando los estados de cuenta fueren efectivamente enviados y recibidos, en forma real o presunta. El propio artículo 130 nos proporciona un indicio seguro al respecto, en el sentido de exigir la recepción del estado de cuenta, al establecer que se presumirá en forma absoluta que los estados de cuenta fueron recibidos si han llegado a la dirección prevista en el contrato, lo cual es señal inequívoca de que el legislador no se desentiende de que, enviados los estados de cuenta, éstos hayan sido o no recibidos, y de que aquél considera necesaria esa recepción, por tanto, para que pueda haber reconocimiento o conformidad expresa o presunta con los mismos. La última frase del artículo 129 debe ser valorada, a nuestro modo de ver las cosas, en el mismo sentido, cuando expresa: "... y además, que es el mismo que el destinatario recibió en forma real o presunta".

No obstante lo anterior, es preciso tener en cuenta que el artículo 129 *eiusdem* establece:

"El titular de una cuenta corriente está obligado a reclamar, por escrito, su respectivo estado de cuenta, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de terminación de cada mes o período de liquidación. Si así no lo hiciera, se presumirá, salvo prueba en contrario, que el estado de cuenta que el Banco exhiba o le oponga como correspondiente a un determinado mes o período de liquidación es el mismo que el Banco le envió como correspondiente a ese mismo mes o período de liquidación, conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente, y, además que es el mismo que el destinatario recibió en forma real o presunta".

Y que el precitado artículo 130 estatuye:

“Los bancos deben llevar sus cuentas corrientes al día y, por lo menos mensualmente, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de terminación de cada mes o período de liquidación de mayor duración, deberán enviar a sus cuentacorrentistas, a la dirección que a tal efecto se prevea en el contrato respectivo, un estado de cuenta con todos los movimientos correspondientes al período de liquidación de que se trate, exigiendo a los destinatarios su conformidad, dada por escrito. Se presumirá, en forma absoluta, que el estado de cuenta que haya llegado a la dirección prevista en el contrato, ha sido recibido por el cliente destinatario...”.

Es nuestro parecer que de los dispositivos de las normas anteriormente transcritas deriva lo siguiente:

A) El banco está en la obligación de llevar sus cuentas al día y de enviar a los cuentacorrentistas, por lo menos mensualmente, a la dirección que se haya previsto en el contrato respectivo, un estado de cuenta con todos los movimientos correspondientes al período de liquidación de que se trate. Si el banco no cumple esa obligación, o no la cumple dentro de los quince días siguientes a la terminación del respectivo mes o período de liquidación de mayor duración, además de incurrir en un incumplimiento al contrato de cuenta corriente bancaria, no podrá pretender la aplicación de lo previsto en el propio artículo 130 sobre reconocimiento de los estados de cuenta, de sus saldos y de las firmas estampadas en los cheques relacionados en aquéllos, pues en tal hipótesis faltaría el supuesto de hecho al cual se aplican esas disposiciones, que es precisamente el de la presentación oportuna de los estados de cuenta que habrían de quedar reconocidos.

Es de observar que la exigencia del artículo 130 de que se envíe al cuentacorrentista un estado de cuenta “... por lo menos mensualmente”, parece estar en contradicción con la posibilidad de que en el contrato se convengan períodos de liquidación de duración mayor a la de un mes. En efecto, el texto referido expresa que el estado de cuenta debe reflejar todos los movimientos correspondientes al período de liquidación de que se trate; por lo cual creemos evidente que ha debido consignarse en forma expresa, en esa norma, la posibilidad de que la periodicidad de los envíos hubiera de coincidir con los lapsos comprendidos en los períodos de liquidación mayores de un mes que se hubieren convenido.

B) Sin embargo, en virtud de lo previsto en el transcrito artículo 129, si el cuentacorrentista reclama los estados de cuenta correspondientes a un período de liquidación, y éstos le son oportunamente entregados, se aplica también la norma del artículo 130, en estudio, sobre reconocimiento tácito de los estados de cuenta, de sus saldos y de las firmas estampadas en los cheques relacionados en aquéllos; y en tal supuesto, además, estará liberado el banco de enviar al cuentacorrentista los estados de cuenta correspondientes, en caso de que no los haya enviado, puesto que éste ya los ha recibido, y es precisamente esto lo que persigue el legislador al obligar al banco a enviar periódicamente los estados de cuenta, y lo que constituye, como anteriormente lo hemos afirmado, el supuesto de hecho que desencadena el mecanismo del reconocimiento tácito antes aludido, de acuerdo a las previsiones del citado artículo 130.

Por otra parte, creemos que la obligación del banco de enviar los estados de cuenta a su cliente en un determinado lapso corresponde a un dispositivo técnico encaminado a fijar periódicamente los saldos de la cuenta, y que la norma legal que lo consagra no ha sido establecida por consideraciones de orden público; por lo cual, a nuestro modo de ver las cosas, resulta admisible el pacto *inter partes*, o las instrucciones —frecuentes en la práctica— del cliente al banco, en el sentido de no enviar

los estados de cuenta sino de tenerlos a disposición del cliente en las oficinas del banco, para que éste los retire en el término de treinta días, dentro del cual habría de formular por escrito sus observaciones.

C) Si el cuentacorrentista no reclamare, por escrito, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de terminación del respectivo período de liquidación, el estado de cuenta correspondiente, se presumirá, salvo prueba en contrario, que el estado de cuenta que el banco exhiba o le oponga como correspondiente a un determinado mes o período de liquidación es el mismo que el banco le envió como correspondiente a ese mismo mes o período de liquidación, y, además, que es el mismo que el destinatario recibió en forma real o presunta, siempre y cuando efectivamente el banco haya enviado oportunamente al cuentacorrentista, en el lapso de quince días antes aludido, ese estado de cuenta a la dirección indicada en el contrato. Si el banco, por el contrario, no hubiere enviado el estado de cuenta, aquella presunción *iuris tantum* no se aplicará, pues el presupuesto de la misma es que el estado de cuenta haya sido enviado por el banco, y precisamente dicha presunción consiste en la identidad del estado de cuenta que el banco opone al cliente con el que ha sido enviado por aquél a éste. Estas presunciones se refieren a la identidad de los estados de cuenta que el banco opone a su cliente con los enviados por el banco y recibidos por el cliente; pero no significan que también se presuma de algún modo el hecho del envío de los estados de cuenta. Desde nuestro punto de mira, el artículo 130 mencionado es categórico a este respecto: los estados de cuenta deben ser efectivamente enviados; y el artículo 129 basa la presunción *iuris tantum* de identidad de los estados de cuenta que el banco oponga al cliente con los enviados por aquél a éste, en el hecho de que ese envío se haya producido; pero sí se presume *iuris tantum*, como de seguida lo establecemos, que los estados de cuenta enviados que hubieren llegado a la dirección prevista en el contrato, efectivamente fueron recibidos dentro del mencionado lapso de treinta días si el cliente no los reclama por escrito en ese lapso.

D) El banco, por consiguiente, debe probar que ha enviado al cuentacorrentista, oportunamente, a la dirección prevista en el contrato, el estado de cuenta correspondiente al respectivo período de liquidación de que se trate, incluso en el supuesto de que el titular de la cuenta corriente no le haya reclamado por escrito el respectivo estado de cuenta. Esa prueba, por supuesto, corresponde al banco, puesto que es él quien pretende oponer al cuentacorrentista el reconocimiento tácito del estado de cuenta, y, por consiguiente, debe demostrar que cumplió con su obligación. Esa obligación del banco se refiere al envío oportuno del estado de cuenta a la dirección prevista en el contrato, pero no comprende la de garantizar al cuentacorrentista la recepción del mismo. Si el cuentacorrentista no recibe el estado de cuenta en tiempo oportuno para poder formular las observaciones que el mismo le suscite, debe reclamarlo por escrito dentro de los treinta días siguientes a la fecha de terminación de cada mes o período de liquidación; y si no lo hace en dicho lapso, debe presumirse que lo ha recibido, en aplicación de lo previsto en la frase final del artículo 129.

En el supuesto de que, por no haberle llegado el estado de cuenta en tiempo oportuno para formular observaciones respecto del mismo, el cuentacorrentista reclame por escrito dicho estado de cuenta dentro de los treinta días siguientes a la fecha de terminación del respectivo período de liquidación, es obvio que el reconocimiento tácito no puede producirse en ese lapso, y a nuestro entender debe considerarse que sólo operaría dentro de los treinta días continuos siguientes a la fecha en que el cuentacorrentista reciba del banco ese estado de cuenta que reclama. Aun cuando esta solución no resulta expresamente de la letra del artículo 130, sí deriva en cambio del espíritu que anima a esa disposición, que no es otro que el de imponer al cuentacorrentista la carga de formular, en el citado lapso de treinta días, cuando más, las observaciones que le suscite el estado de cuenta presentado, so pena de que se

produzca el reconocimiento tácito en referencia respecto de los estados de cuenta y de sus saldos, y respecto de las firmas de los cheques relacionados en aquéllos.

Podría sostenerse también, a mi modo de ver las cosas, que el espíritu que anima a esa misma disposición legal permite al cuentacorrentista formular sus observaciones dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que haya recibido el estado de cuenta, aunque ésta se encuentre comprendida en el precitado lapso de treinta días, si lo que resta para entonces de dicho lapso es en tal modo insuficiente, que no baste, según las circunstancias, para que el cliente formule por escrito, y en la forma detallada y razonada que la ley exige, sus observaciones a los estados de cuenta que hubiere recibido.

JURISPRUDENCIA

Vertical line on the left side of the page.

Horizontal line at the bottom of the page.

Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Tercer Trimestre de 1984**

Selección, recopilación y notas
por Mary Ramos Fernández

Abogado

Secretaria de la Redacción de la Revista

SUMARIO

- I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO
 1. *República: Responsabilidad administrativa. 2. Administración Pública Descentralizada: Universidades nacionales. 3. Derechos políticos: El ejercicio de cargos públicos.*
- II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO
 1. *Estados. A. Organización territorial municipal. B. Régimen de los funcionarios estatales: Régimen supletorio. 2. Municipios: creación.*
- III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
 1. *Impuestos municipales: Patentes de industria y comercio.*
- IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
 1. *El procedimiento administrativo. A. Solicitud; Recepción. B. Representación: Formalidades del acto. C. Actuación de oficio: Poderes inquisitivos. D. Pruebas. a. Valor probatorio de las actas del expediente administrativo. b. Certificación: Copias. E. Inhibición del funcionario. F. Reposición. 2. Los actos administrativos. A. Caracterización. B. Actos administrativos: Discrecionales y reglados. C. Motivación. D. Decisión: Contenido. E. Notificación. F. Revocación. G. Nulidad absoluta.*
- V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
 1. *Organos. A. Competencia de la Corte Suprema de Justicia. a. Competencia atribuida por ley. b. Competencia en la impugnación de la ilegalidad de ordenanzas. c. Conflictos de competencia. d. Avocamiento. B. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. a. Competencia. b. Procedimiento. c. Inapelabilidad de sus decisiones ante la Corte Suprema de Justicia. C. Tribunales ordinarios: Acciones interdictales. 2. El recurso contencioso-administrativo de anulación. A. Motivos del recurso: Inconstitucionalidad. B. Objeto: Actos de efectos particulares y el acto de efectos generales que le sirve de fundamento. C. Legitimación activa. D. Condiciones de inadmisibilidad. a. Acumulación improcedente. b. Caducidad: Actos de efectos temporales. E. Expediente administrativo: Valor de los documentos. F. Suspensión de efectos. a. Requisitos. b. Improcedencia. c. Supuestos: Daños. G. Poderes del juez. H. Perención. I. Recurso de anulación con pretensión de condena. J. Condena en costas. K. Recurso de hecho. 3. Recursos contencioso-administrativos especiales. A. Competencias. B. Contencioso-tributario. C. Contencioso-agrario.*
- VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION
 1. *Expropiación. A. Carácter del juicio. B. Precisión del objeto expropiado. C. Sujetos: Legitimación. D. Arreglo amigable. E. Ocupación previa. F. Oposición. G. Impugnación del avalúo. 2. Régimen inquilinario.*
- VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS
 1. *Ambito de aplicación de la ley. 2. Clase de funcionarios: Contratos. 3. Situaciones jurídicas. A. Suplencia. B. Suspensión del cargo. 4. Retiro. 5. Enjuiciamiento de los altos funcionarios públicos: Antejudio de mérito. 6. El contencioso de la carrera administrativa. A. Organos: Competencia. a. Tribunal de Carrera Administrativa. b. Corte Suprema de Justicia: Recurso de interpretación. B. Recurso contencioso-funcional. a. Admisibilidad. b. Expediente administrativo: oportunidad de la presentación. C. Pretensión de condena por daños y perjuicios.*

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *República: Responsabilidad administrativa*

CSJ-SPA (194)

19-7-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La República responde por los daños y perjuicios que causen las autoridades legítimas en el ejercicio de sus respectivas funciones públicas, pudiendo dicha responsabilidad tener su origen en una falta de servicio por la omisión o negligencia en el mantenimiento de los bienes públicos.

La parte actora, en su libelo de demanda, narra el accidente ocurrido en la Carretera de La Costa, sector La Polvorosa, el 27 de diciembre de 1975, en el cual perdió la vida en forma violenta, el ciudadano Freddy Luis Cabello Sánchez. Dicen los actores que en ese momento, una valla de señalamiento vial se desprendió de su base cayendo sobre el vehículo que conducía Cabello Sánchez y que ésta fue, precisamente, la causa de su muerte. Agrega que esa valla era propiedad del Ministerio de Obras Públicas y había sido colocada en ese lugar por ese Organismo; que ese trágico suceso produjo a la esposa del occiso y a sus hijos, graves daños materiales y morales al privarlos de la fuente de ingresos que el padre de familia dedicaba a su sustento y del afecto y cariño que él les prodigaba. Atribuyen al Ministerio de Obras Públicas, omisión culposa, negligencia grave y abandono en el mantenimiento de esa valla de señalamiento vial y que, por esta negligencia, se produjo su desprendimiento. Invocan además la responsabilidad por la guarda de cosas inanimadas contemplada en el artículo 1.193 del Código Civil y, en razón de todo lo expuesto, demandan a la República de Venezuela para que convenga en indemnizar el daño material representado por un lucro cesante equivalente a la remuneración total mensual que percibía la víctima para el momento de su muerte y que fijan en cuatro mil treinta y ocho bolívares durante los doscientos ochenta y ocho meses que, según los actores, le quedaban de vida, tomando como promedio de expectativa de vida del venezolano la edad de sesenta y cinco años, partiendo de que el difunto, para aquel momento, tenía cuarenta y un años de edad. Asimismo demandan una indemnización por el daño moral sufrido por la viuda y sus tres hijos, los cuales estiman en Bs. 400.000 para la viuda y Bs. 200.000 para cada uno de los menores hijos.

Para demostrar todos los hechos narrados en el libelo, la parte actora acompañó a su demanda, una serie de copias certificadas de documentos públicos y luego, durante el término probatorio, promovió pruebas de testigos, inspecciones oculares y consignó dos ejemplares de diarios locales...

Comprobado como ha quedado en autos con los elementos analizados el hecho ilícito ocurrido el 27 de diciembre de 1975, el daño causado, es decir, la muerte de Freddy Luis Cabello Sánchez y la relación de causalidad entre lo primero y lo segundo, queda tan sólo por establecer la condición de guardián de la demandada, para que se haga aplicable el artículo 1.193 del Código Civil. Esta condición de guardián queda establecida "ope lege" en virtud del Ordinal 1º del artículo 23 del Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950, vigente para la fecha del accidente, concordante con los Ordinales 20 y 21 del artículo 136 de la Constitución, de conformidad con los cuales es de la competencia del Poder Nacional, a través del entonces existente Ministerio de Obras Públicas, lo relativo al transporte terrestre, la apertura de las vías de comunicación nacionales y su conservación. De consiguiente, la responsabilidad por el mantenimiento

de las vías públicas está a cargo de la República de Venezuela y ella debe extenderse a los accesorios inherentes a esas vías de comunicación entre los cuales han de incluirse los elementos de señalamiento vial.

Con la demostración de estos elementos, queda establecida la responsabilidad a cargo de la República de Venezuela, de indemnizar los daños y perjuicios materiales y morales causados por la cosa inanimada que se encontraba bajo su guarda, de conformidad con el artículo 1.193 del Código Civil. No comparte así esta Sala el criterio sostenido en el Capítulo Quinto del fallo recurrido, según el cual, por el hecho de haberse invocado en el libelo de la demanda la negligencia del guardián de la cosa y de haberse hecho un esfuerzo probatorio para demostrarla, se excluye la aplicación del precitado artículo 1.193 del Código Civil, debiendo el caso analizarse a la luz del artículo 1.185 *ejusdem*. En efecto, cuando el daño se imputa al hecho propio de las personas, funciona entonces la responsabilidad civil ordinaria fundada en la culpa del agente. Pero si el daño se imputa a la "acción de la cosa", la responsabilidad del guardián no se rige por el artículo 1.185 del Código Civil, sino por la disposición especial del artículo 1.193 *ejusdem* que, por esa naturaleza especial, es de preferente aplicación y en el cual se consagra la responsabilidad por el daño causado por cosas inanimadas bajo la guarda del llamado a responder. El fundamento de esta responsabilidad es la presunción de "culpa en la guarda" que la Ley establece contra el custodio quien sólo puede librarse probando que el hecho fue causado por falta de la víctima, de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor. Las referencias de la parte actora a la negligencia del guardián de la cosa que causó el daño cuya indemnización ahora se exige, resultan superabundantes y carentes de importancia como para cambiar la naturaleza de la acción. (Sentencia de la Sala de Casación Civil del 17-3-70, *G.F.* Nº 67, pp. 457/458).

Establecida la obligación que tiene la República de indemnizar el daño causado por la valla de señalamiento vial desprendida y de la cual era guardián, sólo queda por establecer el monto de esta indemnización, pero previamente debe la Sala resolver otros planteamientos contenidos en el recurso de la parte demandada.

En el Capítulo IV del escrito de formalización, la parte accionada alega que su responsabilidad queda excluida en este caso porque el accidente en el que pereció Cabello Sánchez, fue consecuencia de un caso fortuito. Apoya su alegato el representante de la demandada, en que la sentencia dictada por el Juzgado Superior Segundo con jurisdicción penal en el Estado Anzoátegui, al revisar la sentencia de primera instancia dictada con motivo del accidente en cuestión, asentó que "...es obvio que éste (el accidente) ocurrió por un caso fortuito, ya que en el mismo no hubo imprudencia, negligencia, impericia ni (*sic*) observancia de algún reglamento que pudiera haber evitado lo ocurrido".

Entiende la Sala que la demandada está invocando la defensa de caso fortuito para liberarse de su responsabilidad, como lo permite el propio artículo 1.193 del Código Civil y que este caso fortuito queda comprobado en razón del contenido de la sentencia penal aludida, lo cual equivale a pretender darle a ésta el valor de la cosa juzgada. Para desechar esta defensa bastaría con declararla extemporánea, ya que, según el artículo 247 del Código de Procedimiento Civil, sólo en el acto de la litis-contestación podía la demandada oponerlas y en el caso de autos, la demandada en ese acto se limitó a contradecir la demanda en términos genéricos, sin invocar ninguna defensa previa o de fondo en particular. Cabe señalar que el caso fortuito constituye un hecho nuevo no contenido en el libelo de la demanda y, por consiguiente, no puede ser invocado después de contestado el fondo de la demanda.

No obstante, en vista de la importancia que reviste el alegato relacionado con los efectos de la cosa juzgada penal en materia civil, considera la Sala oportuno dejar aquí sentado su criterio al respecto, a cuyo efecto observa:

El artículo 1.396 del Código Civil consagra el principio según el cual la demanda de daños y perjuicios no puede ser desechada en razón de la cosa juzgada derivada de

una sentencia penal que, al resolver sobre la culpabilidad del enjuiciado, hubiere pronunciado la absolución o el sobreseimiento. Esta disposición parece colidir con la del artículo 115 del Código Penal, según el cual toda persona exenta de responsabilidad penal, lo está también de responsabilidad civil, salvo en los casos de excepción que el mismo Código contempla.

Sin embargo, en realidad no hay colisión ni incompatibilidad alguna, ya que la precitada disposición del Código Civil, se refiere a reclamaciones de daños y perjuicios derivadas de hechos ilícitos civiles y no de hechos punibles. Tal cuestión fue sabiamente resuelta en una importante decisión de la Sala de Casación Civil de esta Corte, dictada el 30 de noviembre de 1959 (*G.F.* Nº 26, pp. 181/182) cuya doctrina ahora se acoge. Para mayor ilustración, se transcribe el siguiente párrafo de aquel fallo:

“La reclamación por daños y perjuicios a que se contrae el precepto introducido en el Proyecto, no puede referirse sino a los derivados del *acto ilícito civil* (subrayado de la Corte) y no a los provenientes del delito penal, puesto que la absolución o el sobreseimiento acarrearía la irresponsabilidad por la indemnización que menciona el Código Penal, salvo en los casos de excepción que en este mismo Código se establecen sobre que la exención de responsabilidad penal no acarrea la de la civil”.

Del párrafo precedente se ve claramente que la regla que consagra el artículo 1.396 del Código Civil no modifica el régimen establecido por el Código Penal, pues la reclamación por daños y perjuicios contra la cual no surte efectos la absolución o sobreseimiento pronunciados por una sentencia penal, es la derivada del acto ilícito civil: ello, porque la absolución o el sobreseimiento del encausado pronunciada en una sentencia que estatuyó exclusivamente (palabra usada por el legislador) sobre la culpabilidad por un hecho considerado como delictual, no indicaría que ese hecho no podría todavía, sin ser delito, constituir un hecho ilícito, sobre el cual, por tanto, sí podría haber discusión en la jurisdicción civil, ya que la jurisdicción penal estatuyó exclusivamente sobre la culpabilidad del encausado desde el ángulo del hecho considerado como delito. Es que todo hecho delictual es un hecho ilícito; pero no todo hecho ilícito es delito, sino sólo aquel que ha sido establecido como tal por la ley y sancionado, en consecuencia, con una pena, en virtud del principio “*nullum crimen nulla poena sine lege*”. Además, entre la culpa civil y la penal puede haber una diferencia de grado, como lo asienta el comentarista uruguayo José Irureta Goyena, quien agrega: “tratándose de ciertos hechos se considera bastante la sanción civil, mientras que respecto de otros parece insuficiente: en la primera hipótesis los actos se clasifican como delitos o cuasi-delitos civiles; en la última, como delitos penales”. De consiguiente, en los hechos del agente absuelto podría haber todavía lugar a un grado de negligencia o imprudencia tal que sin ser suficiente para llegar a constituir un delito en derecho penal, sin embargo podría originar el acto ilícito del Derecho Civil, sobre el cual podría conocer la jurisdicción civil, ya que la jurisdicción penal que absolvió o sobreseyó, lo hizo exclusivamente sobre el hecho delictual en cuanto tal.

Una sentencia absolutoria es aquella que declara sin lugar una acción penal, bien sea que el proceso se hubiere iniciado de oficio, por denuncia o acusación. El sobreseimiento pone fin al juicio penal y extingue la acción por las causales que en forma específica y taxativa señala el artículo 312 del Código de Enjuiciamiento Criminal y que derivan de hechos y circunstancias ajenos a la esencia misma del proceso penal, es decir, no se refieren a la punibilidad del hecho ni a la culpabilidad del encausado. La sentencia que declara terminada la averiguación por no ser punibles los hechos investigados, tiene su asidero jurídico en el Ordinal 2º del artículo 206 del Código últimamente citado y su efecto es, en la práctica, similar al de las sentencias arriba definidas, es decir, se pronuncia sobre el carácter punible o no del hecho analizado y, en el segundo caso, declara que no hay lugar a la prosecución del proceso, con lo cual resulta

que la acción penal, en realidad, nunca llegó a nacer. Por lo tanto, a los fines de la aplicación del artículo 1.396 del Código Civil, el auto que declara terminada una averiguación, debe asimilarse a la sentencia que declara la absolución o el sobrecimiento porque, a la luz de la doctrina acogida en este fallo, no hay razón para atribuirle una naturaleza y efectos diferentes.

Por lo tanto, aun en el caso de que la defensa de fondo de existencia de un caso fortuito comprobado con la cosa juzgada penal, hubiere sido opuesta oportunamente en el acto de la contestación de la demanda, tampoco hubiera prosperado y así se declara.

El segundo punto del mismo Capítulo IV del escrito de formalización del recurso de la demandada, se refiere a que los actores no demostraron en el proceso la conducta culposa de la parte demandada como causa del accidente reseñado en el libelo de la demanda y que, por lo tanto, a su juicio, no era procedente su responsabilidad por hecho ilícito con base en el artículo 1.185 del Código Civil que es el fundamento jurídico de la sentencia apelada.

La Sala considera innecesario entrar a analizar esta argumentación cotejándola con el resultado de las pruebas para constatar su procedencia, o improcedencia, porque ya con anterioridad se estableció que la acción intentada por los sucesores de Cabello Sánchez, tiene su fundamento legal en el artículo 1.193 del mismo Código Civil y que, por lo tanto, probada la ocurrencia del accidente, el daño causado, la relación de causalidad entre lo primero y lo segundo, y la condición de guardián de la cosa que causó el daño que tenía la República, quedaba excluida o se hacía innecesaria la demostración de la culpa de ese guardián. Por consiguiente, si esta conducta culposa quedó o no demostrada, si la valla desprendida estaba o no en mal estado, si los tornillos de sus bases estaban o no oxidados y partidos, son cuestiones de hecho que nada influyen para establecer la responsabilidad del guardián demandado, pues se trata de una responsabilidad objetiva.

Comprobada, pues, la obligación de la República de Venezuela de reparar los daños materiales y morales causados a la viuda e hijos de Freddy Luis Cabello Sánchez en razón de su muerte violenta provocada por una cosa inanimada que se encontraba bajo la guarda de la demandada, tan sólo resta determinar el monto de esas indemnizaciones, lo cual se pasa a analizar en el capítulo siguiente.

— VI —

La reclamación de una indemnización por daños materiales y morales derivados de la muerte accidental y prematura de una persona, plantea a los juzgadores la difícil tarea de estimar en dinero algo cuyo monto exacto y preciso no puede determinarse.

En efecto, la muerte de una persona es un hecho futuro y cierto, pero la fecha en que habrá de producirse, en circunstancias normales, no puede precisarse. De igual manera, puede saberse cuánto percibía por su trabajo la persona fallecida en el momento de su deceso, pero no es posible saber cuáles iban a ser sus ingresos en el futuro y durante el resto de su vida. Por último, el daño moral derivado de la muerte violenta y prematura de un ser querido, está referido a elementos de carácter netamente subjetivo, como lo son el sufrimiento, el dolor moral, la angustia y demás efectos psicológicos cuya existencia puede ser demostrada, pero no su intensidad y, mucho menos, su valor en metálico.

Es por ello que esta Sala, para revisar la fijación de la indemnización establecida por la recurrida y para determinarla ella misma, sólo puede atenerse a los dictados de su conciencia con vista de las pautas que puedan suministrar los elementos probatorios de autos, ya que, como dijo la Sala de Casación Civil de esta Corte, en sentencia del 16-3-79 (*G.F.* N° 67, p. 454), en casos como el presente, la vida probable de la vícti-

ma y la ganancia mensual que durante esa vida pudo obtener, no son el daño mismo, sino elementos de cálculo necesarios para determinar en numerario, el verdadero daño, o sea, la lesión económica que en el patrimonio de los actores produjo la muerte de la víctima. Y en cuanto al daño moral, éste, por su naturaleza, no puede ser susceptible de una comprobación directa y exacta que resultaría inadecuada para medir estados del alma. La Ley y la doctrina dejan al prudente arbitrio de los juzgadores la determinación de si, en primer término, el hecho ilícito examinado es capaz de producir tales afecciones del ánimo que puedan valorarse como daño moral y, en caso afirmativo; asignarle a éste un valor en dinero.

La Sala examina en primer lugar, la estimación del daño material, el cual la parte actora limita al lucro cesante derivado de la pérdida del ingreso familiar producto del trabajo del padre de familia fallecido.

Para demostrar el ingreso mensual promedio del occiso Freddy Luis Cabello Sánchez, la parte actora promovió e hizo evacuar inspecciones oculares y declaraciones de los testigos Héctor Alfonso Machado Añez, Edmundo Hernández y Jesús Longart. Las inspecciones oculares se verificaron en los libros de contabilidad de la empresa Pedro M. García C.A. (Permagas), para la cual trabajaba Cabello Sánchez, con el resultado que la sentencia recurrida analiza y aprecia y con lo cual está conforme esta alzada. Por su parte, los prenombrados testigos declararon acerca de los ingresos del trabajador fallecido y, el primero de ellos, reconoció una constancia de trabajo que le había otorgado la empresa.

Con las pruebas antes reseñadas la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo encontró demostrado que el ciudadano Freddy Luis Cabello Sánchez había percibido en los últimos seis meses, un sueldo fijo de dos mil setecientos cincuenta bolívares mensuales y un ingreso adicional por concepto de gastos y vehículo, cuyo promedio en ese período fue de mil trescientos sesenta y tres bolívares, lo cual totaliza un ingreso bruto de cuatro mil ciento trece bolívares mensuales. Sin embargo, esta cantidad debe reducirse a cuatro mil treinta y ocho bolívares, por ser esta última la estimada por la parte actora, a la cual no se le puede conceder más de lo que pide en su demanda.

Ahora bien, como ya se dijo antes, la determinación del ingreso mensual promedio que devengaba la víctima para el momento de su muerte, es sólo un elemento indicativo que puede tomarse en cuenta para la estimación del daño material derivado de esta muerte accidental, ya que nos da una pauta importante para establecer la capacidad de producción del occiso en aquel fatal instante y, con base en ella, hacer una proyección hacia el futuro. De hecho, nadie podría asegurar y menos aún demostrar, que Cabello Sánchez habría de devengar ese mismo ingreso hasta la fecha de su muerte. Por el contrario, la experiencia nos enseña que más bien pudo incrementarse en virtud de aumentos salariales contractuales o legales, de la acumulación de sus prestaciones sociales, en especial las que constituyen derechos adquiridos, de los intereses sobre éstos, la concesión de bonificaciones o pensiones de vejez, etc.

Por consiguiente, considera la Sala que ha sido razonable la parte demandante al estimar el daño material sufrido por la familia Cabello Orsetti en una cantidad equivalente a la que resultaría de multiplicar este ingreso mensual demostrado para la fecha del fallecimiento de la víctima del accidente, por el número de meses que presume le quedaban de vida y, por lo tanto, acoge esa estimación. Así se declara.

Debe abordarse ahora el problema de estimar cuántos eran esos meses que le quedaban de vida a Freddy Luis Cabello Sánchez y al respecto se observa:

De las declaraciones de los testigos Rocco Lombardi Constanza, Juan Vidal Velásquez, Alfredo Antonio Barrios y Librada Pulido de Montenegro, se deduce, sin lugar a dudas, que el fallecido Freddy Luis Cabello Sánchez era un hombre saludable, amante esposo y ejemplar padre de familia, atento al cuidado de su esposa e hijos y a la satisfacción de sus necesidades económicas. Consta también de autos que el mencionado Freddy Cabello para el momento de su muerte, era un trabajador en servicio activo,

conducía un vehículo de carga por una carretera nacional y, entre sus hijos, tenía uno de apenas tres años de edad.

No comparte la Sala el criterio sustentado por el *a quo* para desestimar el testimonio de Rocco Lombardi Constanza aduciendo que no le merece fe porque al preguntarle la representante de la demandada que desde cuándo conocía al matrimonio Cabello Orsetti, el testigo indicó una fecha anterior a la del acta del matrimonio civil que obra en autos. Una declaración coherente, razonada y congruente con las demás pruebas de autos, no debe ser desechada por semejante sutileza. Bien pudo el testigo interpretar el vocablo "matrimonio", no en su acepción estrictamente jurídica, sino atribuyéndole el significado usual en el lenguaje común, referido más bien a una situación de hecho. La Sala ha querido hacer esta observación aun cuando, toda vez que otros tres testigos declararon en igual sentido y fueron apreciados, con ello bastaba para dar por probados los hechos y circunstancias sobre los cuales declaró Rocco Lombardi Constanza.

De lo anterior se infiere que el difunto Cabello Sánchez era un hombre de salud normal, con buen dominio de sus facultades físicas y mentales y capaz para el trabajo productivo. En el aspecto afectivo y social, debió ser capaz de granjearse el amor de sus familiares y el aprecio de las personas con quien se trataba. Ningún elemento probatorio de autos hace pensar que el oficio del occiso fuera especialmente peligroso o que éste fuera aficionado a la bebida o las drogas, pendenciero o propenso a la violencia.

Todas estas circunstancias son, a juicio de la Sala, suficientes como para establecer la presunción "hominis" de que el difunto Freddy Luis Cabello Sánchez bien podía vivir por lo menos, hasta la edad de sesenta y cinco años —que es la edad promedio de vida del ciudadano venezolano—, es decir hasta el 30 de noviembre de 1999 y, por lo tanto, para la fecha del accidente en que perdió la vida, le restaban doscientos ochenta y ocho meses y tres días de existencia.

No comparte esta alzada el criterio de la recurrente, según el cual la vida útil de una persona puede fijarse en sesenta años con base en los artículos 27 y 32 de la Ley del Seguro Social, que se refieren a la pensión de vejez. Tales pensiones son un beneficio que se le concede al trabajador asegurado en el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, a condición de que haya cumplido sesenta años de edad y de que tenga acreditadas un mínimo de setecientas cincuenta semanas cotizadas. De esta definición no puede en modo alguno inferirse que un sexagenario, por el solo hecho de llegar a serlo, quede incapacitado para el trabajo, pues nada se dispone allí respecto de su imposibilidad para continuar trabajando ni percibiendo ingresos. Por el contrario, la pensión de vejez es un incremento en el ingreso del beneficiario y su familia, lo cual haría más bien aumentar el lucro cesante en caso de muerte prematura.

Por las consideraciones expuestas, esta Sala fija en la cantidad de un millón ciento sesenta y dos mil novecientos cuarenta y cuatro bolívares (Bs. 1.162.944,00) el monto de la indemnización a que tienen derecho los actores por el daño material sufrido y el cual es el resultado de multiplicar el ingreso mensual probado que devengaba el causante de los actores a la fecha de su muerte, de Bs. 4.038, por los 288 meses que presumiblemente le restaban de vida. Así se decide.

Queda, por último, determinar el monto del daño moral reclamado y al respecto se observa:

Dice la parte actora en su demanda, concretamente en el segundo petitorio, que la Sra. Dalva o Alba Orsetti de Cabello no sólo sufrió un intenso dolor moral por la muerte trágica de su marido ocurrida en su presencia, sino que también padeció el grave daño moral por la angustia y el miedo sufrido en el momento en que ocurrieron los hechos que pusieron en peligro su integridad física y que, de la misma manera, sus menores hijos, Freddy Luis, Freddy Moisés y Fredalba Valentina Cabello Orsetti, padecieron de intenso dolor moral por la forma inesperada y trágica en que falleció su padre, quien siempre convivió con ellos y les prodigó afecto y atención.

Al resolver este petitorio, la recurrida en su Capítulo Décimo, tuvo en consideración las circunstancias de hecho en que ocurrió el accidente, el cual por sus características, sin lugar a dudas, era capaz de generar un daño moral así como también las condiciones personales y familiares de los Cabello Orsetti y, en uso de la soberana facultad que le otorga la Ley, fijó el monto de la indemnización correspondiente a cada uno de los reclamantes así:

Para la viuda, Bs. 400.000,00, es decir, el monto reclamado; para el hijo mayor, de siete años de edad, Bs. 200.000,00, también igual al monto reclamado; para el segundo hijo de cinco años de edad, Bs. 150.000,00 y para la hija menor, de tres años, Bs. 100.000,00.

Estas estimaciones las hizo el Tribunal de primera instancia con base a razonamientos que sólo podían guiarse por los dictados de su conciencia y su sentido de la justicia, ya que los conceptos de dolor, angustia, miedo y sufrimiento, no pueden ser valorados en metálico de manera exacta, como se ha expuesto supra. Ciertamente, el dolor moral sufrido por la viuda tuvo que ser mayor que el de los hijos, ya que ella no sólo presenció el accidente, sino que se encontraba dentro del vehículo siniestrado y vio morir trágica y violentamente a su esposo, mientras que los hijos tuvieron del hecho conocimiento "a posteriori" y referencial, aunque no por ello hayan dejado de sufrir también un daño moral.

No encuentra la Sala razones que justifiquen una modificación de las estimaciones que se hicieron en la sentencia apelada y, por tanto, considera oportuno respetar y ratificar tales estimaciones. Así se declara.

2. *Administración Pública Descentralizada: Universidades Nacionales*

CPCA

21-5-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Las Universidades constituyen Corporaciones de derecho público con categoría distinta a los Institutos Autónomos.

Relacionados como han sido los motivos de impugnación del acto administrativo objeto del presente recurso de nulidad, así como los alegatos que se oponen a la procedencia de la acción intentada, formulados por el apoderado judicial de la Universidad Central de Venezuela, esta Corte pasa a decidirlos pronunciándose en primer lugar sobre los alegatos que impugnan a la admisión del presente recurso, y seguidamente se resolverá el fondo del presente recurso: Capítulo Primero. ALEGATOS QUE IMPUGNAN LA ADMISION DEL PRESENTE RECURSO.

1º) *¿Las universidades son institutos autónomos?*

Alega el representante judicial de la Universidad que por ser éstas un "verdadero" instituto autónomo, para poder acudir la accionante ante esta jurisdicción contencioso administrativa, ha debido previamente ejercer el recurso jerárquico previsto en el artículo 96 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ante el Ministerio de Educación; ante tal afirmación, señala el apoderado judicial de la Universidad, que en el presente caso no se ha agotado la vía administrativa, por lo cual este recurso debe ser declarado inadmisibles de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En tal sentido, esta Corte observa que efectivamente la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en su artículo 96, estableció novedosamente en nuestro ordenamiento jurídico un recurso jerárquico contra las decisiones de los órganos superiores de los institutos autónomos, por ante el respectivo ministro de adscripción, ante lo cual es evidente que si esta Corte califica a la Universidad Central de Venezuela como un instituto autónomo, para la admisión del presente recurso ha debido necesariamente la recurrente interponer el referido recurso jerárquico, para así agotar la sede administrativa, y poder en consecuencia ocurrir ante este órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa. En tal consecuencia, esta Corte debe precisar cuál es la naturaleza jurídica de la Universidad Central de Venezuela, y al respecto observa: que las universidades de acuerdo a la doctrina son corporaciones de derecho público, dotadas de personalidad jurídica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Código Civil, y poseedoras de patrimonio propio; que tienen un objetivo específico y particular, en el sentido de constituir, como lo define el artículo 1º de la Ley de Universidades, fundamentalmente una comunidad de intereses espirituales que reúne a profesores y estudiantes en la tarea de buscar la verdad y afianzar los valores trascendentales del hombre. Además están dotadas de autonomía, entendiéndose por tal característica el contenido de un concepto jurídico político mediante el cual se le otorga al ente dotado de ella de la facultad para darse su propia ley; en otros términos, pueden estos establecimientos crear preceptos obligatorios de derecho objetivo, con un ámbito personal de validez y aplicación limitadas a los sujetos que se encuentran bajo su autoridad. Debemos reiterar que esta característica no es propia y exclusiva de las universidades, por cuanto dentro de nuestro ordenamiento jurídico encontramos otras entidades territoriales o institucionales que a su vez están dotadas de esta facultad.

Por su parte, los institutos autónomos constituyen entidades no territoriales, que forman parte de la Administración Descentralizada, y a los cuales podríamos definirlos: como aquellos organismos creados por el Estado, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es cumplir la gestión de un servicio público administrativo, industrial o comercial, creados mediante ley de conformidad con lo establecido en el artículo 230 de la Constitución.

Ahora bien, hechos los anteriores enunciados, nos corresponde en esta oportunidad determinar si las universidades efectivamente constituyen una categoría distinta a los institutos autónomos, dentro de los diversos tipos de entes que integran la Administración Pública en nuestro país. La primera precisión que debemos formular es de carácter histórico; en efecto, las universidades tienen una existencia de larga data, aparecen en la primera mitad del siglo XI de nuestra era, por lo cual podemos afirmar que tienen entidad previa al Estado moderno. En nuestro país, la Universidad Central de Venezuela existe desde mediados del siglo XVIII, o sea, tiene una vigencia dilatada e igualmente previa a la consolidación de la República de Venezuela. Al aparecer el Estado moderno, éste encontró a la universidad como lo que es, un centro cultural, organizado con una estructura corporativa que tiene como función esencial: la producción del conocimiento y su transmisión. El Estado reconoció su entidad, le ratificó su carácter, le delegó competencias y colaboró en el logro de sus fines, y para garantizar estos fueros le otorgó autonomía. El instituto autónomo es una entidad de derecho público, con una existencia contemporánea y con un objetivo distinto a los de la universidad; como ya señalamos, tiene por finalidad prestar servicios públicos de carácter administrativo, comercial o industrial, objetivo este distinto al específico objetivo cultural y espiritual que detentan las universidades.

Por otra parte debemos señalar que, si bien las universidades son autónomas, no por esto están ausentes de controles de diversas especies, pero dentro de estos controles que sobre ellas se ejercen no están sujetas al régimen de adscripción, que es una forma de vinculación y subordinación propia de los institutos autónomos, en sus relaciones con el ministro del sector correspondiente; en cambio, las universidades,

por disposición de la Ley Orgánica de Educación y de la Ley de Universidades, concurren ante un órgano de carácter colegiado que forma parte de la estructura del Ministerio de Educación que se denomina Consejo Nacional de Universidades, que tiene facultades para controlar la legalidad de las actuaciones de las autoridades universitarias, dictar normas en materia financiera para el sector de la educación superior y actuar como ente coordinador de las actividades del sector universitario; organismo del cual el Ministro de Educación concurre como un miembro más y quien, por disposición de la ley, lo preside. Por lo expuesto, podemos precisar que dentro del marco de las vinculaciones existentes y determinadas por la ley entre las universidades y el Ministerio de Educación no se compadece con la figura de adscripción, que es un vínculo mediante el cual el jerarca de determinado departamento de la Administración Pública ejerce efectivos poderes de control y supraordinación sobre la gestión de los institutos autónomos.

Por las descripciones hechas anteriormente, podemos concluir afirmando que entre las universidades y los institutos autónomos existen esenciales diferencias de carácter jurídico, no siendo posible la asimilación de las universidades como institutos autónomos, por contener ambas instituciones carácter propio que las diferencian. Por lo cual, carece de fundamento la afirmación hecha por el representante judicial de la Universidad, en el sentido de que las universidades son "verdaderos" institutos autónomos. Y en tal consecuencia debía la recurrente, para agotar la sede administrativa, ocurrir ante el Ministerio de Educación; supuesto este, definitivamente innecesario en el caso de las universidades, por cuanto en éstas la sede administrativa se agota en sus máximos órganos de dirección, sin necesidad de ocurrir al Ministro de Educación. Por tal consideración, esta Corte rechaza el planteamiento formulado, y así expresamente lo declara.

Voto salvado de la magistrada Hildegard Rondón de Sansó

En el fallo que antecede se afirma que las universidades no se ubican en la categoría de institutos autónomos, lo cual lo fundamenta el sentenciador en las siguientes razones a saber: En primer lugar en un motivo histórico, constituido por la circunstancia de que las universidades aparecen en la primera mitad del siglo XI de nuestra era por lo cual tienen una entidad previa al Estado moderno, señalándose específicamente que la Universidad Central de Venezuela existe desde mediados del siglo XVIII, por lo cual es anterior a la consolidación de la República de Venezuela y fue así que al aparecer el Estado moderno encontró a la universidad organizada como una estructura corporativa, a la cual le reconoció su existencia. Por otra parte, se indica que el instituto autónomo es una entidad de derecho público cuya finalidad es la prestación de servicios de carácter administrativo, comercial o industrial, lo cual se aleja del objetivo cultural y espiritual de las universidades. Igualmente se alega que, si bien las universidades son autónomas, están sujetas a controles sin que los mismos impliquen su sometimiento al régimen de adscripción, lo cual no se da en el sistema de las universidades. Por todo lo anterior, se afirma en la sentencia que entre las universidades y los institutos autónomos existen diferencias esenciales y es por ello que carece de fundamento la afirmación de que las mismas tienen el mismo carácter de tales institutos.

Visto lo anterior es menester recordar nuevamente que la importancia que posee al efecto la calificación que se haga de la universidad como instituto autónomo radica en que, de reconocérsele tal carácter, contra sus decisiones, en virtud de lo dispuesto en el artículo 96, último aparte de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, operaría el recurso jerárquico para ante el Ministerio de Adscripción. A juicio de quien disiente de la motivación del fallo antes expuesta, instituto autónomo constituye una designación genérica que engloba a todos los organismos descentralizados

institucionalmente de la Administración Pública regidos por un sistema de derecho público y dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, dentro de tal noción cabe la figura de las universidades. En efecto, nuestro sistema normativo ha sido muy lacónico en la utilización de términos destinados a conceptualizar a las figuras organizativas de derecho público dotadas de una propia entidad, empleando la expresión institutos autónomos como una acepción genérica que engloba a todas las figuras que presentan las enunciadas notas comunes, tal como lo hace el artículo 230 de la Constitución. Desde este punto de vista, aun cuando la palabra instituto autónomo, entendida en sentido restringido, que es su acepción más usual, alude a un ente descentralizado de la Administración prestador de servicio, en cuanto que las universidades son esencialmente entes corporativos; sin embargo, en sentido lato, toda administración descentralizada institucionalmente de carácter fundacional o corporativo puede ser englobada bajo la señalada denominación.

Ahora bien, ¿quiere esto decir que a las universidades se aplica el artículo 96 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que establece un "recurso jerárquico" ante el Ministro de Adscripción? Quien disiente estima que del texto mismo del mencionado artículo 96 en su último aparte emerge una respuesta negativa. En efecto, dicho artículo señala:

"Contra las decisiones de dichos órganos superiores operará recurso jerárquico para ante el respectivo Ministro de Adscripción, *salvo disposición en contrario de la Ley*".

Los argumentos que se oponen a la admisión del recurso jerárquico contra los actos de las universidades nacionales autónomas como la Universidad Central de Venezuela, son los siguientes: En primer lugar la exclusión expresa que hace el artículo al señalar "salvo disposición en contrario de la Ley", lo cual ha de interpretarse no sólo en la existencia de una disposición que señale "no hay lugar a recurso jerárquico ante el Ministro de Adscripción", lo cual obviamente no puede aparecer en leyes anteriores a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sino que, la exclusión, puede derivar del contexto de la normativa legal. En el caso presente, la atribución de autonomía a las universidades nacionales no experimentales implica el poder de dictar sus propios actos administrativos. Las universidades se presentan como entes autárquicos a la luz de la normación vigente, lo cual significa que sus actos administrativos son plenamente eficaces por el solo hecho de ser dictados por sus propias autoridades, sin necesidad de homologación alguna por parte de un órgano externo. Los actos administrativos dictados por las autoridades universitarias tienen la misma fuerza en su esfera de competencia que los actos dictados por los órganos de la Administración Central.

La segunda razón por la cual el recurso jerárquico previsto en el último aparte del artículo 96 no puede operar es por la naturaleza misma del recurso. Ya ha sido señalado en la sentencia, una tesis que se acoge plenamente, de que no existe la figura de la "adscripción" entre la Universidad Central de Venezuela y el Ministerio que pudiera ser competente para ejercer dicho poder, como sería el Ministerio de Educación. Además de este argumento, cuyo desarrollo compartimos plenamente, está la circunstancia de que: "jerarquía" es una relación organizativa que implica la sujeción de un órgano subordinado a un órgano superior o subordinante, la cual se revela en el poder de este último de dictarle órdenes al inferior y de obtener su sometimiento a las mismas. En la relación Universidad - Administración Central no existe vínculo de jerarquía ni los órganos ministeriales pueden imponerle conductas a los órganos universitarios.

Por otra parte, siempre en relación con la jerarquía, el órgano máximo de la universidad es de naturaleza colegiada, al efecto, el Consejo Universitario, actor del acto impugnado. Ahora bien, la relación de jerarquía-subordinación no rige para

los órganos colegiados del estilo de los consejos universitarios, así como no puede regir para ningún colegio de tal índole, por cuanto la colegialidad en los órganos deliberantes, esto es, en "los que deliberan", toman sus decisiones constitutivas de su voluntad a través de las proposiciones que se plantean en su seno, no admite la jerarquía, ya que, si la señalada es la forma de integrar su voluntad, no es posible que la misma pueda quedar sometida a la orden, directriz o instrucción de un órgano superior. La colegialidad deliberativa se contraponc al principio de jerarquía. Es por las razones que anteceden que se estima que si bien las universidades pueden ser genéricamente calificadas como institutos autónomos, sin embargo, no les es aplicable en forma alguna el recurso jerárquico "atípico" que consagra la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

3. *Derechos políticos: el ejercicio de cargos públicos*

CPCA

21-6-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La Corte Primera considera que el ejercicio de cargos públicos no es un derecho político exclusivo de los ciudadanos, sino un derecho social que puede ser ejercido incluso por extranjeros.

Condición de los extranjeros para el ejercicio de la docencia

La Constitución de la República establece en su artículo 45 la condición de los extranjeros, señalando al efecto:

1. Los extranjeros tienen en principio los mismos deberes y derechos de los venezolanos.
2. Las limitaciones y excepciones derivados de la condición de extranjero sólo pueden ser establecidas en la Constitución y las leyes.
3. Los derechos políticos son privativos de los venezolanos, salvo la condición de elector en las elecciones municipales.

El último punto indicado nos obliga a establecer si el ejercicio de un cargo público es un derecho político o no a los fines de determinar si los extranjeros pueden o no optar al mismo.

Los derechos políticos en la Constitución

El Capítulo Sexto del Título Tercero (De los deberes, derechos y garantías de la Constitución) enuncia y determina cuáles son los derechos políticos, haciendo al efecto su enumeración en el siguiente orden:

- El artículo 110 consagra el voto como derecho político;
- El artículo 111 indica los supuestos para tener la condición de elector;
- El artículo 112 establece las condiciones para ser elegido;
- El artículo 113 asienta las bases de la legislación electoral;
- El artículo 114 consagra el derecho de asociación en partidos políticos;
- El artículo 115 establece el derecho de manifestación; y,
- El artículo 116, a su vez, contempla el derecho de asilo.

Si se hiciera una síntesis de las enunciaciones señaladas a los fines de determinar las materias que el texto constitucional contempla, de la misma emergería necesariamente que las normaciones expresadas versan sobre las siguientes instituciones:

- a) La materia electoral consagrando el derecho de voto y la condición activa y pasiva de su ejercicio.
- b) El derecho de asociación en partidos políticos.
- c) El derecho de manifestación y el derecho de asilo.

Se trata, como puede apreciarse, de los derechos acordados a los ciudadanos para que puedan incidir sobre la existencia, conformación y estabilidad de las estructuras del Estado y para su participación activa en la vida pública. Visto en tal forma, si se pregunta si el ejercicio de un cargo público es un derecho político habría que responder en sentido negativo.

Ahora bien, el artículo 112, relativo a la determinación de la condición de elegible, dice textualmente lo siguiente:

“Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes”.

El artículo transcrito señala así los requerimientos para ser elegible y para desempeñar el cargo para el cual se haya sido elegido. Interpretado en tal forma, el ejercicio de un cargo público es un derecho político sólo en la medida en que tal cargo deba ser provisto mediante elección, lo cual implica que los cargos provistos por otras vías (designación, acesión, nombramiento) no constituyen un derecho político. Otra interpretación posible es la de que en la norma del artículo 112 no solamente se estableció la condición para ser elegible, sino que el constituyente aprovechó esa oportunidad para de una vez considerar como derecho político el desempeño de cualquier cargo público. Al efecto se estima improcedente tal interpretación, por las siguientes razones:

En primer lugar, si el legislador quería consagrar que el ejercicio de los cargos públicos constituía un derecho político tenía que hacerlo en una disposición expresa, dada la importancia y magnitud de tal pronunciamiento, y no hacerlo en una forma casual o incidental.

En segundo lugar, el articulado en el cual se inserta la disposición que se analiza alude al sistema electoral y a los derechos que del mismo derivan, en razón de lo cual no tendría sentido ubicar en tal esfera una materia de naturaleza tan específica como lo es la del desempeño de los cargos públicos.

Por otra parte, como la consecuencia inmediata de la interpretación extensiva del artículo 112 es la de impedir el ejercicio de los cargos públicos a quienes no puedan ser electores, esa norma debía transparecer, estar presente, en las disposiciones del título siguiente (las relativas del Poder Público), y específicamente en los artículos del 121 al 125, concernientes al ejercicio de la función pública, en los cuales, por el contrario, no aparece ninguna disposición limitativa al respecto.

Rechazada la interpretación que se analizara, queda en pie la que estima que el artículo 112 se limitó simplemente a señalar la condición para ser elegible y para desempeñar los cargos derivados de tal elección. Es este, a juicio de esta Corte, el sentido lógico de la norma comentada, por cuanto la interpretación no puede hacerse en forma aislada sino dentro del contexto dentro del cual se ubica.

Vista en la forma que antecede, la normación relativa de los derechos políticos, dentro de tal categoría no pueden considerarse incluidos todos los cargos públicos, sino solamente el desempeño de los mismos cuando éstos deriven de un proceso electoral, en razón de lo cual, circunscrito a tal esfera, el derecho a desempeñar cargos públicos que no sean por elección pasa a formar parte de una noción más amplia que es el de libre desenvolvimiento de la personalidad (artículo 43 de la Constitución) y el derecho al trabajo (artículo 79 y 84).

Voto salvado de los magistrados Armida Quintana Matos y Pedro Miguel Reyes

Quienes suscribimos disentimos del criterio de la mayoría porque consideramos que *el ejercicio de cargos públicos es un derecho político, y, por consiguiente, privativo de los venezolanos*, basados en las razones que exponemos a continuación:

I. *Antecedentes constitucionales de la disposición consagrada en el artículo 112 de la Carta Fundamental*

1. En la Constitución de julio de 1936, en el Título II: "De los venezolanos y sus deberes y derechos", el artículo 32 señalaba:

"Artículo 32. La Nación garantiza a los venezolanos: (14) El derecho de sufragio, y en consecuencia los venezolanos mayores de veintiún años, que sepan leer y escribir y que no estén sujetos a interdicción ni a condena penal que envuelva la inhabilitación política, son aptos para elegir y ser elegidos, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución, y las que deriven de las condiciones especiales de competencia o capacidad que para el ejercicio de determinados cargos requieran las leyes".

Como se observa, el derecho al sufragio era exclusivo del venezolano varón. La Constitución no decía nada sobre el ejercicio de cargos públicos.

2. Posteriormente, en la reforma que sufre en 1945 la *Constitución de 1936*, en el Título II: "*De los venezolanos y sus deberes y derechos*", los artículos 32 y 33 señalaban:

"Artículo 32. La Nación garantiza a los venezolanos: 14º) El derecho de sufragio en los términos que se expresan a continuación:

- a) Los venezolanos varones, mayores de 21 años que sepan leer y escribir y que no estén sujetos a interdicción ni a condena penal que envuelva la inhabilitación política, son aptos para elegir y ser elegidos, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las que deriven de las condiciones especiales de competencia o capacidad que para el ejercicio de determinados cargos requieran las leyes.
- b) Las mujeres venezolanas que reúnan las condiciones que se requieren para el ejercicio del sufragio, según el aparte que antecede, gozan del derecho del sufragio, activo y pasivo, para la formación de los Concejos Municipales".

"Artículo 33. Todos los venezolanos sin distinción de sexo, *son aptos para el ejercicio de cargos públicos de nombramiento* siempre que no estén sujetos a interdicción, ni a condena penal que envuelva inhabilitación política y dentro de las condiciones exigidas por la Ley". (Subrayado nuestro).

Con ello se daba a las mujeres venezolanas el derecho al sufragio en las elecciones municipales y el del ejercicio de cargos públicos.

3. Las normas, separadas porque en 1945 no se reconocía el derecho al sufragio a las mujeres sino a los efectos de las elecciones de los Concejos Municipales, son modificadas en la *Constitución de 1947* y ubicadas en el Título IV "De la soberanía y del Poder Público", Capítulo I: Del sufragio, para regular por una parte el derecho al sufragio activo (elegir) y pasivo (ser elegido) y *el ejercicio de funciones públicas como derecho exclusivo de los venezolanos*. En tal sentido establecían:

"Artículo 80. El sufragio es derecho y función pública privativa de los venezolanos, pero podrá hacerse extensivo para elecciones municipales y conforme

a la ley, a los extranjeros que tengan más de diez años de residencia ininterrumpida en el país”.

“Artículo 81. Son electores todos los venezolanos, hombres y mujeres, mayores de diez y ocho años, no sujetos por sentencia definitivamente firme a interdicción civil ni a condena penal que lleve consigo la inhabilitación política”.

“Artículo 82. *Son elegibles y aptos para el desempeño de cualquier cargo público*, los electores que sepan leer y escribir, mayores de veinte y uno años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, requieran las leyes”. (Subrayado mío).

En la Constitución de 1947 se hace ya la diferencia al establecer que el sufragio es derecho y función pública *privativa de los venezolanos*, que son *electores todos los venezolanos* que reúnan los requisitos que señala el Artículo 81 y que *son elegibles y aptos* para el desempeño de cualquier cargo público, los electores (los venezolanos).

No cabe duda que al señalar expresamente el carácter de derecho privativo de los venezolanos, del derecho al sufragio (activo y pasivo) y regular conjuntamente con éste el “desempeño de cualquier cargo público”, la Constitución de 1947, declaraba al incluir tal regulación en el Título “De la Soberanía y del Poder Público” que uno y otro, eran *derechos políticos*.

4. Las disposiciones citadas se repiten casi textualmente en la *Constitución de 1961*: artículos 111 y 112, aun cuando el artículo 82 de 1947 era mucho más claro y definitivo que el que contiene el artículo 112 de la Constitución vigente.

En efecto, en la Constitución de 1961 se establece expresamente la categoría de *Derechos Políticos* y se declara, al precisar los derechos y deberes de los extranjeros (artículo 45) que aquéllos *son privativos de los venezolanos*, con la única excepción que también en 1947 se estableció, de que los extranjeros, restringidamente, puedan participar en las elecciones municipales. (Artículos 45 - 111).

“Artículo 111. Son electores todos los venezolanos que hayan cumplido diez y ocho años de edad y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política.

El voto para elecciones municipales podrá hacerse extensivo a los extranjeros, en las condiciones de residencia y otras que la Ley establece”.

“Artículo 112. *Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas* los electores que sepan leer y escribir, mayores de veinte y uno años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes”.

La modificación que en 1961 se hizo de la norma del artículo 82 de la Constitución de 1947, al cambiar la frase de éste: “Son elegibles y aptos para el desempeño de *cualquier cargo público*” por la de “*Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas*” (artículo 112), parece motivar las conclusiones a que llega la sentencia de la cual discrepamos; en tal sentido consideramos que a la vista de los antecedentes citados la redacción de la norma no puede llevar a sostener válidamente que “los cargos provistos por otras vías (designación, accesión, nombramiento) *no constituyen un derecho político*” (página 8 de la sentencia) y, por ende, *privativo de los venezolanos*.

En efecto, para una mejor exposición de los fundamentos que determinan nuestra actitud, los Magistrados disidentes observamos, que dada la importancia que reviste fijar posición en referencia al aspecto central de nuestra discrepancia, constituido en establecer: si el ejercicio de cargos públicos constituye o no un derecho político al cual sólo son aptos los venezolanos y, por ende, están excluidos de los extranjeros; hemos procurado agotar las posibilidades de lograr la recta interpretación de la norma

en estudio, o sea, el artículo 112 de nuestra Constitución. Ahora bien, dentro del marco de la Escuela Exegética, el objetivo de la interpretación se alcanza por el uso de métodos útiles para descubrir la efectiva y cierta voluntad de la autoridad que dictó la norma, mediante la precisión del recto sentido de las palabras que están contenidas y ordenadas en uno o en varias disposiciones de un cuerpo normativo, que expresan el precepto jurídico.

En efecto, es común que el texto de una norma no sea lo suficientemente claro e inteligible para que no surjan dudas sobre el propósito de sus redactores, ante lo cual a quien le corresponda interpretar, en primer lugar, sólo podrá atribuirle al texto el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, tal y como lo dispone como forma de interpretación nuestro Código Civil, en su artículo 4º.

Pero es el caso, que si no alcanzamos nuestro objetivo haciendo uso del método anteriormente citado, dentro de la Escuela Exegética encontramos una corriente que utiliza un método supletorio denominado: "sicológico voluntarista", por el cual, se busca indagar y establecer el efectivo contenido de la norma en estudio, al precisar los propósitos del productor del mandato jurídico determinando su intención al momento de dictarlos. Para hacer tal indagación se recurre al estudio y análisis de diversas actividades que realizó el generador de la disposición previamente al momento en que fue sancionada la norma, a tal fin, entre otros instrumentos se estudian las actas de los trabajos preparatorios y la versión de las discusiones parlamentarias, y de ser el caso, las notas del codificador, la costumbre imperante, y la doctrina jurídica existente.

En el presente caso, analizaremos como instrumento fundamental las actas de la Comisión Preparatoria del Proyecto de Constitución vigente, que fueron publicadas en ejecución del Acuerdo dictado por el Congreso de la República de fecha 16 de octubre de 1979; ahora bien, en el tomo I, volumen I, aparece el Acta Nº 27, que recoge la sesión cumplida por la citada Comisión el día 25 de mayo de 1959, al conocerse la proposición sobre el capítulo referente a los Derechos Políticos, donde en su artículo 4º aparece la redacción del antecedente más inmediato en el proceso de formulación del actual artículo 112 de nuestra Constitución, que presentaba el siguiente texto:

"Todos los venezolanos, sin discriminación alguna, que no estén sujetos a interdicción civil ni inhabilitación política, son elegibles para el desempeño de funciones y cargos públicos".

En dicha sesión el senador Provenzali Heredia propuso suprimir la expresión "sin discriminación alguna", que fue acogida por unanimidad. Seguidamente el diputado Jóvito Villalba propuso una nueva redacción a la norma, bajo el siguiente texto:

"*Todos los venezolanos* que reúnan los requisitos exigidos por esta Constitución y las leyes pueden ser *elegidos o designados* para el desempeño de *funciones y cargos públicos*". (Subrayado nuestro).

La anterior proposición fue debidamente acogida por la Comisión, *pero en definitiva* la disposición aprobada por las Cámaras Legislativas fue la redacción con que aparece en nuestra Constitución, que responde a un texto *menos claro que sus inmediatos antecedentes*; en efecto, la norma actual no utilizó la expresión "funciones y cargos públicos", sino que sólo usó el encabezamiento de la disposición, el término "funciones públicas", pero de la evolución de la disposición constitucional en comento, podemos apreciar sin lugar a dudas que la voluntad real y efectiva del constituyente fue establecer que el acceso a un cargo público, sea cual fuere su naturaleza y origen, electivo o por designación, tiene la cualidad de ser un derecho político y, en tal condición, su ejercicio está reservado con exclusividad a los venezolanos.

Ciertamente, la norma vigente señala que "son aptos para el desempeño de *funciones públicas* los electores...". Ahora bien, para establecer la validez de nuestras

afirmaciones cabe preguntarnos: ¿qué debemos entender por *función pública*? Interrogante que contestamos señalando que “función pública” constituye una expresión de reciente factura, que sirve para identificar las diversas y complejas situaciones jurídicas de los servidores de un ente público, sus actividades y, en general, todo a lo que a ellos se refiere. Es el conjunto, la globalidad de personas que prestan sus servicios al Estado, por lo cual, en el caso específico del contenido del artículo 112 de la Constitución, nada nos impide afirmar que “función pública” es una expresión genérica que evidentemente contiene en su contexto a la expresión “cargos públicos”, como claramente lo establecían y lo diferenciaban los antecedentes inmediatos de la norma actual, elaborados y propuestos por la Comisión Preparatoria del Proyecto de Constitución vigente, donde, como señalamos anteriormente, se incluyó dentro de la noción de “funciones públicas” el concepto “cargos públicos”, así como todo aquello que pueda tener o tenga vinculación con la gestión, organización y reglamentación de cualquier actividad pública. Por lo cual, debemos afirmar que nuestro constituyente, al adoptar en el texto del artículo 112 de la Constitución el término “funciones públicas”, lo hizo de manera amplia, incluyendo en tal noción a la relación de empleo de un sujeto con una entidad pública, así como el ejercicio de una actividad jurídicamente relevante por la cual el Estado logra sus fines.

En consecuencia, debemos concluir afirmando que fue voluntad de nuestro constituyente que el ejercicio de las funciones públicas en Venezuela constituye un derecho político, exclusivo de los venezolanos, inaccesible a los extranjeros.

5. Paralelamente la Ley de Extranjeros contemplaba las disposiciones que señalaban a éstos su igualdad con los venezolanos respecto de los derechos civiles, con las excepciones que determinara la ley y la *prohibición de desempeñar empleos públicos*, como derecho político que es privativo de los ciudadanos venezolanos. El origen de esta norma se remonta a la Ley de Extranjeros del 23 de julio de 1925, cuyo artículo 12 establecía:

“Artículo 12. Los extranjeros no pueden desempeñar empleos públicos. Sin embargo, en conformidad con el número 16 del artículo 58 de la Constitución Nacional, se autoriza al Ejecutivo Federal para admitir extranjeros al servicio de la República en los ramos de beneficencia nacional, higiene pública, enseñanza civil y militar y en cargos de ingenieros o mecánicos de los diques astilleros o en la Marina Nacional”.

La sustentación constitucional de la norma como su propio texto expresa, era el artículo 58, numeral 16º) de la Constitución del 24 de junio de 1922 que otorgaba a la “Cámara del Senado y la de Diputados funcionando como cuerpos colegisladores”, la facultad de “*permitir o no la admisión de extranjeros al servicio de la República*”, disposición que desaparece totalmente de las Constituciones posteriores, aun cuando permanece en las leyes de extranjeros dictadas luego, en sus artículos 24 (19 de julio de 1928), 26 (8 de julio de 1932) y 30 (31 de julio de 1937), y que se refiere siempre a servicios de naturaleza eminentemente técnica.

La disposición consagra en efecto *no un derecho del extranjero, sino una facultad del Ejecutivo* que éste ejerce en las áreas mencionadas y le permite ingresar a aquél a través de un contrato (para trabajo u obra determinada) como deriva del artículo 25 del Reglamento de la Ley de Extranjeros (septiembre 1937) que establece:

“Artículo 25. La comprobación de que el extranjero está comprendido en alguno de los casos de exención de la formalidad del depósito, deberá hacerse ante la autoridad correspondiente del puerto o lugar de entrada, en la forma siguiente:

...7º) Los extranjeros a que se refiere el artículo 30 de la ley de la materia, con la exhibición del contrato respectivo”.

Las previsiones citadas concuerdan con la atribución común a los ministros que les permite a éstos (Ley Orgánica de la Administración Central, artículo 20, numeral 22º):

“Contratar para el Ministerio los servicios de profesionales y técnicos por tiempo determinado o para una obra determinada...”

sin que se considere que éstos por ello realicen funciones públicas y gocen del *status* del funcionario público. De entenderse de otro modo, la norma sería innecesaria.

Obviamente la facultad se ejerce cuando existe dificultad de reclutamiento en las áreas mencionadas, pero carece de sentido cuando haya recursos humanos nacionales para cubrir los requerimientos de las mismas, como ocurre en el caso de autos, en el cual las funciones desempeñadas por el interesado fueron cubiertas por uno de los diez y siete docentes que ingresaron a la Escuela.

La “contratación” que permite al Ejecutivo la norma citada no supone que el “contratado”, como lo señala la sentencia, adquiere y goza de los *derechos que el ordenamiento jurídico reconoce al ciudadano que ejerce cargos públicos* (funcionarios públicos), pues los límites de su prestación de servicios deben estar señalados en el contrato respectivo. *De modo que de no existir éste, el extranjero que está en tal situación, queda sin derecho alguno, salvo la contraprestación remunerativa que origina el servicio prestado por él.*

“El «contrato» que se origina en la disposición del artículo 30 de la Ley de Extranjeros, *no puede equipararse al «contrato» que utiliza la Administración para ingresar personal a la función pública y que ha llevado a esta Corte a reconocer a sus titulares la condición de «funcionarios públicos», cuando al llenar los extremos del artículo 34 de la Ley de Carrera Administrativa, cumplen funciones que se enmarcan en la descripción de cualquiera de las clases de cargos del Manual vigente y en condiciones y términos similares a los de los demás servidores públicos. Corresponde en consecuencia al Ejecutivo definir con límites precisos en cada caso las condiciones de prestación del servicio del extranjero, para no incurrir en violación de las disposiciones constitucionales y legales que dejan a los «nacionales» la exclusividad del desempeño de funciones públicas”.*

II. El desempeño de funciones públicas envuelve el ejercicio de la soberanía:

“Artículo 4º. La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público”. (Constitución de 1961).

La soberanía que corresponde al pueblo se ejerce por éste, *a través del sufragio y por órgano de los Poderes Públicos* (Nacional, Estatal y Municipal). (Artículo 78, 80, 86, Constitución de 1947, y artículo 4º, 110, 111 y 112 de la Constitución de 1961).

1. La soberanía es una cualidad natural de toda unidad política, que nace con ella y con ella permanece siempre, radical y habitualmente. Una vez constituido y organizado el grupo social, en el desenvolvimiento de su vida, se distingue siguiendo una tradición secular, tres direcciones o clases de actividad: la actividad y función legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Si falta en el Estado alguna de estas tres funciones, la acción soberana aparecería mutilada, imperfecta o ineficaz. Y, en cambio, si estas tres funciones obtienen plena realidad, en ellas queda absorbida la total actividad soberana de la Nación.

2. La actividad soberana que se concreta en el ejercicio del Poder Público a través de las funciones legislativa, judicial y ejecutiva *es desempeñada*, en nuestro sistema, a través de los cargos electorales a los cuales se accede por elección, o a través de los

demás cargos públicos a los cuales se ingresa por nombramiento, *por los nacionales del país*.

3. Si bien es cierto que en Derecho Privado la capacidad es la misma fundamentalmente para venezolanos y extranjeros, como lo señala el artículo 26 del Código Civil, en el Derecho Público, *la nacionalidad es base fundamental para el ejercicio de los derechos políticos: es decir, para adquirir la ciudadanía*.

4. Ciudadano, según el diccionario, es el habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos como *sujeto de derechos políticos* y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país. El ciudadano es el nacional, que ejerce la soberanía, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público.

La *ciudadanía venezolana* es la condición jurídica en cuya virtud un individuo interviene en el ejercicio del poder en el Estado Venezolano.

5. La nacionalidad por sí sola no acuerda *la ciudadanía*, de allí que para ser ciudadano venezolano, conforme al régimen constitucional vigente, es necesario además de poseer la nacionalidad: no estar sujeto a interdicción civil ni a inhabilitación política y ser, por lo menos, mayor de diez y ocho años, para ser elector, o de veinte y uno para ser elegido y desempeñar funciones públicas, saber leer y escribir y reunir determinadas condiciones de aptitud. (Artículos 111 y 112 de la Constitución).

6. Los ciudadanos gozan de ciertos derechos con carácter de exclusividad: los derechos políticos, entre los que cuentan el derecho activo y pasivo al sufragio; el derecho a desempeñar funciones públicas; el derecho de asociarse en partidos políticos, el derecho de manifestar pacíficamente y sin armas y el derecho de asilo.

III. *Surge de la simple interpretación del artículo 112 constitucional que el derecho a desempeñar funciones públicas es exclusivo del ciudadano*

Establece el artículo 112 de la Constitución:

“Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veinte y uno años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes”.

La simple interpretación gramatical del texto de la norma señala que los *electores (venezolanos)* tienen derecho a ser elegidos (derecho pasivo al sufragio) y son además aptos para el desempeño de funciones públicas.

La conjunción copulativa “y” que aparece en la disposición *enlaza simplemente un derecho (ser elegido) a otro (ejercicio de funciones públicas)*. La norma, tal y como está construida gramaticalmente, no puede referirse únicamente al desempeño de cargos públicos a los que se accede por elección.

IV. *Siendo el ejercicio de cargos públicos un derecho político exclusivo de los venezolanos, la Constitución extrema en algunos casos la exigencia*

Y requiere que la nacionalidad *sea originaria*, tanto para aquellos a que se accede por elección, como para los que se ingresa por nombramiento, miembros de Asambleas Legislativas, Gobernadores de Estado, Senadores, Diputados, Presidente de la República, Ministro, Procurador General de la República y Contralor General de la República. (Artículos 19, 21, 149, 152, 182, 195, 201, 213, 219 y 237 de la Constitución).

La restricción que para el ejercicio de tales cargos, supone la exigencia de la nacionalidad originaria, llevó a que en noviembre de 1977 se presentara al Congreso por un grupo de parlamentarios, el proyecto que se denominó Enmienda Nº 2 de la Constitución, entre cuyos objetivos aparece en primer término la equiparación, en cuanto a los derechos políticos, de los venezolanos por naturalización con los venezolanos por nacimiento, con algunas excepciones relativas a altos cargos nacionales. Esta Enmienda afectaba los artículos 149, 152, 195, 201, 213, 219 y 237 de la Constitución. La motivación de la Enmienda propuesta era circunstancial, que llevaron a su rechazo ante la reacción adversa de la opinión pública. En efecto, las restricciones constitucionales respecto de los derechos políticos, dirigidos a reservar ciertos cargos públicos a los venezolanos por nacimiento, aparece razonable y en nada afecta el aporte esencial que los venezolanos naturalizados han dado al país.

V. *Doctrinalmente se sostiene que el derecho a los cargos públicos es subjetivo de carácter funcional, es un derecho político, como concepto opuesto a derecho civil*

El fundamento de la exigencia de la nacionalidad es claro: es un corolario natural de la soberanía que quedaría desvirtuada de confiarse la función pública a súbditos extranjeros, que por dicha condición quedarían ligados por un deber de sumisión a autoridades extrañas. (J. A. Trevijano, tomo II, vol. I, p. 487).

VI. *La naturaleza de derecho político del ejercicio de funciones públicas aparece concretada en otras normas de derecho positivo, contenidas en diversos tratados ratificados por Venezuela*

Entre ellos:

1. La Convención Americana de Derechos Humanos (*Gaceta Oficial* Nº 31.256 de fecha 14 de junio de 1977):

“Artículo 23. Derechos Políticos:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los *asuntos públicos*, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y
 - c) de tener acceso, en condiciones *generales de igualdad, a las funciones públicas de su país*.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de *edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena, por juez competente en proceso penal*”.

2. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial:

“Artículo 5. En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el

derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

- c) *Los derechos políticos*, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, *el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos*, en cualquier nivel, y el acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas”.

3. La Ley Aprobatoria del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

“Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, *sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2*, y sin restricciones indebidas de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegido, en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) *Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país”.*

4. La Ley Aprobatoria del Tratado sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (*Gaceta Oficial* N° 3.074 del 16 de diciembre de 1982).

“Artículo 7. Los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegible para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ejecucen de éstas y ocupar cargos públicos y *ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales*;
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”.

5. La Ley Aprobatoria de la Convención sobre los *Derechos Políticos de la Mujer* (*Gaceta Oficial* N° 3.008 Extraordinario del 31 de agosto de 1982):

“Las partes contratantes,

Deseando poner en práctica el principio de la igualdad de derechos de hombres y mujeres, enunciado en la Carta de las Naciones Unidas.

Reconociendo que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por conducto de representantes libremente escogidos, y *a iguales oportunidades e ingreso en el servicio público de su país*; y deseando igualar la condición del hombre y de la mujer *en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos*, conforme a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos”.

“Conviene por la presente en las disposiciones siguientes:

Artículo I. Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo II. *Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos efectivos establecidos por la legislación nacional en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.*

Artículo III. *Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna”.*

VII. *En el Derecho Constitucional Comparado, el ejercicio de funciones públicas es derecho político privativo del ciudadano*

1. Constitución de Bolivia (1947):

“Artículo 42. La ciudadanía consiste:

- 1º) En concurrir como elector o elegido a la formación o el ejercicio de los poderes públicos;
- 2º) En la admisibilidad a las funciones públicas, sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas por la ley”.

2. Constitución de Brasil (1946):

Artículo 131. *Son electores los brasileños mayores de 18 años empadronados legalmente”.*

“Artículo 133. El empadronamiento y el voto son obligatorios para los brasileños de ambos sexos, salvo las excepciones que la ley establezca”.

“Artículo 135. Sólo se suspenden o pierden los derechos políticos en los casos de este artículo:

1º) Se suspenden:

- I. Por incapacidad civil absoluta;
- II. Por condena criminal, mientras duren sus efectos.

2º) Se pierden:

- I. En los casos establecidos en el artículo 130;
- II. Por la recusación prevista en el artículo 141, inc. 8;
- III. Por la aceptación de título nobiliario o condecoración extranjera que importe restricción de derechos o deberes ante el Estado.

“Artículo 130. Pierde su nacionalidad el brasileño:

- I. Que, por naturalización voluntaria, adquiera otra nacionalidad;
- II. Que, sin permiso del Presidente de la República, acepte de gobierno extranjero comisión, empleo o pensión;
- III. Que, por sentencia judicial, en proceso que la ley establezca, tenga cancelada su naturalización por ejercer actividad nociva al interés nacional”.

“Artículo 184. Los cargos públicos son accesibles a todos los brasileños, observados los requisitos que la ley establezca”.

3. Constitución de Colombia (1957)

“Artículo 11. Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. Pero la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.

Gozarán asimismo los extranjeros en el territorio de la República de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o las leyes”.

“Artículo 15. La calidad del ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable *para elegir y ser elegido para desempeñar empleos públicos* que lleven anexa autoridad o jurisdicción. Sin embargo, la función del sufragio y la capacidad para ser elegido popularmente se reserva a los varones”.

4. Constitución de Costa Rica (1949)

“Artículo 19. Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen.

No pueden intervenir en los asuntos políticos del país, y están sometidos a la jurisdicción de los tribunales de justicia y de las autoridades de la República, sin que puedan ocurrir a la vía diplomática, salvo lo que dispongan los convenios internacionales”.

“Artículo 90. *La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos* que corresponde a los costarricenses de uno y otro sexo, mayores de veinte años”.

“Artículo 93. El sufragio es función cívica primordial y se ejerce ante las juntas electorales en votación directa y secreta, por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil”.

5. Constitución de Cuba (1959)

“Artículo 10. El ciudadano tiene derecho:

- a) A residir en su patria sin que sea objeto de discriminación ni extorsión alguna, no importa cuáles sean su raza, clase, opiniones políticas o creencias religiosas;
- b) A votar según disponga la ley en las elecciones y referendos que se convoquen en la República;
- c) A recibir los beneficios de la asistencia social y de la cooperación pública, acreditando previamente en el primer caso su condición de pobre;
- d) *A desempeñar funciones y cargos públicos;*
- e) A la preferencia que en el trabajo dispongan la Ley Fundamental y la ley”.

6. Constitución del Ecuador (1948)

“Artículo 17. Todo ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de diez y ocho años, que sepa leer y escribir, es ciudadano, y, en consecuencia, por regla general, puede elegir y ser elegido o nombrado funcionario público”.

“Artículo 22. Para ser elector se requiere estar *en ejercicio de los derechos de ciudadanía* y reunir las demás condiciones exigidas por la ley.

Dentro de estas condiciones, el voto para las elecciones populares es obligatorio para el varón y facultativo para la mujer. La ley determinará la sanción correspondiente por el incumplimiento de este deber.

La Fuerza Pública garantiza la pureza de la función electoral. No tiene derecho al voto en el sufragio universal. Su representación será funcional”.

7. Constitución de El Salvador (1950)

“Artículo 22. Son ciudadanos todos *los salvadoreños*, sin distinción de sexo, mayores de diez y ocho años”.

“Artículo 23. El sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos, salvo las excepciones consignadas en esta Constitución.

Son derechos de los ciudadanos: asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos; *optar a cargos públicos* según sus capacidades y los demás que reconocen las leyes.

Son deberes de los ciudadanos: cumplir y velar por que se cumplan la Constitución de la República, y servir al Estado de conformidad con las leyes”.

8. Constitución de Guatemala (1956)

“Artículo 16. Son ciudadanos:

- 1º) Los guatemaltecos varones de diez y ocho años;
- 2º) Las mujeres guatemaltecas mayores de diez y ocho años que sepan leer y escribir”.

“Artículo 17. Son derechos inherentes a la ciudadanía:

- a) Elegir y ser electo;
- b) *Optar a cargos públicos*”.

“Artículo 122. Los guatemaltecos tienen derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las *funciones públicas de la Nación*. Para el otorgamiento de cargos y empleos públicos no se atenderá más que a razones fundadas en méritos de capacidad y honradez. Quedan a salvo las incompatibilidades que las leyes señalen y las limitaciones que la Constitución establece”.

9. Constitución de Haití (1957)

“Artículo 16. Los haitianos son iguales ante la ley con la única reserva dada por las ventajas conferidas a los haitianos de origen.

Todo *haitiano* tiene el derecho de tomar parte efectiva en el gobierno de su país, de *ocupar funciones públicas* o de ser nombrado en los empleos del Estado, sin ninguna distinción de color, sexo o de religión.

La Administración de los Servicios Públicos del Estado, en lo que concierne a los nombramientos, términos y condiciones de servicio estará exento de todo privilegio, de todo favor o discriminación”.

10. Constitución de Italia (1947)

“Artículo 48 (Derecho al voto).

Son electores todos los ciudadanos, hombres y mujeres, que han alcanzado la mayoría de edad.

El voto es personal e igual, libre y secreto. Su ejercicio es un deber cívico.

El derecho de voto no puede ser limitado, salvo por incapacidad civil o por efecto de sentencia penal irrevocable o en los casos de indignidad moral indicados en la ley”.

“Artículo 51 (Derecho al desempeño de funciones públicas).

Todos los *ciudadanos* de uno y de otro sexo *tienen acceso a los empleos públicos* y a los cargos electivos en condiciones de igualdad, según los requisitos establecidos por la ley.

La ley puede, a los efectos de admisión a las funciones públicas y a los cargos electivos, considerar como ciudadanos a los italianos no pertenecientes a la República.

El llamado a una función pública electiva tiene derecho a disponer del tiempo necesario para su cumplimiento, conservando su puesto de trabajo”.

11. Constitución de España (1978)

“Artículo 13. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley.

Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales”.

“Artículo 23. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos políticos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

Asimismo tienen *derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes*”.

VIII. *La única excepción a la incapacidad política que pesa sobre el extranjero es la que contempla el artículo 45 constitucional cuando le permite, restringidamente, participar en las elecciones municipales.*

IX. *La afirmación de la sentencia de que sólo el ejercicio de cargos públicos a los que se accede por elección configura un derecho político y que “el desempeño de cargos públicos que no sean por elección, pasa a formar parte de una noción más amplia que es de libre desenvolvimiento de la personalidad (artículo 43 de la Constitución) y el derecho al trabajo (artículos 79 y 84 de la Constitución)” obliga a formular una conclusión absurda: que no siendo este un derecho privativo de los venezolanos las leyes que exijan la nacionalidad venezolana para el desempeño de cargos públicos (Ley de Carrera Administrativa, Ley de Carrera Judicial, Ley Orgánica del Ministerio Público, entre otras) son inconstitucionales.*

X. *Si derecho político es el que concede al ciudadano participación en el Poder Público, no puede sostenerse válidamente que la única forma de participar en el ejercicio de dicho poder es a través del desempeño de cargos electorales. La mayoría de los cargos a través de los cuales se ejercen funciones públicas en cualquiera de las ramas del Poder Público, se proveen mediante nombramiento.*

XI. En cuanto al caso particular que resuelve la sentencia, observamos:

1. La Ley Orgánica de Educación señala en sus artículos 1º) y 2º) que la educación es función primordial e indeclinable del Estado y derecho permanente e irrenunciable de la persona, que la misma configura un proceso integral y que a tales efectos su normativa determina la *orientación, planificación y organización del sistema educativo* y norma el funcionamiento de los servicios que tengan relación con éste.

2. La actividad soberana que se concreta en el ejercicio del Poder Público a través de las funciones legislativa, judicial y ejecutiva *es desempeñada* en nuestro sistema a través de los cargos electorales a los cuales se accede por elección, o a través de los demás cargos públicos a los cuales se ingresa por nombramiento, *por los nacionales del país.*

3. Si bien es cierto que en derecho privado la capacidad es la misma fundamentalmente para venezolanos y extranjeros, como lo señala el artículo 26 del Código

Civil, en el derecho público *la nacionalidad es base fundamental para el ejercicio de los derechos políticos: es decir, para adquirir la ciudadanía.*

4. Ciudadano, según el Diccionario, es el habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos como *sujeto de derechos políticos* y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país. El ciudadano es el nacional, que ejerce la soberanía, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público.

La ciudadanía venezolana es la condición jurídica en cuya virtud un individuo interviene en el ejercicio del poder en el Estado venezolano.

5. La nacionalidad por sí sola no acuerda *la ciudadanía*, de allí que para ser ciudadano venezolano, conforme al régimen constitucional vigente, es necesario además de poseer la nacionalidad: no estar sujeto a interdicción civil ni a inhabilitación política y ser, por lo menos, mayor de diez y ocho años, para ser elector, o de veinte y uno para ser elegido y desempeñar funciones públicas, saber leer y escribir y reunir determinadas condiciones de aptitud (artículos 111 y 112 de la Constitución).

II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

1. Estados

A. Organización territorial municipal

CSJ-SPA (120)

10-5-84

Presidente Ponente: René De Sola

En la organización político-territorial de los municipios de cualquier Estado de la República tiene preferente observancia la Ley Orgánica de Régimen Municipal; por lo que cualquier Ley estatal de división político-territorial que colida con dicha Ley, deberá ser considerada según el caso, parcial o totalmente viciada de nulidad.

Del análisis de los preceptos arriba invocados, debe concluirse que en la organización político-territorial de los municipios de cualquier Estado de la República tiene preferente observancia la Ley Orgánica de Régimen Municipal, cuyo objeto es precisamente desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, funcionamiento y control de los municipios y demás entidades locales determinadas en la misma Ley (artículo 1º). Consecuentemente, cualquier ley estatal de división político-territorial que colida con dicha Ley Orgánica nacional deberá ser considerada, según el caso, parcial o totalmente viciada de nulidad, y así se declara.

B. Régimen de los funcionarios estatales: Régimen supletorio

CPCA

21-6-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Por otro lado, ante la ausencia de una regulación específica de la carrera administrativa estatal respecto de la medida de suspensión en contra de los funcionarios

públicos de la Administración Pública del Estado Zulia, tiene aplicación, como reglas supletorias y principios generales en materia de carrera administrativa, el artículo 14 del Reglamento Disciplinario para los Funcionarios Públicos Nacionales, y que ahora se ratifican en los artículos 107 y 108 del vigente Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa de fecha 15 de enero de 1982.

CPCA

21-6-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

A este respecto, la Corte señala que en esta materia existe un principio general hoy día recogido en el artículo 52 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, que como tal principio rige supletoriamente en los casos de relación de empleo público en la Administración Estatal, según el cual: "Para el disfrute de las vacaciones y bonificación de fin de año se requerirá la prestación efectiva del servicio". En igual sentido se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de fecha 19 de mayo de 1972, en los siguientes términos: "... Omissis... Sin embargo, a los fines de la procedencia del pago a que hace referencia la norma del artículo 21 *ejusdem*, se precisa la prestación efectiva del servicio, el cual elemento no se confirma en el presente caso, toda vez que el funcionario estaba suspendido del cargo, y así se declara".

2. Municipios: Creación

CSJ-SPA (120)

10-5-84

Presidente Ponente: René De Sola

Después de promulgada la Ley Orgánica de Régimen Municipal, las Asambleas Legislativas no pueden crear nuevos distritos autónomos con el carácter de municipalidades.

La Disposición Transitoria Primera de la Constitución vigente, de 23 de enero de 1961, dispuso mantener el régimen y organización municipal de la República mientras se dictaren las leyes previstas en el Capítulo IV del Título I de su texto.

El 18 de agosto de 1978 se promulgó la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que tiene por objeto —como se dijo antes— desarrollar los nuevos principios constitucionales sobre la materia en referencia.

Uno de esos principios —o quizá el fundamental— es el de constituir el municipio, según la configuración del artículo 25 de la Constitución, en la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional.

A partir de la Constitución de 1961 se modifica radicalmente la conformación político-territorial de la organización nacional, convirtiendo a los municipios en los verdaderos centros del poder local, contrariamente de lo que hasta entonces estaba establecido, en que correspondía al Concejo Municipal del Distrito, como personero de los municipios, la autoridad económica y administrativa sobre la totalidad del territorio integrado por aquéllos.

La posibilidad de agrupar los municipios en distritos, prevista en la Constitución, ya no tendría significación política sino que estará destinada a facilitar el logro de determinados fines en beneficio de las entidades locales agrupadas.

Aunque con injustificable demora, el legislador sancionó en el año de 1978 la ya mencionada Ley Orgánica de Régimen Municipal con el propósito de que la organización de los municipios se adecuara en definitiva a las normas básicas de la Constitución Nacional. Dos de sus disposiciones transitorias tienen especial significación, tanto desde el punto de vista general como en relación con el caso específico *sub judice*. Son los artículos 163 y 164, que rezan respectivamente así:

“Artículo 163. Las Asambleas Legislativas de los Estados en el transcurso del próximo período constitucional deberán promulgar las disposiciones legales pertinentes y adoptar las medidas necesarias a fin de adaptar la actual organización municipal a la prevista en la presente Ley”.

“Artículo 164. El número y denominación de los actuales Distritos se mantendrán inalterables hasta tanto se modifique la División Político-Territorial conforme a lo dispuesto en el artículo 163”.

Dos mandamientos imperativos contienen las normas arriba transcritas. En primer lugar, las Asambleas Legislativas debían proceder, durante el período constitucional próximo pasado, a promulgar las disposiciones legales pertinentes para adaptar la organización municipal a lo previsto en dicha Ley Orgánica.

En segundo lugar, mientras no se cumpliera con dicha obligación, el número y denominación de los actuales Distritos debían mantenerse inalterables.

Contrariamente a lo preceptuado, aparece de la *Gaceta Oficial* del Estado Portuguesa, en número extraordinario de 16 de febrero de 1983, que la Asamblea Legislativa de dicho Estado, modificó la Ley de División Político-Territorial de la entidad estatal sin adaptar sus normas al nuevo régimen de organización municipal previsto en la Constitución nacional y desarrollado por la correspondiente Ley Orgánica en referencia. Hay más. Violó arbitrariamente la norma contenida en el citado artículo 164 de dicha Ley Orgánica al crear tres nuevos Distritos con las denominaciones de Simón Bolívar, Francisco de Miranda y Simón Rodríguez, mediante la desintegración del territorio de Distritos existentes.

Esta violación es tanto más grave si se considera que da la espalda al propósito del constituyente de convertir al Municipio en unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, y porque desconoce que, de acuerdo con la Ley Orgánica de Régimen Municipal, sólo es posible la creación de Distritos Metropolitanos y sólo cuando se dan las condiciones enunciadas en su artículo 21.

III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

1. *Impuestos municipales: Patentes de industria y comercio*

CPCA

14-6-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La Corte señala los elementos a tomar en cuenta para la determinación del impuesto fijado para el ejercicio de las actividades comerciales e industriales.

La cuestión de fondo atiene al hecho de que de acuerdo con la Ordenanza de Impuestos sobre Patentes de Industria y Comercio del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, promulgada el 30 de diciembre de 1974, y vigente hasta el 28 de marzo de 1980, el impuesto para el ejercicio de las actividades comerciales e industriales debía ser fijado por anualidades anticipadas, siendo la oportunidad del

pago, treinta (30) días continuos contados a partir de la fecha en que se iniciara el trimestre correspondiente, pasado el cual el pago sufría un recargo del 10% sobre el monto de lo adeudado, situación ésta que se agravaba si transcurrido el tercer mes del respectivo trimestre el mismo no se hubiese efectuado, ya que en tal caso debían ser pagados los intereses moratorios (artículo 50). De allí que a los fines de la determinación del impuesto fijado por la ordenanza es necesario tomar en cuenta los siguientes elementos:

1. La forma de pago del impuesto.
2. La liquidación del impuesto; y, finalmente,
3. El pago.

A los fines de la fijación o determinación del impuesto el sistema establecido es el de las anualidades. En relación con la liquidación, la misma se verificaba en base a la declaración de ingresos del período anterior y, finalmente, en lo que atañe al pago, éste se efectúa al iniciarse el trimestre en el cual se causa. Estos tres elementos, a juicio de esta Corte, son esenciales a los fines de la determinación de la norma aplicable para regir la situación específica. En efecto, en base a dicha ordenanza fue emitido el Boletín de Notificación que fuera notificado a la empresa el 26 de marzo de 1980. Este Boletín cubre la segunda fase antes señalada, esto es, relativa a la liquidación, la cual una vez cumplida ya no podía ser alterada, salvo que existiese un vicio de nulidad absoluta en el acto. Ahora bien, el 28 de enero de 1980, el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda promulga una nueva Ordenanza de Industria y Comercio derogatoria, aquella en base a la cual fuera liquidado el impuesto. Esta Ordenanza debía entrar en vigencia en los sesenta (60) días siguientes a su publicación en la Gaceta Municipal, es decir, el 28 de marzo de 1980; pero el 26 de marzo de 1980, aun antes de que se produjese tal entrada en vigencia se emite un Boletín que fija el impuesto en base a la aplicación de la nueva Ordenanza. De allí que este último Boletín, revocatorio del anterior, se fundamenta en una norma que aún no tenía eficacia jurídica porque estaba sometida a un término que actuaba con efecto suspensivo. No se trata a juicio de esta Corte efectivamente de una aplicación retroactiva de la nueva ordenanza, por cuanto la misma no era norma eficaz para el derecho, sino de la emanación de un acto que carecía de fundamento legal. El nuevo Boletín, derogatorio del anterior, constituía la aplicación de una norma carente de virtualidad, por cuanto, independientemente del poder que pudiera tener el organismo administrativo para aplicar un gravamen más alto, se encontraba la circunstancia de que la fuente jurídica en la cual debía fundarse era inidónea para producir efecto alguno. De allí que el vicio fundamental de la decisión fuese la falta de base legal, ya que una norma no vigente no constituye válido fundamento de ningún acto, más aun cuando este acto constituye la revocación de una decisión anterior que ha creado derechos, a favor de un administrado y que no puede por ello ser removido sino por vía de anulación, esto es, por haberse constatado en el mismo la existencia de vicios que lo hagan contrario al orden jurídico. De allí que, a juicio de esta Corte, el problema no es efectivamente el de la aplicación retroactiva de la ordenanza, por cuanto mal puede hablarse de aplicación de una norma que aún no está en vigencia. El vicio del acto revocatorio y de la nueva liquidación contenido en el mismo se encuentra en su falta de fundamento legal y en la lesión de una situación jurídica ya consolidada. De lo antes señalado se aprecia que los motivos de impugnación contra la sentencia hechos valer por el representante del Concejo Municipal carezcan de todo fundamento porque parten del supuesto de que el acto impugnado se fundó en una ordenanza vigente cuando el vicio fundamental de la decisión fue su ausencia de base legal por una parte y el haber afectado por ello injustificadamente una situación jurídica establecida.

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. El procedimiento administrativo

A. Solicitudes: Recepción

CPCA

25-6-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Si bien corresponde al órgano administrativo (artículo 50 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos) señalar al presentante la falta de cualquiera de los requisitos que señala la norma, tal señalamiento dada la forma escrita del procedimiento administrativo, debe hacerse mediante *notificación* dirigida a aquél, que en modo alguno interrumpe el curso del *lapso de caducidad*. Por otra parte, la falta de cumplimiento de esta disposición sólo puede originar, según el caso, una responsabilidad administrativa a cargo del funcionario competente, exigible conforme al ordenamiento vigente.

B. Representación: Formalidades del acto

CPCA

16-6-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

A los fines de la representación en los procedimientos administrativos, no es necesaria la formalidad del documento registrado o autenticado; basta la simple designación de dicha representación en los escritos o documentos presentados por los interesados.

Desde otro orden de ideas, dispone el artículo 1.169 del Código Civil, que "El poder para celebrar en nombre de otro un acto para el cual exija la Ley, instrumento otorgado ante un Registrador Subalterno, debe ser hecho en esta misma firma. Si el poder se refiere a actos para los cuales es necesaria y suficiente la escritura privada, puede ser hecho en esta misma forma, aunque el acto se otorgue ante un Registrador". Ahora bien, el procedimiento de calificación de despido por causa de inamovilidad derivada del fuero sindical, es un procedimiento administrativo, contemplado en el artículo 204 de la Ley del Trabajo, y en los artículos 342 a 347 de su Reglamento y, como tal, sometido también a las normas generales que en esa materia se contienen en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la cual en su artículo 25 establece que "Cuando no sea expresamente requerida su comparecencia personal, los administrados podrán hacerse representar y, en tal caso, la administración se entenderá con el representante designado". Y por su parte, el artículo 26 *ejusdem*, establece que "La representación señalada en el artículo anterior podrá ser otorgada por simple designación en la petición o recurso ante la administración o acreditándola por documento registrado o autenticado". Ahora bien, la Ley en comentarios aunque prevé esta última forma de representación, como sustitutiva de la primera, ello no significa que quede prohibida la representación que conste en algún otro documento administrativo del expediente, cuya certeza o autenticidad puede ser confrontada o verificada por la Administración, durante el trámite del procedimiento, por ejemplo, por la vía de la certificación de los documentos originales, facultad ésta que les está conferida expresamente

a los funcionarios administrativos, de conformidad con lo consagrado en el artículo 59 de la referida Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y que además constituye un derecho de los administrados de pedir certificaciones de cualquier documento contenido en el expediente. Por tanto, no siendo absolutamente necesaria la formalidad del documento registrado o autenticado en los procedimientos administrativos, sino que basta la simple designación de la presentación en los escritos o documentos que los interesados presentan en los procedimientos administrativos, y tratándose el otorgante de tal designación de una persona capaz de representar al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, como patrono en el procedimiento de calificación de despido, resultaba válida la carta poder que los abogados Isaura Suárez Araujo, Alfredo Espinoza Aguaida y Vicente Ramón Padrón, presentaron ante el Inspector del Trabajo del Estado Trujillo, en el acto de contestación de la solicitud de despido, para que se les tuviera como representantes del patrono, y así se declara.

C. *Actuación de oficio: Poderes inquisitivos*

CPCA

9-7-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Se aprecia al efecto que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 356 del Reglamento de la Ley del Trabajo el Inspector puede ordenar la evacuación de las pruebas promovidas por las partes que no hubiesen sido evacuadas en la oportunidad correspondiente, en razón de lo cual carece de fundamento el alegato del recurrente de la violación de dicha norma. Por otra parte se observa que el procedimiento administrativo y el acto que del mismo resulte no se equiparan al "juicio" o proceso jurisdiccional ni a la sentencia ni intrínseca ni formalmente. En efecto, en el procedimiento administrativo existe la facultad inquisitiva del funcionario que lo dirige, lo cual le permite actuar de oficio no sólo para verificar algún hecho, sino también para traer al procedimiento elementos no planteados por las partes. De allí que carezca de fundamento el alegato del impugnante y así se declara.

D. *Pruebas*

a. *Valor probatorio de las actas del expediente administrativo*

CPCA

31-5-84

Magistrado Ponente: Manuel Rachadell

Las actas contenidas en el expediente administrativo, correspondientes a declaraciones, sólo hacen fe hasta prueba en contrario, por lo que su fuerza probatoria puede ser oportunamente combatida por todos los medios establecidos en la Ley.

Asimismo la Corte observa, en cuanto a las declaraciones rendidas por funcionarios en forma extrajudicial en el Despacho del Director de la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante, las cuales, considera el apelante, no tienen valor procesal alguno, por no haber sido ratificadas en sede jurisdiccional, es jurisprudencia reiterada que las actas contenidas en el expediente administrativo, correspondientes a declaraciones, sólo hacen fe hasta prueba en contrario, de la verdad de declaraciones

hechas por funcionario, respecto de los hechos que afirma haber oído, visto o efectuado. En consecuencia, la fuerza probatoria de tales documentos puede ser oportunamente combatida por todos los medios que la Ley establece, sin que ello impida que también puedan ser tachados en conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 323 del Código de Procedimiento Civil, razones por las cuales la Corte considera que no hay violación a los artículos 21, 290, 349, 350 y 351 del Código de Procedimiento Civil, como denuncia el apelante. En relación a la desestimación de testimonios promovidos por el recurrente, la Corte observa que es correcta la desestimación declarada por el Tribunal *a quo*, al considerar que tales testigos no presentan una adecuada calificación, que le permitiera determinar si por su situación y trabajo pudieran estar en conocimiento de los hechos contenidos en el expediente administrativo. De las declaraciones insertas a folios 186 y 187 del expediente se desprende que dichos testigos desconocían los hechos o circunstancias que motivaron la destitución del querellante.

Por las razones que anteceden, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en Corte Especial Número Dos, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación interpuesta por el querellante, ciudadano Emilio Segundo Leal Mora, titular de la Cédula de Identidad Nº 909.553. En consecuencia ratifica la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa de fecha 21 de julio de 1977, mediante la cual declaró sin lugar la acción principal de nulidad del acto de destitución y parcialmente con lugar la acción subsidiaria, condenando a la administración querellada a pagarle la suma de treinta y cinco mil doscientos bolívares (Bs. 35.200,00) por concepto de prestaciones sociales de antigüedad y cesantía adeudadas.

b. *Certificación. Copias*

CPCA

14-6-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Para la expedición de copias certificadas se requiere la certificación de los funcionarios competentes para ello.

La Corte observa que en efecto es en esta alzada cuando la representación de la República trajo a los autos la documentación a través de la cual pretende comprobar el cumplimiento de los extremos previstos para que procediera la reducción de personal. Sin embargo, tal documentación aparece sin el sello del Despacho y con una firma que, según lo expresa un sello húmedo que se estampó en cada hoja, es la del Director del Personal del Despacho.

Estima esta Corte que la documentación así presentada incumple con lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Administración Central y el artículo 46 del Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios, aún en vigencia, que expresa:

“Los Directores Generales de los Ministerios y los otros funcionarios a quienes compete *expedir copias certificadas*. . . insertarán en el expediente, tanto la solicitud original que hubiere presentado el interesado, *como la autorización escrita del acto, otorgada por el Ministro. En la copia que expidan*. . . expresarán la fecha de la solicitud y que la expedición se hizo por orden del Ministro”. (Subrayado de la Corte).

Si bien en este caso es la propia Administración la que presenta las copias, no existe constancia alguna de que las mismas han sido certificadas por el funcionario con competencia para ello, ni aparece la autorización que debe emanar del titular del

Despacho como lo ordena la Ley Orgánica mencionada. En tal virtud, dada la carencia probatoria de tales documentos, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar el recurso intentado por el sustituto del Procurador General de la República contra la sentencia de fecha 22 de junio de 1983 del Tribunal de la Carrera Administrativa, la cual confirma en esta oportunidad, salvo por lo que se refiere a los sueldos dejados de percibir, cuyo pago, de carácter indemnizatorio, ordena hacer hasta la fecha de esta sentencia.

E. *Inhibición de funcionarios*

CPCA

11-6-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La solicitud de inhibición no tiene los efectos de una recusación procesal, por lo cual no paraliza el procedimiento administrativo.

Estima el recurrente que este vicio "justifica mi solicitud de la nulidad de la sentencia comentada" (*sic*). Observa esta Corte que la circunstancia de que el titular o titulares de un órgano administrativo dejen de inhibirse y fundamenten tal decisión, no vicia al acto que hayan de dictar, por cuanto la solicitud de inhibición no tiene los efectos de una recusación procesal, por lo cual no paraliza el procedimiento administrativo. Por otra parte el escrito relativo a la "solicitud de inhibición" que el recurrente acompañara y cuyo original aparece también en el expediente administrativo carece de toda fundamentación, estando constituido por consideraciones personales del solicitante al que en forma alguna fueron demostradas por el mismo. Por otra parte la circunstancia de que haya sido desestimada la solicitud de inhibición el día 18 y que al día siguiente fuese dictada la decisión en nada demuestra el vicio de esta última ni, a juicio de esta Corte, podría estimarse que la resolución fue preparada en un corto plazo de tiempo, por cuanto la misma es un nutrido y denso acto administrativo que va de la página 464 a la página 484 del expediente administrativo, que presupone una cuidadosa elaboración. En todo caso el argumento aludido por el recurrente de que el solo hecho de que fuese declarada sin lugar "la solicitud de inhibición" vicia el acto carece de fundamento y así se declara.

CPCA

16-6-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En los procedimientos administrativos, la existencia en los funcionarios de algunos de los motivos de inhibición de los contemplados en el art. 36 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, no otorga un verdadero derecho de los interesados a recusar a los funcionarios sino que suponen para éstos la obligación de inhibirse.

Denunció igualmente el recurrente como vicio de ilegalidad del acto cuya nulidad pretende el hecho de que habiendo sido recusado el Inspector del Trabajo, en base a la causal 15 del artículo 105 del Código de Procedimiento Civil, sin embargo, el

referido funcionario desestimó la recusación y no abrió el procedimiento respectivo contemplado en los artículos 115, 116, 117 y 118 *ejusdem*, alegando que no se trataba de un funcionario judicial sino de un funcionario administrativo.

Al respecto, la Corte estima:

Conforme lo señala el artículo 36 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los funcionarios tienen la obligación de inhibirse del conocimiento del asunto cuya competencia les está atribuida, por los siguientes motivos: 1º) Cuando personalmente, o bien su cónyuge o algún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, tuvieren interés en el procedimiento; 2º) Cuando tuvieren amistad íntima o enemistad manifiesta con cualquiera de las personas interesadas que intervengan en el procedimiento; 3º) Cuando hubieren intervenido como testigos o peritos en el expediente de cuya resolución se trate, o si como funcionarios hubieren manifestado previamente su opinión en el mismo, de modo que pudieran prejuzgar ya la resolución del asunto, o, tratándose de un recurso administrativo, que hubieren resuelto o intervenido en la decisión del acto que se impugna. Quedan a salvo los casos de revocación de oficio y de la decisión del recurso de reconsideración; y 4º) Cuando tuvieren relación de servicio o de subordinación con cualquiera de los directamente interesados en el asunto. En estos casos es el funcionario inhibido quien inicia el trámite de la inhibición, planteándola en escrito razonado y remitiendo sin retardo el expediente al superior jerárquico, quien deberá decidir, conforme se desprende del artículo 38 *ejusdem*, sin perjuicio de que la inhibición del inferior pueda ser ordenada de oficio por el funcionario de mayor jerarquía en la entidad donde curse el asunto, según lo prevé el artículo 39 de la Ley citada. No existe pues, en el procedimiento administrativo, el recurso de recusación propio de los procedimientos judiciales, en razón de que rigiéndose el primero de los procedimientos por los principios de economía, y de celeridad, porque así lo determina el artículo 30 *ejusdem*, no es posible que a través de dicho recurso y su posterior trámite, los particulares puedan introducir dilaciones innecesarias y retardos. Por ello, la existencia en los funcionarios de algunos de los motivos de inhibición de los contemplados en el artículo 36 ya indicado, no otorga un verdadero derecho de los interesados a recusar a los funcionarios, sino que suponen para éstos la obligación de inhibirse. Y la manera de que los particulares hagan cumplir tal obligación a los funcionarios, no puede ser otra que la del reclamo previsto en el artículo 3º *ejusdem*, con el objeto de hacer efectiva la responsabilidad del funcionario que debió inhibirse y no lo hizo, por el incumplimiento de su obligación de seguir tal procedimiento, lo cual confirma el artículo 100 de la Ley citada. En consecuencia, la recusación como recurso resulta improcedente en los procedimientos administrativos y por ello no existió ilegalidad en el procedimiento de calificación de despido por parte del Inspector del Trabajo, al considerar que la recusación era improcedente por resultar sólo aplicable a los funcionarios judiciales y no a los funcionarios administrativos, y así se declara.

F. Reposición

CPCA

31-5-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Sólo es posible hablar de reposición en sentido propio cuando no existe una decisión definitiva.

... Remitidos los autos a la Comisión Tripartita Primera de Segunda Instancia, ésta se avocó al conocimiento de la cuestión y en fecha 21 de febrero de 1984 fue

dictado un auto con el cual se ordenó la reposición de la causa fundada en vicios de la sustanciación del expediente. Señala al efecto la decisión apelada lo siguiente:

“Por cuanto se evidencia de los autos que en el presente procedimiento administrativo la Comisión Tripartita Tercera de Primera Instancia del Departamento Libertador del Distrito Federal, al proceder a la práctica del procedimiento de citación por carteles de la accionada Asociación Venezolana de Psicoanálisis, no se procedió a dar cumplimiento a lo pautado en el artículo 27 del Reglamento de la Ley contra Despidos Injustificados, ya que no consta de autos que se procediera a dar cumplimiento al nombramiento de un defensor *ad-litem* con quien debe entenderse la solicitud de reenganche y pago de salarios caídos, y por cuanto tal omisión comporta violación expresa del principio constitucional del derecho a la defensa y por cuanto tal irregularidad vicia la citación practicada, de conformidad con lo previsto en los artículos 229 y 230 del Código de Procedimiento Civil, esta Comisión Tripartita Primera de Segunda Instancia ordena reponer el presente procedimiento al estado de que la Comisión Tripartita Tercera de Primera Instancia del Departamento Libertador del Distrito Federal practique nuevamente la citación de la accionada, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 50 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo. En virtud de la reposición ordenada se declara *nulo* todo lo actuado a partir de la citación írrita efectuada. Dada, firmada y sellada, en Caracas, a los veintiún (21) días del mes de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro (1984). Años 173 y 125”.

Narrada en la forma que antecede la decisión impugnada, la misma se presenta como un acto que anula la decisión de la primera instancia, reponiendo la causa al estado de que se reinicie el procedimiento en su fase contradictoria, esto es, en el momento de la citación de la empresa.

Observa esta Corte que *la reposición desde el punto de vista procedimental tiene el efecto de anular los actos de procedimiento viciados, a fin de permitir el restablecimiento del mismo, depurado de tales irregularidades. La reposición como tal opera durante el curso de un procedimiento que aún no se ha extinguido, a los fines de permitir una decisión que no esté afectada por las irregularidades de dicho trámite. En sede administrativa la reposición actúa como un remedio procedimental, esto es, como una vía para sanear el procedimiento, para garantizar la legitimidad de la decisión, por lo cual sólo es posible hablar de reposición en sentido propio cuando no existe una decisión definitiva. El acto administrativo con el cual se invalida una decisión precedente no puede calificarse como reposición, sino como acto anulatorio o acto revocatorio, de acuerdo con la naturaleza de la potestad que al efecto se ejerza. Distinta es la situación de las reposiciones que el Tribunal Contencioso Administrativo puede ordenar cuando interpuesto un recurso detecte la ausencia de una actuación procesal de tal naturaleza que su ausencia vicie en forma definitiva la decisión objeto de su control. En tal caso el Tribunal Contencioso Administrativo puede ordenar sea subsanado el vicio mediante la restauración del procedimiento administrativo. En el caso específico del procedimiento administrativo, el acto de un órgano que conoce en segunda instancia del mérito de una decisión, técnicamente no podría calificarse como reposición, ya que ésta no se produce en tal sede cuando media un acto definitivo, por cuanto ello implicaría decidir la nulidad del acto mismo. De allí que la decisión de la Comisión Tripartita que ordenara la reposición del procedimiento al estado de que fuese citada la empresa en la primera instancia no constituía, a pesar de la calificación que se le diera, una reposición, sino una decisión anulatoria y como tal debe entenderse. Vista en la forma que antecede el acto impugnado, si bien no pone fin a la cuestión planteada ni se pronuncia sobre el fondo; sin embargo, es capaz de crear indefensión, ya que, valiéndose de un simple remedio procedimental ha*

anulado una decisión precedente. Se trata así de un acto anulatorio aun cuando se presente como una decisión de sustanciación y por ello sí tiene el efecto de fortalecer la situación de una de las partes frente a la otra, por todo lo cual sin prejuzgar sobre su legitimidad que sería una cuestión de fondo, esta Corte estima que sí constituye objeto del recurso contencioso administrativo de anulación. En razón de lo anterior habiendo sido dictado el acto objeto del recurso, o por lo menos imputado, al órgano máximo de la organización, agotaba la vía administrativa y en virtud de ello es recurrible por ante esta Corte.

En vista de las consideraciones que anteceden y por cuanto de las mismas se evidencian que la decisión en virtud de la cual se anuló el procedimiento y la decisión de la Comisión Tripartita de Primera Instancia agotó la vía administrativa, 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 abogado John Gerardo Simmons Rodríguez, actuando en su carácter de apoderado judicial de la ciudadana Gisela C. Belmonte H., antes identificada, revocando así el auto apelado en fecha 25 de abril de 1984, dictado por el Juzgado de Sustanciación de esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, y ordena la admisión del recurso.

2. *Los actos administrativos*

A. *Caracterización*

CSJ-SPA (205)

19-7-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Las medidas tomadas por los órganos del Poder Judicial relativas a la administración de su personal, a la organización del tribunal, al orden y respeto en el recinto de los tribunales son de naturaleza administrativa.

1) *Naturaleza jurídica de las medidas disciplinarias dictadas por los jueces.*

En sentencia de fecha 7 de noviembre de 1967, pronunciada con motivo de una consulta elevada a la consideración de la Corte por el Fiscal General de la República, acerca de la inteligencia, alcance y aplicación del párrafo único del artículo 4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial en cuanto se refiere a la jurisdicción correccional y en conexión con el ordinal 1º del artículo 116 y con los artículos 117 y 118 de la misma, este Supremo Tribunal emitió los conceptos que parcialmente se transcriben a continuación:

“Las atribuciones disciplinarias y correccionales que el derecho positivo atribuye a algunas autoridades en los diferentes niveles de la Administración Pública constituyen una jurisdicción diferente, aunque en cierto modo similar a la que corresponde a los tribunales penales. Esta jurisdicción, llamada a veces, indistintamente, disciplinaria o correctiva, consiste en la potestad de juzgar e imponer sanciones a funcionarios o a empleados subalternos por faltas cometidas en el desempeño de sus funciones, o a los particulares que no se comporten debidamente en actos oficiales, o que irrespeten la majestad de los poderes públicos con actos dirigidos contra los organismos o personas que los ejercen.

“La jurisdicción correccional y disciplinaria ha sido legalmente reconocida a los jueces desde la antigüedad, no sólo por la jerarquía que les corresponde en sus respectivos Tribunales, sino por estar obligados a actuar, de ordinario,

en forma pública, y en razón de que la naturaleza de sus funciones exige que se les dote de los poderes necesarios para desempeñarlas con entera libertad, y para hacer respetar por sus subordinados, las partes que ante ellos actúan y la ciudadanía en general, la autoridad de que están investidos.

“En nuestro país la potestad disciplinaria o correccional de los órganos jurisdiccionales ha sido consagrada en códigos y leyes desde los primeros tiempos de la República, pero sólo a partir de la nacionalización de la administración de justicia se ha intentado reglamentarla en forma sistemática en un título especial de la Ley Orgánica del Poder Judicial bajo el rubro «De las sanciones correctivas y disciplinarias», cuyas disposiciones desarrollan el principio más general establecido al final del párrafo único del artículo 4º del citado instrumento legal.

“Dicho artículo dispone que corresponde al Poder Judicial intervenir en los asuntos no contenciosos y decidir las causas penales, civiles o de cualquier otra naturaleza que les sean atribuidos; ejecutar o hacer ejecutar sus decisiones en conformidad con la ley; y ejercer atribuciones correccionales y disciplinarias señaladas por ella.

“Este último párrafo y otras disposiciones sobre la materia sirven de base a una distinción según la cual la jurisdicción correctiva se refiere a los particulares, en tanto que la disciplinaria se extiende a los jueces, fiscales, defensores públicos y otros funcionarios o empleados que son auxiliares o forman parte de la administración de justicia.

“La Corte acoge esta distinción por considerarla doctrinalmente correcta y útil desde el punto de vista práctico, pero estima necesario advertir que al valerse de las expresiones correctiva o correccional o disciplinaria para calificar otros vocablos, el legislador no procede siempre teniendo en cuenta todas las consecuencias que pueden derivarse de tan rigurosa diferenciación. Prueba de ello es que el artículo 116 establece que los Tribunales «tienen jurisdicción para imponer sanciones correctivas y disciplinarias» a los particulares, a las partes y a los funcionarios o empleados judiciales, lenguaje que si bien permite afirmar que el legislador prevé dos clases de sanciones diferentes, también hace posible suponer, erradamente, que unas y otras puedan aplicarse a todos los sujetos a que se refiere la mencionada norma legal.

“... Están sujetos a la jurisdicción correctiva de los Tribunales quienes cometan algunas de las infracciones previstas por la Ley en sus artículos 116 (ordinal 1º), 117, 118 y 119. Dichas infracciones pueden consistir en desórdenes, tumultos o manifestaciones de censura o aprobación en el recinto de los Tribunales (artículo 117); faltas al respeto y al orden debidos en los actos judiciales (ordinal 1º, artículo 116); irrespeto a los funcionarios o empleados judiciales, a las partes que ante ellos actúen o a quienes la asistan o represente en estrados (artículos 118 y 119); y actos que impidan, interrumpen o perturben el normal desarrollo del trabajo en las oficinas o dependencias de los Tribunales (artículo 118)”.

Pasa luego la Corte a describir las sanciones correspondientes a cada una de las infracciones señaladas (expulsión del recinto del tribunal, multas, arresto, etc.) y añade:

“Por su propia naturaleza, la jurisdicción correctiva corresponde en cada Tribunal al respectivo Juez, quien debe tomar las medidas y aplicar las sanciones que el caso requiera, en el acto mismo en que se cometa la infracción o al tener conocimiento de ella, sin estar obligado a oír previamente al transgresor ni a cumplir otro trámite que retarde la ejecución de aquellas. La Ley no concede apelación ni otro recurso que el de reconsideración contra tales decisiones, pero

quienes las dicten pueden ser sancionados disciplinariamente por abuso de poder o extralimitación de atribuciones en conformidad con el ordinal 3º del artículo 125 de la Ley Orgánica del Poder Judicial".

No entró la Corte en ese fallo de 1967 —por no ameritarlo para la solución del caso concreto— al análisis específico del carácter o la naturaleza jurídica de las decisiones que dictan los jueces en materia disciplinaria o correctiva.

Para esta Sala, el desarrollo del contencioso-administrativo en Venezuela, inspirado en las más actualizadas doctrinas administrativas, así como la presencia de los instrumentos jurídicos que lo orientan o regulan (Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), permite establecer a la hora actual que dichas decisiones conforman una especie de la categoría genérica de actos administrativos, porque, a través de tales providencias, el tribunal actúa, no en ejercicio de la función jurisdiccional que le es propia, sino en función administrativa. En efecto, tanto la doctrina como la jurisprudencia reconocen que cuando los órganos del Poder Judicial toman alguna medida relativa a la administración de su personal (v.gr. nombramiento, destituciones, permisos, etc.), o a la organización del tribunal (reglamentos), o al orden y respeto en el recinto de los tribunales (sanciones correctivas o disciplinarias), no están resolviendo una controversia entre partes declarando el derecho aplicable con fuerza de verdad legal (función jurisdiccional), sino actuando como sujetos de derecho en una determinada relación jurídica, como gestores del interés público y, por consiguiente, las declaraciones de voluntad que emitan en cualquiera de los supuestos anotados, son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

Con arreglo a esta interpretación, en el caso de autos la medida de arresto dictada por el Juez Cuarto de Primera Instancia en lo Penal contra el ciudadano Alí Quiñones Medina, constituye un acto administrativo de efectos particulares emanado de un órgano judicial. Tratándose entonces de un acto administrativo el mismo no está excluido, al igual que ningún otro acto administrativo según reiteradamente lo tiene establecido este Supremo Tribunal, del control que sobre tales actos ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa, a tenor de lo previsto en el artículo 206 de la Constitución.

Por tanto, habiendo sido demandada la *nulidad* de dicho acto y no el *enjuiciamiento* del autor del mismo, no son aplicables al presente caso las normas penales invocadas por el Juez Sustanciador para sostener la inadmisibilidad del recurso. Así se declara.

B. *Actos administrativos discrecionales y reglados*

CSJ-SPA (188)

12-7-84

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

La actuación del Registrador constituye una actividad administrativa reglada en el sentido de que no está facultado por ley para apreciar la oportunidad o conveniencia de su proceder.

Ahora bien, lo importante a destacar en esta materia es que la actuación del Registrador constituye una actividad administrativa predominantemente reglada, en el sentido de que la ley no lo faculta para apreciar la oportunidad o conveniencia de su proceder: si una solicitud de inscripción en el registro llena todos los requisitos y condiciones legalmente exigidos, debe el Registrador acceder a lo solicitado; por el contrario, si no cumple alguna de esas condiciones, el Registrador no sólo puede,

sino que debe, negarse a practicar el registro, así sea por el incumplimiento de sólo una de ellas.

En efecto, el artículo 11 de la Ley de Registro Público prevé expresamente la posibilidad de que el Registrador niegue la protocolización solicitada, pero ordena también que tal negativa debe ser razonada, con inclusión de todos los motivos en los cuales se fundamente la decisión. Los artículos 11-A al 11-D, *ejusdem*, por su parte, regulan los recursos de que dispone el interesado para impugnar tal decisión. Mediante ellos puede este último lograr la revocación o anulación, en vía administrativa o aun judicial, de la negativa, basándose en la incorrección, inadecuación o improcedencia de los motivos en que se basó aquélla. El juicio que formulan ya sea el Ministro de Justicia o la Corte Suprema de Justicia, para decidir los correspondientes recursos, no es ni puede ser un juicio de mérito, sino de estricta legalidad: si encuentran que en el caso concreto no se da, en realidad, ninguno de los motivos expuestos por el Registrador, deberán revocar o anular la decisión de éste; por el contrario, si concluyen en que todos o alguno de dichos motivos son legalmente válidos, declararán sin lugar el recurso por ser la negativa válida también.

CSJ-SPA (187)

12-7-84

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

El artículo 10 de la Ley, cuya violación se acusa, confiere a la Administración lo que típicamente se ha denominado "facultad discrecional", es decir, la potestad de decidir (otorgando, negando o anulando, en el caso concreto); previo análisis y evaluación de las circunstancias de hecho y de derecho, lo que a su juicio resulte más apropiado.

CSJ-SPA (212)

30-7-84

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

La discrecionalidad de los actos de la Administración Pública no puede concebirse separada del principio de legalidad.

La discrecionalidad de los actos de la Administración Pública no puede concebirse separada del principio de legalidad, conforme al cual aquélla somete su conducta a las normas jurídicas establecidas reguladoras de la misma. En el caso concreto, la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros atribuye a las autoridades respectivas la facultad de penar con determinadas sanciones las contravenciones en que hayan incurrido las empresas aseguradoras, en conformidad con lo establecido en el artículo 174 *ejusdem*, cuyo texto es como sigue:

"Artículo 174. El Ministerio de Hacienda, o en sus casos, la Superintendencia de Seguros, podrá imponer sanciones a las empresas de Seguros y de Reaseguros que no dieran cumplimiento a las disposiciones legales o no acaten sus resoluciones. Las sanciones consistirán en:

- a) Amonestación pública o privada.
- b) Multa entre cinco mil bolívares (Bs. 5.000,00) y cien mil bolívares (Bs. 100.000,00) *de acuerdo con la gravedad de la falta, a juicio del Superintendente de Seguros.*
- c) Suspensión o revocatoria de la autorización" (subrayado nuestro).

Ahora bien, el aludido artículo en su literal b) faculta al Superintendente para la imposición de la pena, pero somete ese ejercicio de facultad a un juicio previo y obligatorio valorativo de la falta que la origina relacionándola con otros elementos que han de ser analizados en su conjunto, para luego hacer la calificación de la misma y subsumirla en dicha norma. Podrá así establecerse una graduación de la pena comprendida entre dos límites —base variable—, según la existencia y mérito de esos elementos condicionantes.

La graduación de la pena es un principio histórico del Derecho Penal común, que funciona y se aplica en distintas áreas legislativas, señalándose en particular la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional vigente, que en su artículo 310 remite en el punto al Código Penal en su artículo 37 y que, como puede apreciarse, es recogido también en el artículo transcrito supra (174 de la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros).

La Resolución impugnada, al referirse a los alegatos de la empresa, justificativos a su juicio de la falta sancionada, expresa que carecen de fundamentación legal “por cuanto las empresas de seguros no pueden introducir modificaciones de ninguna índole en los modelos de fianza aprobados por la Superintendencia”, razonamiento este válido sin duda para la procedencia de la pena, pero inepto para el establecimiento del tanto o grado de la misma, que exige una previa consideración razonada y explicativa de la gravedad de la falta generadora de la pena.

Es verdad que la Resolución hace referencia a algunas razones invocadas por el recurrente, las cuales desestimó por no considerarlas idóneas para evitar imposición de una pena, pero ni estas ni otras razones aportó la Resolución para explicar por qué impuso, como lo hizo, la pena máxima.

Aunque la ley especial que rige a las empresas de seguros no indica —como lo hace por ejemplo la Ley de Impuesto sobre la Renta— determinados actos o situaciones específica o particularmente constitutivos de circunstancias atenuantes o agravantes (no haber incurrido antes en infracción, etc.), el texto del artículo 174 antes citado sí exige que el Superintendente, para fijar el monto, debe apreciar la gravedad de la falta.

No contemplando la Ley de Seguros y Reaseguros de las Empresas, relación de aplicabilidad de esa escala variable entre cinco mil y cien mil bolívares que ella establece y una posible escala determinativa de faltas, caso en el cual los resultados se obtendrían por utilización de un simple mecanismo aritmético, toca al funcionario que impone la sanción examinar y analizar la falta, razonar por qué a su juicio es aplicable la pena en su grado máximo, señalando, por lo mismo, cuáles son las circunstancias agravantes que justifican la elevación de la pena hasta ese grado superior.

La omisión, por la Resolución, de esos motivos y circunstancias y la imposición al mismo tiempo de la pena en su más alto grado conducen a concluir que hubo mala aplicación de la ley, pues conforme a las normas legales [Código Penal (art. 37), Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional (art. 310) y de la Ley de Seguros y Reaseguros (art. 174)], en presencia de una situación como la descrita, aquélla debe aplicarse en el término medio equivalente en este caso a Bs. 50.000,00 cuando no existen circunstancias que atenúen o agraven la falta.

C. Motivación

CSJ-SPA (212)

30-7-84

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

La motivación del acto administrativo no está sometida a ningún formato o módulo determinado.

El fondo del asunto sometido a su conocimiento se concreta, ante todo, en la impugnación por inmotivación del acto por el cual se impuso una multa de Bs. 100.000,00 a la empresa aseguradora.

Se ha alegado que no hubo motivación alguna para imponer la pena máxima señalada por el artículo 174 letra b) de la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros, pese a que en su escrito de apelación pidió el recurrente un pronunciamiento específico explicativo o justificativo del "quantum" de la sanción así como de la concurrencia y mérito de circunstancias atenuantes o agravantes no apreciadas ni siquiera mencionadas por la Administración en la Resolución impugnada.

Al respecto se observa: consta del expediente administrativo remitido a la Corte que tanto la Resolución del Ministro de Hacienda como la del Superintendente de Seguros, se fundamentaron esencialmente en las actas levantadas por los funcionarios autorizados para tal fin en presencia del presidente de la empresa en las cuales se dejó constancia de las irregularidades encontradas y del conocimiento de su contenido por el representante de la empresa.

En anteriores decisiones (sentencia de 19-05-81) la Corte ha establecido que la motivación del acto no está sometida por el legislador a ningún formato o módulo determinado, y que ésta puede aparecer concomitante o contemporánea con la "expresión" o "manifestación" de la voluntad administrativa o con anterioridad a tal "expresión", en cuyo caso aparece implícitamente ligada al proceso de formación del acto.

En el presente caso el representante de la empresa aseguradora pudo conocer los hechos por los cuales se sancionaba a su representada y las disposiciones legales aplicadas al caso, que a juicio de la Administración encuadraban dentro del contexto de la ley que rige la materia. Al efecto arguyó en su defensa haber utilizado modelos de pólizas anteriores, debido a la imposibilidad material y temporal de imprimir nuevos modelos; y a la vez alegó que la omisión de la aprobación por la Junta Directiva de las fianzas otorgadas se debió a un error material.

Por lo aquí expuesto, se aprecia que la Resolución impugnada al examinar los elementos de hecho —las actas de la compañía antes mencionadas— y concluir en que las irregularidades detectadas ameritan una sanción, cumplió, al menos formalmente y en ese primer aspecto, las directrices de la ley especial.

D. Decisión: contenido

CSJ-SPA (187)

12-7-84

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

La decisión definitiva en los procedimientos administrativos debe contener resolución sobre todos los asuntos planteados en el curso del mismo.

Los artículos 62 y 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos obligan, en efecto, a los órganos de la Administración a resolver todos los asuntos que, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, les sean planteados tanto en los casos en que conocen por primera vez, como cuando en virtud de recurso administrativo deben proceder a una revisión de sus anteriores actuaciones y decisiones.

El objetivo perseguido por la norma, en este caso, es el de evitar que mediante el tratamiento parcial de un determinado asunto se produzca indefensión o lesión en los intereses de los administrados, por lo cual, junto a estas disposiciones, se encuentran normas complementarias, como las relativas a la obligación de motivar los actos,

e incluso, de explicar o declarar las razones que ha tenido el órgano administrativo para no resolver las instancias o peticiones que le fueron formuladas (artículo 2º).

Cabe señalar en este momento que la obligación de decidir o resolver las cuestiones o requerimientos planteados no lleva aparejada la necesidad de acceder a lo solicitado, y se encuentra condicionada y enmarcada por el ámbito de competencia del respectivo órgano, con lo cual la solicitud o requerimiento que escape a su ámbito de competencia debe ser resuelta mediante la declaración de tal circunstancia. Lo contrario acarrearía la invalidez del acto dictado, en razón de la incompetencia de su autor para emitir el pronunciamiento.

En el caso de autos el órgano administrativo señala su incompetencia para resolver el asunto sometido a su consideración, indicando, además, la prejudicialidad del mismo, sometido a decisión jurisdiccional, por los propios impugnantes.

E. *Notificación*

CPCA

7-6-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

A pesar de que la notificación sea defectuosa, la aceptación tácita de la misma produce eficacia en el acto administrativo que contiene.

Por otra parte, quiere esta superioridad establecer que carece de fundamento el alegato hecho por el apoderado judicial de la recurrente, por el cual objeta la validez y eficacia de la notificación hecha a la recurrente, por cuanto la misma no reúne los requisitos establecidos en el artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa. Y al respecto esta Corte observa que, independientemente si una notificación llena o no todos los requisitos de forma establecidos, dicho acto en sí no está viciado de inexistencia, como es la pretensión del apoderado judicial de la recurrente, por cuanto el mismo puso en conocimiento del administrado la declaración de voluntad emitida por el organismo correspondiente. Ahora bien, si tal objetivo se logró, la notificación cumplió su finalidad y en tal consecuencia se producen los efectos perseguidos; además, esta Corte observa que, ante un vicio en la notificación, la accionante podía interponer en sede administrativa los recursos establecidos para impugnar dicho acto, pero al no hacerlo de manera tácita convalidó la eficacia de la notificación. De sostenerse una opinión contraria, acontece, como bien lo señala la sustituta del Procurador General de la República, que ante un eventual defecto de forma de la notificación de un acto administrativo el administrado no estaría sujeto a plazo alguno para interponer la acción ante la jurisdicción contenciosa administrativa, lo que crearía una situación que choca en contra del principio de seguridad jurídica que informa esta jurisdicción, y así expresamente se declara.

F. *Revocación*

CSJ-SPA (209)

26-8-84

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

La Corte hace un señalamiento sobre el límite de poder de revocación de los actos administrativos.

Antes de entrar a considerar el contenido del acto impugnado debe la Sala pronunciarse sobre la naturaleza del mismo, cuestión de carácter previo.

La decisión del consultor jurídico del Ministerio de Fomento respondió a una solicitud formulada por el ciudadano Remo Raimondi Vallesi, en el sentido de revisar la anteriormente dictada por el mismo funcionario con ocasión de un recurso jerárquico ante él interpuesto, solicitud que califica el señor Vallesi como el "ejercicio de una reconsideración por vía de gracia".

Pero la Sala encuentra que, habiéndose decidido la apelación interpuesta en vía jerárquica contra la negativa del Registrador de la Propiedad Industrial a registrar la marca solicitada, se había agotado ya la vía administrativa y el acto era, por tanto, recurrible sólo ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Efectivamente, conforme lo dispone el artículo 43 de la Ley de Propiedad Industrial, contra los actos emanados del Registrador procede el recurso jerárquico, también conocido entre nosotros como de apelación. No contempla la norma citada otros medios que permitan al interesado accionar por la vía interna para lograr la revocatoria del pronunciamiento, una vez que se ha ejercido el recurso gubernativo o de alzada; y, en efecto, la argumentación de la recurrente está formulada en el sentido de que, en el caso de autos, tal acto marca el límite de la actuación de la Administración por cuanto ya había "causado estado", concepto este especialmente reservado al pronunciamiento emanado de la más alta autoridad con competencia para revisarlo dentro de la vía administrativa.

El límite del poder de revocación de los actos administrativos es, sin duda, una de las cuestiones de derecho público que mayores problemas plantea en el plano doctrinario, por lo que interesa a este Supremo Tribunal, en su deseo de sentar las bases de una correcta actuación jurídica de la Administración Pública, señalar directrices firmes sobre la materia.

En efecto, si bien los autores coinciden en que la Administración, en principio, se encuentra siempre investida de la potestad de revisar sus actos por razones de ilegalidad o de oportunidad, ya sea de oficio o a instancia de parte, forzoso es reconocer que tal poder queda circunscrito a aquellos casos en los cuales la revocatoria no afecte derechos adquiridos. En este sentido puede afirmarse, en perfecta concordancia con la doctrina, que el límite de la Administración en esta materia es el de no alterar la seguridad jurídica del administrado mediante el ejercicio de tal potestad. Lo contrario conduciría al absurdo de un poder público arbitrario capaz de dañar de forma tal al beneficiario del acto revocado que mal pudiera concebirse la justicia en la acción de resarcimiento.

Los anteriores principios doctrinarios informan asimismo la hoy vigente —a partir del 1º de enero de 1982— Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la cual establece en su artículo 82: "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", y se han integrado también en el patrimonio jurisprudencial de este Supremo Tribunal (véase decisión de 4-3-82, S.P.A., en el caso Cándida Díaz Guzmán c/ Resolución conjunta de los Concejos Municipales del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda, confirmatoria, a su vez, de doctrina contenida en sentencia de 13-3-56). Además, la referida Ley consagra, asimismo, el principio de inviolabilidad de la cosa juzgada administrativa al castigar con nulidad absoluta (artículo 19, numeral 2) el pronunciamiento administrativo que osare quebrantarla, salvo previsión en contrario de rango legal:

Parte de la doctrina italiana sostiene, sin embargo, una posición menos rigurosa, buscando con ello salvaguardar el interés público, con base en el cual justifica la revocabilidad irrestricta, a cambio, por supuesto, de una indemnización total de los derechos del afectado.

Pero, aún admitiendo una tal apertura doctrinaria, se mantendría una limitación al poder de la revocabilidad absoluta —por respeto al principio de la "cosa juzgada

administrativa"— cuando la motivación de la revocatoria no provenga de un interés superior o colectivo que se haga prevalecer por sobre el interés particular, principio este último complementario del anterior también recogido por nuestra jurisprudencia (véase sentencia de esta misma fecha, en S.P.A.: "Despacho Los Teques"), pero que no es aplicable al caso de autos en el cual se ha recurrido de una revisión atípica, no prevista, por ende, en nuestro ordenamiento jurídico, la cual tuvo lugar luego que la vía administrativa había sido ya agotada y, en consecuencia, cuando había nacido, a favor del recurrente, un derecho en modo alguno contrario al interés colectivo. Puede afirmarse, por tanto, de manera indubitable, que la decisión administrativa impugnada concede el registro de la marca solicitada en detrimento del tercero opositor, quien había sido favorecido en sus pretensiones por decisión firme del órgano administrativo, no habiendo mediado otra motivación para la revocatoria del acto, que los elementos aportados por el señor Remo Raimondi Vallesi en el escrito mediante el cual solicitaba la reconsideración graciosa, los cuales abundan respecto de sus pretendidos derechos subjetivos, pero sin aportar otras consideraciones que hicieran pensar siquiera que estuviere en juego el interés público; y, tratándose de una revocatoria —en esas condiciones— del acto que había "causado estado", resulta concluyente admitir que para la hoy recurrente nacieron derechos adquiridos que le fueron luego cercenados —sin basamento legal alguno— por la Resolución impugnada; todo lo cual afecta de ilegalidad el acto recurrido, y así se declara.

CSJ-SPA (210)

26-7-84

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Los actos administrativos viciados de nulidad absoluta por contradecir una norma prohibitiva son revocables aun después de que pasen los 6 meses prescritos para su impugnación en vía contencioso-administrativa.

2º) *Revocabilidad del Permiso Nº 71 del 6-03-79*

Según lo dicho precedentemente, en la Zona Metropolitana de Caracas sólo puede ser autorizada la realización de las actividades taxativamente previstas en las normas que rigen su utilización y, en consecuencia, las actividades no previstas en dichas normas deben ser tenidas como prohibidas y de ilegal ejecución.

El Permiso Nº 71, concedido a Despachos Los Teques, C.A., tenía por objeto habilitar a esta empresa para realizar una actividad prohibida por las normas que regulaban el uso de la citada Zona Protectora, por no estar prevista dentro de los supuestos de actividades que podían realizarse en tal Zona.

En vista de lo anterior, considera esta Sala ajustadas a derecho las razones expresadas en la Resolución Nº RI-81 para sustentar la legalidad de la revocación del referido permiso, cuando se afirma que este acto autorizatorio es "... contradictorio de aquella normativa prohibitiva, esto es que contiene una clara limitación en cuanto a los usos permisibles en la Zona Protectora. Tal ilegalidad manifiesta, vicia el acto administrativo en su existencia misma imposibilitándolo de producir efectos jurídicos, sobre todo si consideramos que la normativa reguladora de las zonas protectoras es de orden público...". Así también comparte esta Sala la posición asumida en dicha Resolución, según la cual "... debe desecharse lo argumentado por el recurrente de que el acto por serlo individual y haber transcurrido más de seis meses de su expedición se convierte en irrevocable, pues esta firmeza no puede generarse cuando el acto está viciado en forma tal que el mismo deviene inexistente o nulo de nulidad absoluta por contradecir una norma legal prohibitiva...".

Esta misma posición ha sido sustentada y defendida en este juicio por la Procuraduría General de la República, a través del Oficio N° AE-17 del 12-04-82, cuyo "resumen" ha sido reproducido en el Capítulo IV de este fallo.

Mucho antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la jurisprudencia de esta Corte había adoptado la tesis doctrinal que distingue el supuesto de la nulidad absoluta o radical del supuesto de la nulidad relativa o anulabilidad, en relación con las situaciones de ilegalidad de los actos administrativos. En tal sentido podemos mencionar una sentencia de la Corte Federal y de Casación, en Sala Federal, de fecha 11-12-35, en la cual el tribunal asumía claramente dicha distinción y la consiguiente diferencia de efectos cuando afirmaba que "... juzga esta Corte que la (defensa) opuesta no reviste los caracteres de una excepción de derecho, única que pudiera oponerse, porque la nulidad en que se funda la opuesta no es absoluta sino relativa..."; más adelante precisaba que "la nulidad radical o inexistencia de un acto no desaparece por el transcurso del tiempo ni por ningún acto de confirmación, ratificación o ejecución voluntaria, porque la inexistencia es la nada, el no ser, sobre lo cual no cabe ninguna posibilidad humana de crear algo...". En otra sentencia de la Corte Federal y de Casación, en Sala Federal, de fecha 4-4-38, este supremo tribunal asumía esencialmente la misma posición, pero introducía una modificación al exigir que toda nulidad de un acto administrativo debía ser objeto de una declaración, porque "siempre existiría una apariencia que es necesario destruir".

Esta posición de la jurisprudencia se reflejó claramente en la doctrina del derecho administrativo. Así encontramos que dos calificados autores venezolanos de esa disciplina jurídica, como son Eloy Lares Martínez y Allan R. Brewer-Carías, exponen con amplitud la diferencia entre ambos supuestos y sus consecuencias jurídicas, en las ediciones de sus obras anteriores a la citada Ley Orgánica, sobre lo cual existe abundante información en los escritos agregados a los autos de este proceso.

Sin embargo, es de advertir que la jurisprudencia de esta Corte no estableció una enumeración limitativa de supuestos en los cuales procedía la declaración de nulidad absoluta o radical de un acto administrativo, a pesar de haber reconocido el carácter excepcional de este supuesto de ilegalidad frente a la común anulabilidad que surge de la ilegalidad que afecta a los actos mencionados. Con prudencia y cautela recomendables, especialmente cuando se trata de establecer principios y crear doctrina en materias con escasa legislación general, como era el derecho administrativo, la Corte asumió la posición de determinar caso por caso si procedía o no declarar la nulidad absoluta o radical, de acuerdo a la gravedad y trascendencia de la irregularidad que afectara el acto administrativo examinado. En este sentido se utilizaron varios de los criterios elaborados por la doctrina del derecho administrativo para identificar los supuestos de ilegalidad merecedores de la calificación de nulidad absoluta, como son la violación directa de la Constitución, la falta de elementos esenciales del acto, infracción grosera de la Ley, la incompetencia manifiesta del funcionario, la transgresión de normas legales establecedoras de conductas prohibidas, la vulneración del orden público y otros criterios de semejante naturaleza. En otras palabras, se buscó establecer una proporción entre la gravedad de la nulidad como sanción jurídica y la de los vicios que afectaban al acto administrativo.

Así también, desde hace bastante tiempo reconoció la jurisprudencia de esta Corte la existencia de la llamada potestad de autotutela de la Administración Pública, según la cual pueden y deben los órganos competentes que la integran revocar de oficio, en cualquier momento, aquellos actos suyos contrarios a derecho y que se encuentren afectados de nulidad absoluta; sin perjuicio de que también pueden hacerlo con respecto a aquellos actos suyos viciados de nulidad relativa que no hayan dado lugar a derechos adquiridos. Tal potestad ha sido reconocida como un atributo inherente a la Administración y no como un "sucedáneo" de la potestad

jurisdiccional. En tal sentido, merece ser citada sentencia de esta Sala del 2-11-67, en la cual se dictaminó que "...la facultad de la autoridad administrativa para actuar en tal sentido está contenida en el principio de la autotutela de la Administración Pública, que da a ésta poderes de revocar y modificar los actos administrativos que, a su juicio, afecten el mérito o legalidad de los casos por ellos contemplados...".

En el caso de autos, como se ha dicho precedentemente, el Permiso Nº 71 del 6-03-79 violó normas legales y reglamentarias que prohibían la realización de actividades distintas de las previstas en su texto, razón por la cual debe considerarse que ese acto administrativo de autorización infringió disposiciones que establecían conductas prohibidas y, por tanto, se encontraba viciado de nulidad absoluta. Corrobora la gravedad de esta calificación la sanción establecida en el artículo 110 de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, a tenor del cual "quien efectúe en zonas declaradas protectoras, actividades de las prohibidas por el artículo 19 de esta Ley, será sancionado con arresto de 2 a 12 meses".

Por el motivo mencionado, la ejecución del citado Permiso Nº 71 sería evidentemente ilegal y se convertiría en una provocación permanente en contra del orden público inherente a la legislación protectora del medio ambiente, cuya imperativa aplicación ha llegado a tener prioridad en la sociedad contemporánea.

Con fundamento en lo anterior, esta Sala concluye que el Permiso Nº 71 no sólo podía ser revocado por el Director de la Zona 1 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, sino que era su deber hacerlo porque no se debía permitir la permanencia de un acto que habilitaba a su destinatario para realizar una actividad prohibida por la Ley. Frente a una situación como ésta, no cabe admitir la presunta existencia de derechos adquiridos ni el hecho de que hubiera habido errores en la conducta del órgano concedente del permiso, como argumentos válidos para impedir la revocatoria del mismo. En este caso, la revocación del acto nulo era un imperativo del interés general. Así se declara.

G. Nulidad absoluta

CPCA

21-6-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

De los vicios denunciados por el recurrente, la Corte descarta el relativo a la falta de motivación, porque tratándose de un acto discrecional, al cual ningún texto legal le atribuye como sanción la nulidad por su inmotivación, no se da el supuesto contemplado en el ordinal 1º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que considera nulos absolutamente los actos de la Administración: "Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal". Es decir, la motivación de dicho acto no es exigido como un requisito esencial de su validez, en cuyo caso sí constituiría tal inmotivación un vicio de nulidad absoluta, a tenor de lo dispuesto en el citado ordinal 1º del artículo 19 también citado de la referida Ley Orgánica.

V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. Organos

A. Competencia de la Corte Suprema de Justicia

a. Competencia atribuida por ley

CSJ-SP (22)

19-7-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

La competencia residual de la Corte Suprema de Justicia respecto de las atribuciones que le confiera la ley no pueden menoscabar las competencias que la propia Constitución le confiere.

Por lo demás, no es del caso alegar en apoyo de la competencia de la Corte, que la actual Constitución de 1961 dispone que la Corte tendrá "las demás atribuciones que establezcan las leyes" (ordinal 11 del artículo 215), pues ello debe entenderse con respecto a aquellas atribuciones que se originen en las llamadas "competencias residuales" y nunca para las que el propio Constituyente hizo objeto de una disposición expresa en la Constitución en razón de su gran trascendencia y proyección. Esas atribuciones conferidas por las leyes ordinarias han de referirse a asuntos de la competencia federal no resueltas en la Constitución y que no tengan que ver con una "prerrogativa constitucional", que nunca podrá ser materia de leyes ordinarias, pues éstas no pueden ampliar ni restringir la competencia constitucional originaria de la Corte, a menos que así lo autorice el constituyente en forma expresa. Y en el caso de la prerrogativa que nos ocupa, no existe esa autorización.

A estos fines es pertinente transcribir la parte de la Exposición de Motivos que precedió al proyecto de Constitución que dice:

"Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia han sido redactadas de manera sobria enunciándose sólo las más importantes y recogiendo en fórmulas más generales y comprensivas".

Además, es de interés transcribir lo expresado por la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional en su Informe presentado al Senado el 11 de octubre de 1960 con ocasión de las propuestas hechas en dicha Cámara y las cuales son:

"En consecuencia, la Comisión propone a la Cámara del Senado que el ordinal 1º del artículo 215 sea aprobado en su forma original".

En cuanto a la proposición del Senador Edecio La Riva Araujo de suprimir del ordinal 2º la frase: "o cometidos por el acusado con ocasión de sus funciones", la Comisión dijo:

"La Comisión considera que para evitar las dudas expresadas por el Senador La Riva Araujo, debe eliminarse la frase que dice: «o cometidos por el acusado con ocasión de sus funciones». En consecuencia, la Comisión propone a la Cámara del Senado que se apruebe la supresión pedida por el Senador La Riva Araujo".

"El Senador Provenzali Heredia, en la misma sesión de la Cámara del Senado, expresó que en las Constituciones anteriores había sido tradicional que la Corte Suprema de Justicia o la Corte Federal y de Casación, en sus casos, conociera de determinados actos, como por ejemplo: «conocer de las acusaciones civiles o criminales que se forman a los representantes diplomáticos acreditados en

la República, en los casos permitidos por el Derecho Internacional»; «Conocer de las causas de presas» y «declarar la fuerza ejecutoria de las sentencias de los tribunales extranjeros cuando sea procedente».

“La Comisión, al redactar las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, consideró que sólo debían consagrarse aquellas atribuciones que, por su importancia, debían tener rango constitucional”.

“Estimó la Comisión que los casos citados por el Senador Provenzali Heredia, aun cuando aparecen en algunas Constituciones venezolanas, no tienen tanta importancia, como para figurar en una disposición constitucional. Se pensó que debía dejarse a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia decidir si esas materias debían continuar siendo del conocimiento de la Corte o si por el contrario, debían pasar al conocimiento de otro tribunal”.

“Por las razones expuestas, la Comisión considera que los casos señalados por el Senador Provenzali Heredia no deben figurar entre las atribuciones constitucionales de la Corte Suprema de Justicia”.

Por lo tanto, en lo que concierne a atribuciones de la Corte, cabe distinguir entre: aquellas expresamente enunciadas en el propio texto constitucional “redactadas en el propio texto constitucional “redactadas de manera sobria” (ordinales 1º al 10º) y aquellas que se dejan a la ley por virtud de lo cual el legislador puede conferirle otras más, siempre que no fuesen de las enunciadas en la Constitución misma, como es el caso del enjuiciamiento del Presidente de la República y de otros altos funcionarios taxativamente mencionados en el ordinal 2º del artículo 215.

La Constitución, en muchos casos deja el desarrollo del asunto a la ley que se llegare a dictar, y emplea, invariablemente, expresiones apropiadas: “la ley proveerá”; “la ley dispondrá”; “la ley regulará”; “la ley determinará”; “la ley establecerá”; “se hará conforme a la ley”; “se hará de acuerdo con la ley”, y otras de similar tenor, indicativas de que corresponde al legislador ordinario cumplir, desarrollar y hasta ampliar el mandato constitucional.

La Constitución a veces se limita a dar la idea, sugiere muy esquemática y brevemente cuál será el contenido y alcance de la ley que deberá dictarse “norma constitucional programática”, y otras veces, después de fijar con cierta precisión la materia agrega la llamada “competencia residual”, usada siempre como adición a las atribuciones que, de manera expresa, da a funcionarios y órganos del Poder Público; y ésta es la filosofía que sigue para la Corte Suprema de Justicia al igual que para el Congreso y el Presidente de la República, cuando después de determinar las atribuciones, agrega “las demás que le confiere la ley”. Por eso, en cuanto a la Corte concierne, en los diez primeros ordinales del artículo 215 la Constitución señala, con suficiente precisión, su competencia y en el ordinal 11 la residual; luego, la Ley Orgánica de la Corte no puede extender la atribución específica contenida en los ordinales 1º y 2º al caso de ex funcionarios, ya que el constituyente no lo hizo.

La Constitución, en esto, sólo deja a la ley la determinación —o más propiamente la distribución— de la competencia de la Corte entre sus varias Salas, conforme a lo dispuesto en sus artículos 212 y 216.

Así el artículo 212 de la Constitución dice:

“La Corte Suprema de Justicia funcionará en Salas, cuya integración y competencia serán determinadas por la ley. Cada Sala tendrá, por lo menos, cinco Magistrados.

Y el 216, establece que:

“Las atribuciones señaladas en los ordinales 1º al 6º del artículo anterior los ejercerá la Corte en pleno. Sus decisiones serán tomadas por mayoría absoluta de la totalidad de sus Magistrados.

La Ley Orgánica podrá conferir las atribuciones señaladas en los ordinales 2º, 3º, 4º, 5º y 6º a una Sala Federal presidida por el Presidente de la Corte e integrada por los Magistrados que tengan competencia en lo contencioso-administrativo y por un número no menor de dos representantes de cada una de las otras Salas”.

De manera, pues, que la Ley Orgánica de la Corte lo único que puede es determinar, de las atribuciones que tiene según el artículo 215, cuáles de las previstas desde el ordinal 7º y hasta el 11º, corresponden a cada Sala, pues conforme al artículo 216 las seis primeras las ejercerá la Corte en pleno, aun cuando se deja a la ley la posibilidad de que, con excepción de la primera, se las confiere a una Sala Federal. Y por eso, a lo más que puede llegar la ley es a distribuir o repartir la competencia de la Corte entre sus Salas, salvo la del ordinal 1º (enjuiciamiento del Presidente de la República) que es siempre de la Corte en pleno.

En fin, las Constituciones —en las atribuciones de la Corte por ella precisadas “de manera sobria”— no deja la posibilidad de que sean extendidas por ley, y tan sólo puede hacer las distribuciones correspondientes entre las Salas autónomas.

No estableciendo la Constitución, de manera expresa, el alcance del “antejuicio” a los ex funcionarios, esto es, limitado a quienes estén actuando o ejerciendo, al punto de que el ordinal 1º del artículo 215, de aludir al Presidente, agrega “o a quien haga sus veces”, esto es, se vale del *presente de subjuntivo* del verbo *hacer*, fuerza es concluir que el artículo 152 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, colide con lo preceptuado en los ordinales 1º y 2º del artículo 215 de la Constitución, por lo cual es una disposición legal nula, cuya nulidad debe ser declarada por la Corte.

Voto salvado de los magistrados José S. Núñez Aristimuño, Domingo A. Coronil, Josefina Calcaño de Temeltas, Gonzalo Rodríguez Corro, René Plaz Bruzual, Adán Febres Cordero y Luis H. Farías Mata

Disentimos también del criterio expresado en el fallo porque, más que de “extensión”, se trata de un legítimo desarrollo por el legislador del precepto constitucional respectivo (artículo 215, ordinal 2º).

En nuestros días la tradicional resistencia que se había venido poniendo al cabal desarrollo de los preceptos constitucionales por el legislador —o de la ley por el poder reglamentario— ha sido previamente dejada de lado por la doctrina venezolana, menos tímida ahora en ese sentido. Conforme a esta evolución doctrinaria, la limitada reproducción “a escala” (Moles) de la norma base, ha dado paso a un desenvolvimiento o desarrollo de ella —sin en modo alguno contrariarla, claro está— a través del precepto inferior ejecutor de la misma: carecería de sentido el limitarse *casí* a “reproducir” la norma ejecutada.

En conexión con esta idea, y respecto de la materia objeto del caso de autos, la jurisprudencia venezolana se ha pronunciado en el mismo sentido. Reciente testigo de ello es la decisión de esta misma Sala Plena de 20-6-84 (Mario Rodríguez Pérez y Enrique Andueza Acuña c/ artículo 21, aparte 2, de la Ley del Banco Central), decisión que dejó subsistente la norma impugnada, la cual fijaba condiciones de edad no explicitadas en el texto constitucional, y que los recurrentes consideraban atentatorias de los artículos 112 y 61 de la Constitución.

El principio así sentado resulta enteramente ajustado a Derecho, sobre todo en sistemas como el nuestro donde al legislador le corresponde ejercer su función primordial en todo asunto de competencia nacional y en lo relativo al funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional (art. 139 de la Constitución), una de cuyas materias es “la administración de justicia y la organización y competencia de los Tribunales” (numeral 23 del artículo 136).

Sin que para realizar ese desarrollo sea necesario —como parece insinuarlo la sentencia de la cual disentimos— de una suerte de exhortación constitucional al legislador mediante expresiones como: “la ley proveerá”, “la ley dispondrá”, “la ley regulará”, y otras a las cuales acude —sin obligación de hacerlo— frecuentemente el constituyente y que son citadas en la sentencia de la cual disentimos. Exhortación, por lo demás, que ni siquiera se exige al Poder Ejecutivo —enteramente sometido como está al principio de legalidad— cuando ejerce su función reglamentaria, en cuya misión debe tan sólo limitarse a respetar el espíritu, propósito y razón de la ley que ejecuta.

El anterior principio ha sido asimismo puesto de relieve por la jurisprudencia de esta Corte, en los siguientes términos:

“Es presupuesto básico que *la competencia de la Corte Suprema de Justicia no puede interpretarse limitativamente*, considerando como atribuidas a su decisión únicamente las materias que el ordenamiento constitucional establezca; no sólo porque ello es obligante deducirlo de la simple lectura del ordinal 11º del artículo 215 de la Constitución de la República, sino porque es además un reclamo expresado en el Preámbulo de nuestra Ley Fundamental que el Estado de Derecho para fortalecerse demanda mayor protección para los ciudadanos y mayor vigilancia sobre el poder administrador.

A estos fines son pertinentes las palabras escritas por el Constituyente en la Exposición de Motivos que precedió al Proyecto de Constitución: «*Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia han sido redactadas de manera sobria, enunciándose sólo las más generales y comprensivas*» (señalada sentencia de 20-11-79. Subrayado nuestro).

La deliberada sobriedad de la redacción constitucional abona precisamente a favor del desarrollo de la misma por el legislador, sin que a nuestro juicio, pueda sostenerse que la competencia atribuida a éste por el ordinal 11º del artículo 215 de la Carta Magna (las demás atribuciones que la ley señala a la Corte) deba limitarse, como en la sentencia se afirma, a “la determinación —o más propiamente la distribución— de la competencia de la Corte entre sus varias Salas, conforme a lo dispuesto en sus artículos 212 y 216”.

Tal interpretación contraría, a nuestro juicio, no sólo la idea expuesta sino también la intención del proyectista constitucional —sin duda, como se verá más adelante, respetada por el propio Constituyente—, cuando afirmara:

“Ha sido propósito de la Comisión redactar un articulado sobrio, que no obstante su definición en cortas líneas, deje cierta flexibilidad al legislador ordinario para resolver cuestiones e injertar modificaciones que correspondan a las necesidades y a la experiencia de la República, sin tener que apelar a una reforma constitucional”.

Intención que trasluce asimismo de la propia transcripción, que en la precedente sentencia se hace, del Informe presentado al Senado el 11 de octubre de 1960 por la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional: “Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia han sido redactadas de manera sobria, enunciándose sólo las más importantes y recogiendo en fórmulas más generales y comprensivas”. Habiéndose añadido, y así se transcribe también en el fallo del cual disentimos, lo siguiente:

“La Comisión al redactar las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, consideró que sólo debían consagrarse aquellas que, por su importancia, debían tener rango constitucional. Estimó la Comisión que los casos citados por el Senador Provenzali Heredia, aun cuando aparecen en algunas Constituciones Venezolanas, no tienen tanta importancia como para figurar en una disposición constitucional. Se pensó que debía dejarse a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de

Justicia decidir si esas materias debían continuar siendo de la competencia de la Corte o si, por el contrario, debían pasar al conocimiento de otro tribunal”.

b. *Competencia en la impugnación de la ilegalidad de ordenanzas*

CSJ-SPA

15-5-84

Presidente Ponente: René De Sola

Las ordenanzas y los demás actos generales no administrativos emanados de los Concejos Municipales sólo pueden ser impugnados por “ilegalidad” por ante la Corte Suprema de Justicia.

Al conocer en alzada de la incidencia, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo consideró que es esta Sala el órgano competente para conocer del recurso de nulidad del acto de efectos generales, por tratarse de una Ordenanza y en virtud de lo dispuesto en el ordinal 9º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y que igualmente le corresponde el conocimiento del acto de efectos particulares, por su evidente conexión con el primero y de conformidad con el ordinal 17º del propio citado artículo 42.

En lugar, pues, de resolver explícitamente la cuestión planteada por la apelación —si eran o no acumulables los dos recursos en una sola demanda—, dictó una sentencia de características singulares, en cuanto ésta no señala el estado a que debe repararse la causa en razón del vicio de incompetencia por ella observado.

Se comprende, sin embargo, que haya procedido así en fuerza de que —según reiterada jurisprudencia— la Corte Suprema de Justicia es juez exclusivo de su propia competencia.

De todos modos, ordenar al Juez *a quo* remitir los autos a esta Sala, significa implícitamente el planteamiento por éste de la declinatoria de su jurisdicción, cuestión que deberá analizar esta sentencia para establecer en definitiva su procedencia o improcedencia.

Pero antes y en beneficio de la correcta aplicación de la ley, la Corte no puede dejar de advertir que el juez *a quo* no podía dividir a su criterio la continencia de la demanda intentada admitiendo uno solo de los recursos en ella acumulados. Si, como él consideró, sus respectivos procedimientos son incompatibles, la lógica consecuencia de la aplicación del ordinal 4º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, era declarar inadmisibles la totalidad de la demanda y no sólo una de sus partes.

En sentencia dictada el 5 de abril próximo pasado (caso FACUR), esta Sala estableció su propia competencia para conocer de los recursos de nulidad que puedan intentarse para impugnar una Ordenanza municipal por razones de ilegalidad.

La Sala acogió entonces la totalidad de los argumentos que en el susodicho caso había expresado la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y que han sido reiterados por ésta en el que es objeto de actual consideración.

Sin apartarse de tal posición y antes por lo contrario para reforzar sus fundamentos, la Sala considera ahora conveniente agregar algunos argumentos acerca de la recta y coordinada interpretación de los artículos 112 y 181 de la Ley Orgánica que rige sus funciones, para una mejor orientación de los Jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El primero de dichos artículos reza textualmente:

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 emanado de algunos 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. (Subrayado por la Sala).

Es indudable que si en la disposición transitoria pertinente no existe una mención precisa de las Ordenanzas y demás actos generales emanados de los Concejos (cuerpos deliberantes municipales), corresponderá a la Corte el conocimiento de las correspondientes acciones de nulidad, por razones de inconstitucionalidad (Sala Plena) o de ilegalidad (Sala Político-Administrativa) que contra aquéllos se intenten.

La disposición transitoria pertinente es el artículo 181 *ejusdem*, que en su primer párrafo se expresa así:

Artículo 181. Mientras se dicta la Ley que organice la jurisdicción contencioso-administrativa, los Tribunales Superiores que tengan atribuida competencia en lo Civil, conocerán, en primera instancia en sus respectivas circunscripciones, de las acciones o recursos de nulidad contra *los actos administrativos* de efectos generales o particulares, emanados de autoridades estatales o municipales de su jurisdicción, si son impugnados por razones de ilegalidad. (Subrayado por la Sala).

De la norma transcrita aparece claramente que sólo cuando se trate de *actos administrativos* de efectos generales o particulares tendrán dichos Tribunales Superiores competencia para conocer de las acciones o recursos de nulidad intentados por razones de ilegalidad.

No pueden, por tanto, las ordenanzas ni los demás actos generales —no administrativos— emanados de los Concejos Municipales, ser impugnados por ilegalidad sino ante la Corte Suprema de Justicia, en virtud de que la mencionada disposición transitoria no los comprende en su campo de excepción.

Siendo los Concejos Municipales cuerpos colegiados integrantes del Poder Público, las ordenanzas y demás actos generales —que no sean actos administrativos estos últimos— que de ellos emanen, sólo podrán ser objeto de impugnación por ilegalidad ante esta Sala Político-Administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 9º del artículo 42 y en el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

Según se expone en la narrativa, se ha demandado también y conjuntamente la nulidad, por razones de ilegalidad, de un acto administrativo de efectos particulares emanado de un Concejo Municipal y que fue fundamentado en el acto general (Ordenanza) asimismo impugnado por el mismo motivo.

La competencia para conocer aisladamente del recurso de nulidad por ilegalidad de este acto administrativo de efectos particulares, correspondería al Juez Superior en lo Contencioso-Administrativo en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria antes citada y transcrita (artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

Pero es indiscutible que, dada su íntima conexión con la acción de nulidad del acto de efectos generales que le sirve de fundamento, se impondría en todo caso la acumulación de ambos recursos para evitar que se dicten sentencias contrarias o contradictorias, conforme a sanos principios de derecho procesal que, en lo que se refiere a esta Sala Político-Administrativa, han sido expresamente adoptados en el ordinal 17º del artículo 42 *ejusdem*.

c. *Conflictos de competencia*

CSJ-SPA (165)

21-6-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

La Corte es competente para conocer de los conflictos de competencia de los Tribunales Contencioso-Tributarios.

De acuerdo al artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte, los conflictos de competencia (ordinal 21 del artículo 42 *ejusdem*) corresponde decidir a las Salas Civil o Penal, por manera que, en principio, esta Sala Político-Administrativa no tiene atribución para entender de cuestiones de competencia y, desde luego, de las acumulaciones que se dirimen por la misma vía.

Empero, lo anterior es así cuando se trata, sin duda, de Tribunales que no tienen un superior común, tal como lo aclara el ordinal 9º, del artículo 215 de la Constitución y reitera el ordinal 21 del artículo 42 de la Ley de la Corte; y en el caso de los Tribunales en conflicto tienen un Superior único y común: la Sala político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, pues de las decisiones de los Tribunales de lo Contencioso Tributario se da apelación para ante la Corte (artículo 213 del Código Orgánico Tributario) y, en su virtud, compete a esta Sala de conformidad con el ordinal 18 del artículo 42 en concordancia con el 43, ambos de su Ley Orgánica.

Por lo tanto, siendo la Sala, en lo jurisdiccional, superior común de todos los Tribunales de lo Contencioso Tributario, le corresponde dirimir la controversia surgida.

d. *Avocamiento*

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

CSJ-SPA (153)

7-6-84

La Corte señala los extremos necesarios para que proceda "avocamiento" en determinadas causas.

Según el escrito contentivo de la acción de nulidad incoada ante el Juzgado Superior de la Región Occidental, la cuestión se planteó así: que el Concejo Municipal del Distrito Maracaibo del Estado Zulia sancionó el 27 de mayo de 1982, la reforma parcial de la Ordenanza sobre Tarifas para Transporte Urbano; que la competencia municipal no abarca la regulación de tarifas para el transporte urbano de pasajeros, por ser de la competencia nacional; que, de conformidad con el artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se ocurre para "impugnar y anteponer el recurso de nulidad de la Ordenanza... (por) ilegalidad ésta que se desprende del texto de las leyes citadas que le dan competencia en materia de Tarifas... al Ministerio de Transporte y Comunicaciones...", que fundan "la ilegalidad en los artículos 68 de la Constitución Nacional, 4 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y 132 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia...".

La Sala, con vista de lo expuesto en el capítulo anterior, resumen del contenido de la demanda y de lo dicho en la solicitud de avocamiento, observa:

"Avocar" es, según el diccionario de la Real Academia, un término forense y significa "atraer o llamar a sí un juez o tribunal superior, sin que medie apelación, la causa que se estaba litigando o debía litigarse ante otro inferior", y también significa,

en general, el atraer o llamar a sí cualquier superior el negocio sometido a examen y decisión de un inferior; y, por eso, el texto del ordinal 29 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte concuerda con ese concepto, pues en su virtud puede la Sala Político-Administrativa (no las otras, tal como aparece del artículo 43) solicitar algún expediente que cursare ante otro Tribunal y avocarse al conocimiento del asunto "cuando lo juzgue pertinente", y siendo la Sala parte integrante del más alto Tribunal de la República, obviamente el avocamiento será de asunto que curse ante un Tribunal distinto que forzosamente es el jerárquico inferior.

Por tanto, el avocamiento, a tenor de la Ley de la Corte, requiere la concurrencia de tres circunstancias:

- 1) Que un asunto judicial curse ante algún otro Tribunal de la República;
- 2) Que ese Tribunal, que está conociendo del asunto, fuese el competente; y
- 3) Que ese Tribunal no haya perdido jurisdicción para seguir conociendo bien por haber admitido la apelación, o por haber dictado sentencia sometida a consulta de ley.

Es lógica la necesidad de que se den todos esos extremos, pues si la Sala fuese la competente para conocer, en primera instancia o en segunda en virtud de haberse agotado la primera, entonces no habría avocamiento, sino planteamiento directo de la cuestión de competencia, y si ya el inferior hubiese admitido apelación y ordenado la consulta, el asunto debía pasar al Superior por virtud del efecto devolutivo de la apelación o la consulta; además, es obvia la necesidad de estar en curso el asunto, ya que la Sala lo que está facultada es para "solicitar el expediente", luego debe haber uno ya en tramitación y curso.

Por lo demás, el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte precisa lo que es de su competencia, y entre ello incluye lo de "solicitar algún expediente... y avocarse": luego, el avocamiento es una manera de darse competencia la Sala cuando no la tuviere por alguno de los otros ordinales distintos del 29, pues de serlo entonces no cabría la figura del "avocamiento" que viene a ser un medio peculiar de absorber una competencia cuando no la tiene atribuida expresamente y no se trata, pues, de alguno de los casos o situaciones que ponen de manifiesto ser de la competencia de la Corte en Sala Político-Administrativa.

Ahora bien, dadas las circunstancias que hacen pertinente el "avocamiento", éste no procede de pleno derecho, sino que ocurrirá cuando "lo juzgue pertinente", y esto es lógico y natural porque si el avocamiento fuese una obligación de la Sala o un derecho de los interesados, se pondría a la Sala en trance de convertirla en Tribunal Único de la República.

Por eso, conviene tener presente que el avocamiento es una mera facultad o potestad de la Sala; mientras que si ella, por ley, es la competente, su actitud no es basarse en esa facultad, sino plantear directamente la cuestión de competencia y asumir el asunto por corresponder a alguno de los casos atribuidos a su conocimiento expresamente por la ley misma.

Lo anterior debía destacarse, pues el solicitante plantea la situación de manera ambigua: pretende que la Sala se "avoque" por ser la competente para conocer del asunto que se ventila ante el Superior de la Región Occidental; entonces, o es avocamiento o es cuestión de competencia directa, precisa y específica.

B. *Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo*a. *Competencia*

CSJ-SPA (205)

19-7-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La competencia para conocer los juicios de nulidad de los actos administrativos emanados de los jueces corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

Sentada la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer del recurso de nulidad propuesto, queda por determinar a cuál órgano de esta jurisdicción corresponde específicamente su conocimiento y, a tal efecto, se observa:

En anterior ocasión, al resolver sobre la admisión de un recurso de nulidad contra una medida de destitución dictada por el titular de un tribunal impugnada por ilegalidad (Exp. 3771 - Auto 20-10-83), la Sala ha declarado que la competencia para conocer de los actos administrativos emanados de los Jueces corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en aplicación de la norma residual de competencia contenida en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Igual pronunciamiento le toca hacer en esta oportunidad por cuanto, aunque el actor ha invocado razones de inconstitucionalidad para atacar el acto administrativo del Juez Cuarto Penal —en cuyo caso sí sería competente la Sala para conocer del mismo a tenor de lo previsto en el ordinal 11 del artículo 42 *ejusdem*—, observa, sin embargo, la Sala que no se trata efectivamente de la infracción directa de disposiciones constitucionales —supuesto determinante de la competencia de este Máximo Tribunal, según reiterada jurisprudencia—, sino más bien de cuestiones de hecho que el juez de lo contencioso debe subsumir en supuestos contemplados en normas legales; y las normas constitucionales cuya violación se alega son genéricas (v.gr., derecho de la defensa), conectadas con disposiciones legales cuyo examen en el caso concreto debe el juez realizar.

En consecuencia, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, por razones distintas a las alegadas por su Juzgado de Sustanciación en el auto dictado el 12 de marzo de 1984, se declara incompetente para conocer del recurso interpuesto por el abogado Alí Quiñones Medina contra el Decreto N° 61 dictado el 11 de agosto de 1983 por el Juez Cuarto de Primera Instancia en lo Penal, y ordena remitir el expediente a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, para su conocimiento y decisión.

CPCA

14-6-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es competente para conocer de los recursos de nulidad contra actos de los inspectores del trabajo.

Y al respecto se observa:

¿Tiene competencia esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo para conocer recursos de nulidad contra actos de los inspectores del Trabajo que deciden los procedimientos previstos en el artículo 204 de la Ley del Trabajo?

El artículo 204 de la Ley del Trabajo es una norma compleja con un amplio contenido, que establece: a) la inamovilidad que gozan los trabajadores que estén formando un sindicato; b) el régimen de inamovilidad que tienen 7 miembros de la Junta Directiva del organismo sindical ya constituido; y c) determina el procedimiento para despedir a un trabajador amparado por la inamovilidad cuando un patrono alega que el trabajador ha incurrido en causal a tal fin, y al efecto dispone que el Inspector del Trabajo, una vez recibida la solicitud del patrono, citará al trabajador y abrirá una articulación probatoria, y concluida ésta, dentro del término de 5 días, dictará su decisión. Ahora bien, establece igualmente en su parte *in fine* el artículo 204 de la Ley del Trabajo, así como el artículo 345 del Reglamento de la Ley del Trabajo, que contra la citada decisión del Inspector del Trabajo no se concederá apelación alguna. En tal sentido, es oportuna la ocasión para ratificar esta Corte la jurisprudencia emanada de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que sólo le da a dicha expresión un valor aplicable en sede administrativa; en consecuencia, ante el contenido de la mención citada, debemos interpretar que *contra la decisión del Inspector del Trabajo que recaiga en los procedimientos regulados por el artículo 204 de la Ley del Trabajo, no hay posibilidad de impugnarla en sede administrativa, o sea, contra dicha providencia no proceden los recursos administrativos. Hecha la anterior precisión, podemos expresar que, dictada la decisión por el Inspector del Trabajo, puede el administrado interponer contra ella, dentro del lapso de ley, recurso contencioso administrativo de anulación, por cuanto en principio todo acto del poder público está sujeto al control jurisdiccional.*

Estima igualmente este órgano de la jurisdicción contencioso administrativa, que, de conformidad con el contenido del ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esta Corte es el Tribunal competente para conocer de las acciones o recursos de nulidad que pueden intentarse por razones de ilegalidad, contra los actos administrativos emanados de autoridades diferentes a las señaladas en los ordinales 9º, 10º, 11º y 12º del artículo 42 de la citada Ley, si su conocimiento no estuviese atribuido a otro Tribunal; de lo anterior podemos afirmar que, efectivamente, los Inspectores del Trabajo son autoridades no comprendidas en los numerales indicados que integran el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por lo cual, esta Corte, dada la competencia residual que tiene acreditada, es el órgano facultado para conocer del presente procedimiento, y así se declara.

b. Procedimiento

CPCA

24-5-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se aplica a los procedimientos que se siguen por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

El apelante observa que el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que es el que señala la competencia del Tribunal Contencioso-Administra-

tivo que dictó la sentencia, establece igualmente el procedimiento que el mismo ha de seguir en la tramitación de los recursos, el cual, en forma alguna remite al artículo 86 *ejusdem*, en razón de lo cual a los fines de la declaratoria de la perención el juez debía regirse por el artículo 201 del Código de Procedimiento Civil, que contempla al efecto el lapso de tres (3) años para que la misma opere. Señala al efecto el apelante que, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no es directamente exhortada en este caso y su aplicación ha sido el producto de una "extensión analógica o de una interpretación extensiva del principio de la perención abreviada" y añade: "La decisión recurrida no expone fundamento alguno para esta interpretación y queda, en este sentido, viciada de falta de motivación". Estima el recurrente que la perención es una figura que se relaciona con el órgano jurisdiccional y no con el juicio y no existe razón para atribuirle en consecuencia al tribunal contencioso-administrativo la perención específica y particular que ha previsto la Ley solamente para el Tribunal Supremo por la razón de que antes de la creación de la jurisdicción contencioso-administrativa fuera la Corte Suprema de Justicia el único Tribunal con competencia para conocer de los asuntos jurisdiccionales. Señala al efecto:

"La Ley ha ordenado que se siga en los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo los mismos trámites procedimentales contentivos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pero no ha dispuesto y no puede pretenderlo el Tribunal recurrido que se apliquen también normas que tienen razón de ser, no en los juicios de los que ha de conocer ese Tribunal sino en la naturaleza única y especialísima de la Corte Suprema de Justicia como órgano jurisdiccional. Ahora bien, si la razón de ser de la perención es la conveniencia de liberar el estado de la atención indefinida de un asunto contencioso puesto bajo su control, la razón de ser de la perención abreviada que aparece en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia tiene que ser la de liberar a ese especialísimo órgano jurisdiccional de la atención de un asunto litigioso que se lleve por ante él. Esta razón no compete al Tribunal recurrido puesto que la Ley le ha asignado el conocimiento de los juicios contencioso-administrativos y no la especial normativa interna atinente al máximo Tribunal".

Las impugnaciones del querellante contra el fallo recurrido pueden sintetizarse en las siguientes:

Primero: Falta de base legal en la decisión.

Segundo: Falta de motivación.

Análisis de las impugnaciones

Esta Corte observa que el artículo 181, ubicado en las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no sólo establece las atribuciones en lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores que tengan competencia en lo civil, sino también les indica las normas en base a las cuales "tramitarán dichos juicios", lo cual hace en su segundo aparte, señalando al efecto: "En la tramitación de dichos juicios los Tribunales Superiores aplicarán en sus casos, las normas establecidas en las Secciones Segunda, Tercera y Cuarta del Capítulo II, Título V, de esta Ley". El mismo sistema es utilizado en lo que atañe a esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, a la cual el artículo 185 le asigna las competencias y en el primer aparte le señala los procedimientos que ha de seguir para ejercerlos.

Es obvio que el legislador aludió a las secciones que tratan el procedimiento para los "juicios de nulidad de los actos de efectos generales", al relativo a los "juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares" y a las "disposiciones comunes a los juicios de nulidad de actos de efectos particulares"; añadiendo por lo que

atañe a esta Corte el procedimiento para las apelaciones ("Del procedimiento en Segunda Instancia"); pero tal circunstancia no puede interpretarse como excluyente de la aplicación a los nuevos tribunales contencioso-administrativos creados por la ley, de las "Disposiciones generales" relativas a todos los procedimientos contencioso-administrativos, por cuanto en tales "disposiciones" está el espíritu mismo del contencioso y los poderes que al juez que conoce y decide en tal materia le corresponden. En efecto, en las disposiciones generales se encuentran las siguientes materias:

Primero: El orden jerárquico de las fuentes que rigen la tramitación de los recursos y acciones contencioso-administrativos (artículo 81).

Segundo: El señalamiento expreso de que la vía contencioso-administrativa, salvo disposición en contrario opera, se abre, a instancia de parte y no de oficio (artículo 82).

Tercero: La forma del encabezamiento de las acciones y recursos ante la Corte Suprema de Justicia (artículo 83).

Cuarto: Los requisitos de admisibilidad de las demandas y recursos (artículo 84).

Quinto: La competencia nacional de la Corte Suprema de Justicia que permite que cualquier demanda o recurso pueda ser interpuesta por ante un juez ordinario para su remisión a dicho organismo (artículo 85).

Sexto: La perención abreviada de los juicios contencioso-administrativos tanto en la primera como en la segunda instancia (artículo 86).

Séptimo: Los efectos del desistimiento y de la perención en los procedimientos de segunda instancia (artículo 87).

Octavo: El carácter supletorio de las normas del Código de Procedimiento Civil en los juicios contencioso-administrativos (artículo 88).

Noveno: La limitación de la prueba de posiciones juradas en el contencioso-administrativo (artículo 89).

Décimo: Los requisitos de la procedencia de la prueba de inspección ocular en los archivos de la Administración (artículo 90).

Décimo Primero: La regulación de la exhibición de los documentos solicitada a la Administración (artículo 91).

Décimo Segundo: El carácter no suspensivo de la apelación contra el auto de admisión de pruebas y el doble efecto del auto de admisión de dicha materia (artículo 92).

Décimo Tercero: La designación de ponente y el inicio de la relación de la causa (artículo 93).

Décimo Cuarto: La forma como ha de realizarse la relación y su división en dos fases o etapas (artículo 94).

Décimo Quinto: La forma como ha de realizarse el acto de informes (artículo 95).

Décimo Sexto: Los efectos de la celebración del acto de informes (artículo 96).

Décimo Séptimo: Los lapsos para apelar de las decisiones del Juzgado de Sustanciación (artículo 97).

Décimo Octavo: La regulación del recurso de hecho en el contencioso-administrativo (artículo 98).

Décimo Noveno: El poder del Presidente del Juzgado de Sustanciación de reservarse algunos asuntos (artículo 99).

Vigésimo: La regulación del término de la distancia (artículo 100).

Vigésimo Primero: Algunas reglas sobre la distribución de los recursos (artículo 101).

Como puede apreciarse, si bien algunas de las normas expuestas son específicas de un tribunal colegiado, en su inmensa mayoría son propias de la actuación de cualquier tribunal contencioso-administrativo y sin ellas el juez se sentiría limitado en la aplicación de los procedimientos concretos tanto de los recursos contra los actos particulares como en los relativos a los actos generales y asimismo en los de segunda ins-

tancia. ¿Por qué, entonces, no se señaló en forma expresa que tales reglas eran posiciones transitorias? A juicio de esta Corte la respuesta está en el hecho de que si la ley les señaló a los tribunales superiores que, para decidir los recursos de nulidad contra los actos de efectos generales y de efectos particulares, debían seguir el procedimiento previsto para los mismos, necesariamente los estaba remitiendo a la normativa general que rijan dichos procedimientos.

En numerosas sentencias de este organismo jurisdiccional se ha asentado el criterio que precedentemente se expusiera, señalando al efecto la de fecha 29 de febrero de 1984, en relación con la aplicación de la perención abreviada por esta Corte, que las "Disposiciones Generales como tales, iluminan, guían, complementan, las disposiciones procedimentales específicas contenidas en los capítulos subsiguientes".

Estimar que el juez contencioso no puede valerse de los poderes establecidos en las disposiciones generales sería crear una total laguna sobre las pruebas (exhibición, inspección ocular, confesión); sobre los requisitos de admisibilidad; sobre las etapas fundamentales del proceso (relación, informes); sobre la decisión del recurso del hecho; sobre los lapsos para apelar de las decisiones del Juzgado de Sustentación y sobre las fases finales del procedimiento.

c. *Inapelabilidad de sus decisiones ante la Corte Suprema de Justicia*

CSJ-SPA (121)

10-5-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Las sentencias dictadas en los juicios que se ventilan en única instancia ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en virtud de disposición legal expresa, son inapelables ante la Corte Suprema de Justicia.

Según el escrito contentivo de la acción de nulidad incoada, ésta se funda en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y fue por eso por lo que la Corte Primera, en el auto dictado el 30 de junio de 1983, negó la apelación incoada contra su fallo del 10 de mayo de 1983 que la declaró inadmisibles por caducidad.

Ahora bien, pretende el recurrente que, en el caso, tal apelación sería admisible porque el Tribunal *a quo* no decidió el fondo, sino que se limitó a declararlo inadmisibles.

Así, planteada la cuestión, se observa:

Dispone el aparte último del artículo 185 de la Ley de la Corte —aplicado por la recurrida— que "contra las decisiones que dicte dicho Tribunal en los asuntos señalados en los ordinales 1º al 4º de este artículo no se oirá recurso alguno. Contra las sentencias definitivas que dicte el mismo Tribunal en los demás juicios de que conozca, podrá interponerse apelación dentro del término de cinco días, ante la Corte Suprema de Justicia".

De los términos de la norma, se aprecia que en el caso no cabe el recurso de apelación que se ha ejercido; en efecto, para los asuntos contemplados en el ordinal 3º del artículo 185 la Ley lo que hace es consagrar la regla de que tales asuntos se ventilan en instancia única, esto es, no se oye recurso alguno contra las decisiones. Por lo demás es imposible inferir que la norma se contrae exclusivamente a las sentencias que resuelvan el fondo, pero no a las que dentro del mismo juicio tomen otras providencias, pues alude en general a que "contra las decisiones que dicte..." y no indica —como parece sugerir el recurrente— "contra las sentencias que decidan el fondo de la acción de nulidad", por lo cual no cabe hacer la distinción que pre-

tende el recurrente para aspirar a que, dada la índole y contenido de la recurrida, sí sería admisible apelación.

Es más: aun cuando la norma dijese "contra las sentencias definitivas...", tampoco habría recurso contra las de otra naturaleza dictadas en un juicio con motivo de las acciones contempladas en el ordinal 3º del artículo 185; en efecto, es absurdo que en un juicio en el cual no se dé recurso contra la sentencia principal (la definitiva que resuelve el fondo) pueda dársele contra decisiones que, sin pronunciarse sobre el fondo, declaren inadmisibile la acción, porque si no hay recurso contra lo principal menos puede haberlo contra lo incidental o previo, de modo que si el máximo fallo es irrevisable por el Superior tampoco pueden serlo otros de menor rango dentro de la clasificación de las sentencias (definitivas e interlocutorias, interlocutorias con fuerza definitiva e interlocutorias simples; en interlocutorias de plena sustanciación e interlocutorias de mera sustanciación).

En suma, por una parte la norma alude a "decisiones" sin hacer distingo alguno; y, por otra, aun de aludir a "sentencias definitivas", es obvio que negado el recurso para lo principal, por fuerza lo está para lo incidental o interlocutorio. No procede, por tanto, el recurso de hecho, el cual, desde luego, no prejuzga acerca del contenido de la sentencia misma objeto de la apelación que se niega.

C. *Tribunales ordinarios: acciones interdictales*

CSJ-SPA (191)

16-7-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

La competencia para conocer de los interdictos es de la jurisdicción ordinaria y particularmente de los Tribunales Civiles de Primera Instancia.

El artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte, después de determinar que los Tribunales competentes "de acuerdo con las previsiones del derecho común o especial" conocerán en primera instancia de los recursos o acciones contra los Estados y Municipios y de las acciones de "cualquier naturaleza" que intenten la República, los Estados o los Municipios contra los particulares y de atribuir competencia en segunda instancia a los Tribunales a quienes corresponde de conformidad con el derecho común si el demandante es un particular; en su aparte final estatuye:

"En los juicios interdictales, de deslinde o de desahucio, se aplicará, respectivamente, lo dispuesto en los Títulos VII, IX y XVI del Libro Tercero, Parte Primera, del Código de Procedimiento Civil".

De lo transcrito se deduce, muy claramente, que en los juicios interdictales, sea cual fuere el querellado, hay que aplicar el contenido íntegro del Título VII, Libro Tercero, Parte Primera, del Código de Procedimiento Civil, dentro del cual está el artículo 595 que dice:

"Es Juez competente para conocer de los interdictos el que ejerza la plena jurisdicción ordinaria en primera instancia en el lugar donde esté situada la cosa...".

Y el precedente artículo —594— dice así:

"El conocimiento de los interdictos corresponde exclusivamente a la jurisdicción ordinaria, sea cual fuere el fuero de la parte contra quien se intenten".

Ahora bien, lo previsto en el aparte último del artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte tiene que referirse, sin duda, a cualquier acción interdictal, sea cual fuere el querellante y el querellado, pues de no ser así sobraría y estaría demás, ya que —de no existir— regiría lo pautado en la primera parte de la misma norma: cualquier acción que intenten la República, los Estados y los Municipios contra los particulares es de los Tribunales competentes según el derecho común o especial (ordinal 2º), y para las acciones contra los Estados o Municipios se aplica el ordinal 1º del artículo 183, lo que haría inútil la previsión del último aparte.

Según los ordinales 15 y 16 del artículo 42 de su Ley, la Corte es competente para conocer de acciones contra institutos autónomos estimables en dinero cuando exceden de cinco millones de bolívares o de otras no estimables; pero esa competencia no es absoluta, pues le corresponde sólo cuando no estuviere atribuida a otra autoridad judicial, y, en el caso, por mandato del artículo 183 de la Ley, en concordancia con los artículos 594 y 595 del Código de Procedimiento Civil, la competencia para conocer de los interdictos es de la jurisdicción ordinaria y, particularmente, de los Tribunales civiles de primera instancia, por lo cual la Corte —y esta Sala en especial— no es competente para conocer de interdictos —posesorios o prohibitivos— contra la República, institutos autónomos o empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, pues el artículo 183 de su Ley Orgánica la excluye y se la da al Tribunal que ejerce la plena jurisdicción ordinaria en primera instancia (estos son los Tribunales de Primera Instancia en lo Civil) del lugar donde esté situada la cosa (o donde se hubiere abierto la sucesión cuando se trate de posesión hereditaria).

Por eso, los interdictos contra los Estados y Municipios son de la competencia del Tribunal Civil de Primera Instancia a tenor del ordinal 1º del artículo 183 de la Ley de la Corte, y también son competentes para conocer de los interdictos que promuevan la República, los Estados o los Municipios contra los particulares, a tenor del ordinal 2º de ese artículo; y en cuanto a los interdictos contra la República, institutos autónomos y empresas del Estado, son competentes los mismos Tribunales por mandato del aparte final, pues no sólo manda a seguir el procedimiento especial, sino a aplicar y tener en cuenta todo el Título VII, y, dentro de éste, figuran los artículos 594 y 595 que precisan el Tribunal competente.

En cuanto a la determinación de la Sala de Casación Civil del 3 de diciembre de 1981, citada por el Juzgado Civil en apoyo de su declinatoria, esta Sala Político-Administrativa no comparte el criterio de aquella Sala, pues no tuvo en cuenta la previsión del artículo 183 de la Ley de la Corte, y por eso la Sala de Casación Civil omitió que, además del artículo 594 del Código de Procedimiento Civil (único que menciona), rige el 595, que determina claramente el Tribunal competente. Esta Sala ha tenido a la vista la indicada sentencia, y encuentra que en ella no se menciona la existencia del aparte final del artículo 183 de la Ley de la Corte, que, sin duda, prevé casos en los cuales la acción no es de la jurisdicción contencioso-administrativa sino del Tribunal ordinario a que corresponde: el de Primera Instancia en lo Civil en materia interdictal; el de Distrito o Departamento en materia de deslinde; el de Parroquia (o Municipio), Distrito (o Departamento) o de Primera Instancia (según la cuantía) en materia de desahucio (o desocupación), siguiéndose cada uno de estos procedimientos especiales por los trámites que contempla la Parte Primera de los Títulos VII, IX y XVI, respectivamente, del Libro Tercero del Código de Procedimiento Civil.

El artículo 183 de la Ley de la Corte no dice que seguirá el procedimiento especial correspondiente a los juicios interdictales, de deslinde o desahucio, sino que, de manera general y absoluta, manda aplicar lo dispuesto en los Títulos del Código de Procedimiento Civil que prevén y regulan esos juicios, pero ello cuando de interdictos se trata obviamente que las reglas sobre competencia de los artículos 594 y 595

se aplican preferentemente aun cuando el querellado fuese la República o algún instituto autónomo.

En conclusión, juzga esta Sala que, por tratarse en el caso de una acción interdictal (querrela interdictal posesoria de restitución), no es competente para conocer, sino que lo es el Tribunal de Primera Instancia en lo Civil, por lo cual no encuentra fundada la declinatoria que en ella se hizo, en cuya virtud ordena devolver el expediente a su origen para que continúe la tramitación del asunto.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que no es competente para conocer de la presente acción interdictal restitutoria (por despojo) incoada ante el Juzgado Sexto de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, por el ciudadano Francisco Uzcátegui Sergent contra el Instituto Autónomo Círculo de las Fuerzas Armadas; y, como consecuencia, determina que el competente es el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, ante el que se intentó la querrela, a quien se ordena devolver los asuntos a los fines legales consiguientes.

2. *El recurso contencioso-administrativo de anulación*

A. *Motivos del recurso: inconstitucionalidad*

CPCA

14-6-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Para configurarse un vicio de inconstitucionalidad se requiere que el funcionario que dicta el acto impugnado viole la Constitución en forma directa, interpretando y aplicando al caso concreto una norma constitucional.

Además es necesario en el presente caso establecer si estamos ante un recurso por inconstitucionalidad o por ilegalidad, por cuanto si corresponde al primer tipo de los enunciados, la competencia para su conocimiento le está atribuida a la Corte Suprema de Justicia, al detentar nuestro Máximo Tribunal exclusividad para conocer los recursos de nulidad contra actos administrativos por inconstitucionalidad. Observa esta Corte que la recurrente denuncia que la Resolución impugnada violó el artículo 68 de la Constitución, norma que establece el inviolable derecho a la defensa, principio que por disposición del texto constitucional debe ser desarrollado por la Ley, donde se establecen las normas que aseguren el efectivo ejercicio de esta garantía.

Ahora bien, para configurarse un vicio de inconstitucionalidad se requiere que el funcionario que dicta el acto impugnado lo haga de forma directa, o sea, interpretando y aplicando al caso concreto una norma constitucional. En el presente caso el derecho a la defensa está regulado para su mejor ejercicio de forma inmediata en la Ley del Trabajo, en su Reglamento y supletoriamente en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, normas que señalan el procedimiento a seguir, los términos a cumplir y las oportunidades para hacer alegatos, por lo cual, en todo caso, si se denuncia inobservancia del procedimiento establecido, lo que contiene en esencia el presente recurso es la pretensión de plantear un vicio de ilegalidad; por cuanto el funcionario del Trabajo no interpretó ni aplicó directamente normas de rango constitucional, sino que su actuación estuvo regida por normas de carácter legal o sublegal; por lo cual, esta Corte estima que se encuentra ante una denuncia por ilegalidad y no por inconstitucionalidad; en consecuencia, tiene competencia esta Corte para su conocimiento, y así expresamente se declara.

- B. *Objeto: actos de efectos particulares y el acto de efectos generales que le sirve de fundamento*

CSJ-SPA

15-5-84

Presidente Ponente: René De Sola

El procedimiento a seguir en los casos de demanda de nulidad por ilegalidad de un acto administrativo de efectos particulares y al mismo tiempo la del acto general que le sirve de fundamento, será el establecido en la sección tercera del Capítulo II del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Queda por resolver el procedimiento aplicable a fin de evitar la incompatibilidad a que aludió el mencionado auto de 17 de noviembre de 1980.

Ciertamente no prevé la Ley Orgánica de la Corte un procedimiento especial para casos como el presente, en que se demandan la nulidad de un acto administrativo de efectos particulares y al mismo tiempo la del acto general que le sirve de fundamento, y se aducen razones de ilegalidad para impugnar a ambos.

Ante tal situación y conforme a lo previsto en el artículo 102 de su Ley Orgánica, corresponde a la propia Corte aplicar el procedimiento que juzgue más conveniente.

En ejercicio de tal facultad, qué mejor solución que la de recurrir a la aplicación analógica de otra norma de su propia Ley que ofrece perfecta similitud con el caso no contemplado que es objeto de la presente consideración.

La norma en referencia no es otra que el artículo 132 de su Ley Orgánica, que contiene tres elementos fundamentales: 1) que se alegaren razones de inconstitucionalidad para impugnar ambos actos (para "impugnarlos", dice la ley utilizando el acusativo enclítico del pronombre "ellos", con el que abarca ambos actos); 2) compartida la competencia entre dos órganos judiciales diferentes (la Corte en Pleno y la Sala Político-Administrativa), el de mayor jerarquía asume la competencia total; y 3) que de los dos procedimientos aisladamente aplicables, privará el que mayor garantías ofrece para el ejercicio de sus derechos por todos los interesados (el de los juicios de nulidad de los actos de efectos particulares).

En el caso de autos, no existe otra diferencia con la situación contemplada en esta norma, sino que son de ilegalidad las razones de impugnación de ambos actos. La analogía se impone, y, en consecuencia, la Corte decide que para la tramitación del presente juicio se seguirá el procedimiento establecido en la Sección Tercera del Capítulo II del Título V de su Ley Orgánica.

- C. *Legitimación activa*

CPCA

7-5-84

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El destinatario de un permiso de construcción que se revoca, así no sea propietario y haya dejado de ser arrendatario del inmueble respectivo, tiene interés personal legítimo y directo en su impugnación.

Conforme al artículo 14 del Código de Procedimiento Civil, para que haya acción debe haber interés, aunque sea eventual o futuro, salvo el caso en que la Ley lo exija actual.

La carencia de interés da lugar a la inadmisibilidad de la demanda por inexistencia de la acción debido a la falta del interés.

Estos supuestos del procedimiento ordinario, son trasladados con algunas variaciones al procedimiento contencioso-administrativo, así, para que haya acción en un recurso de nulidad contra un acto administrativo de efectos particulares se exige que el solicitante tenga interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate (artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

La falta manifiesta de ese interés, así como la falta de cualidad en el recurrente constituye una causal de inadmisión de la acción (ordinal 1º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), pudiendo dar lugar, como en el procedimiento ordinario, a una excepción de inadmisibilidad.

La noción de interés ha sido señalada por el tratadista Berriat Saint Prix, como: "es una ventaja que obtener o un daño que evitar", asimismo, define la cualidad, como: "ser dueño de la acción por propio derecho o poder ejercerla como representante de otro".

Mientras que en el procedimiento ordinario, basta solamente el interés para accionar, el procedimiento contencioso administrativo exige en nuestro sistema que ese interés sea personal, legítimo y directo.

Existe interés directo:

Cuando la anulación del acto supone un beneficio para el demandante. Cuando de prosperar la acción intentada se origine un beneficio en favor del accionante. A su vez este beneficio puede ser de distinta naturaleza, no solamente administrativo, la Ley no toma en cuenta la naturaleza sustancial del interés, sino su relación inmediata o mediata con la repercusión o efecto del acto administrativo contra el que se recurre, exigiendo solamente que tal repercusión no sea lejanamente derivada o indirecta, sino que sea consecuencia o secuela inmediata del acto administrativo. En tal sentido, el beneficio puede consistir en una ventaja económica o de otra índole.

Existe interés personal:

Cuando el beneficio que ha de reportar la anulación del acto sea en favor de la persona que actúa como demandante.

Existe interés legítimo:

Cuando el demandante resulte lesionado a causa de la decisión administrativa impugnada.

A la luz de estas consideraciones, y con base a los elementos que constan de autos, la Corte aprecia:

Que el acto administrativo objeto del presente recurso, es el emanado del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, revocatorio de un permiso de construcción que había sido otorgado a la recurrente (Tropiburger S. A.).

Que al folio 49 del expediente se encuentra agregado el Permiso Nº 32519, expedido por la Dirección General de Desarrollo Urbano a favor de Tropiburger S. A.

Que al folio 11 corre inserto el oficio Nº 4791, de fecha 26 de noviembre de 1980, emanado de la Secretaría General del Concejo Municipal del Distrito Sucre, cuyo texto es el que sigue:

"Ciudadano Arq. Alberto Enríquez, representante de Tropiburger Presente. Tengo el agrado de dirigirme a usted, en la oportunidad de comunicarle que la Cámara Municipal, en sesión celebrada el día 10 de noviembre de 1980, aprobó el Informe Nº 127 de la Comisión de Urbanismo, cuyo texto me permito transcribirle: »La Comisión de Urbanismo, en su reunión Nº 49 de fecha 5 de noviembre de 1980, consideró como punto de urgencia el planteamiento de la Asociación de Propietarios y Residentes de Prados del Este (Asopraes), referente al permiso de construcción Nº 32519 de fecha 13 de junio de 1980, concedido

por la Gerencia de Desarrollo Urbano, para una edificación destinada al funcionamiento de una "Lunchería-Refresquería" en la parcela N° 110/17 de la Calle Morichal de la citada Urbanización, y en virtud de ello recomienda a la Cámara Municipal tomar la siguiente decisión:

Primero: Los planteamientos de los vecinos merecen seria y respetable acogida, en vista de las notables molestias que un comercio de esta naturaleza ocasiona en una zona residencial que el Concejo Municipal está en el deber de proteger. Segundo: Se propone, en consecuencia, paralizar la construcción que se adelanta y sugerir que la actividad comercial prevista para desarrollar en la Calle Morichal, sea ubicada en otro sector más adecuado, existiendo en Prados del Este una parcela zonificada como Comercio Comunal. Tercero: Proceder a revocar el permiso de construcción N° 32519 de fecha 13 de junio de 1980, una vez obtenido el pronunciamiento de la Sindicatura Municipal. Firmado: Orlando Contreras Pulido, Presidente de la Comisión de Urbanismo. (fdo.) Argelia Laya (Miembro) y Manuel Antonio Sosa (Miembro)». En este sentido y oída la opinión del Síndico Procurador Municipal, obviamente compatible con el contenido del Informe antes transcrito, se acordó revocar el Permiso de Construcción N° 32519, para la Parcela N° 110/07, ubicada en la Calle Morichal de la Urbanización Prados del Este, otorgado a su representada por la Gerencia de Desarrollo Urbano, en fecha 13 de junio de 1980. Participación que le hago, para su conocimiento y fines legales consiguientes".

Que igualmente, al folio 53, corre el oficio N° 5533, de fecha 19 de noviembre de 1980, emanado de la Gerencia de Desarrollo Urbano del Concejo Municipal del Distrito Sucre, cuyo texto reza:

"Ciudadanos Tropiburger. Arq. Alberto Enríquez. Presente. A los fines informativos, según comunicación N° 4564 de fecha 13 de noviembre del presente año, emanada de la Secretaría del Concejo Municipal del Distrito Sucre; cumpro con hacer de su conocimiento que la Cámara Municipal, en su sesión celebrada el día 10 de noviembre de 1980, acordó revocar el permiso de construcción N° 32.519 otorgado por esta Gerencia en fecha 3 de junio del año en curso, para la edificación a realizarse en la Parcela N° 110/17, ubicada en la Calle Morichal de la Urbanización Prados del Este, donde será instalada una Lunchería-Refresquería".

De todo lo cual se desprende un evidente interés para la recurrente Tropiburger S. A., interés que se puede apreciar como: personal, ello en virtud de que el Permiso de Construcción fue otorgado a la recurrente, creando un beneficio a su favor, y la revocatoria de dicho permiso afecta al ente antes beneficiado, Tropiburger S. A., por lo que el interés es personal, y así se declara.

El interés de la recurrente es un interés legítimo, ya que hasta el momento de producirse el acto impugnado estaba provista de una situación jurídica reconocida y amparada tanto por las ordenanzas correspondientes como por el Permiso de Construcción, situación que aparece lesionada con el acto revocatorio, y así también se declara.

El interés de la recurrente es directo, ya que la anulación del acto impugnado (revocatorio del permiso de construcción) acarrearía, de prosperar, un beneficio en favor de la accionante, al restablecerle la situación jurídica lesionada por el acto recurrido, y así se decide.

D. *Condiciones de inadmisibilidad*a. *Acumulación improcedente*

CPCA

12-7-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En caso de acumulación indebida de acciones de nulidad debe declararse inadmisibile toda la demanda.

Como cuestión previa y debido a que la admisibilidad de la demanda en estos juicios de nulidad condiciona la legalidad y validez de las actuaciones de los Tribunales, en el sentido que las demandas que pueden conocer y decidir son sólo las que sean en verdad admisibles, y que la admisión de aquellas que legalmente no debieron ser admitidas no puede producir ningún efecto, por tratarse del incumplimiento de normas fundamentales para la validez de los procedimientos, la Corte revisará en esta oportunidad la procedencia de la admisibilidad de la presente demanda.

En primer término observa la Corte que el Juzgado de Sustanciación no podía dividir la continencia de la demanda intentada admitiendo uno solo de los recursos en ella acumulados. En efecto, si estimó sus respectivos procedimientos incompatibles, como en efecto lo son el de nulidad de los actos de efectos particulares y el de nulidad de los actos de efectos generales, la consecuencia lógica era el de declarar por ese solo motivo inadmisibile la totalidad de la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y no sólo una de sus partes. En este sentido la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de fecha 11-06-84, ha advertido a los Tribunales Contenciosos Administrativos que en casos de acumulaciones indebidas de acciones de nulidad debe declararse inadmisibile toda la demanda. Al no hacerlo así, se violarán normas de orden público como son las relativas a la no división de la continencia de las causas previstas en los artículos 222; 224, ordinal 4º, y 225 del Código de Procedimiento Civil, y las de la admisibilidad de las demandas contencioso administrativas, contemplada en el ordinal 4º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Por consiguiente, al resultar inadmisibile la totalidad de la demanda, y al no haberse declarado así, resultan nulas todas las actuaciones posteriores a este juicio y así se declara.

CPCA

12-7-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Interpuesto un recurso de reconsideración contra un acto que causa estado, mientras éste no se decida o venza el plazo para su decisión, es inadmisibile el recurso contencioso-administrativo.

En efecto, el recurso de reconsideración fue interpuesto en fecha 14 de junio de 1983, es decir, dentro de los quince días hábiles a que se refieren los artículos 94 y 42 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y por tanto, el Rector, como funcionario que debía resolver el referido recurso, disponía de noventa días para ello, al tenor de lo dispuesto en el artículo 91 *ejusdem*, aplicable supletoriamente en cuanto al plazo para decidir tal recurso. Siendo que el acto cuya reconsideración se solicitó ponía fin a la vía administrativa, el plazo para dictar la decisión no es el

de quince días previsto en el artículo 94 de la citada Ley, sino el de noventa días a que se ha hecho referencia, porque el funcionario que debía resolver la reconsideración es el máximo jerarca de la organización. Ahora bien, para el 2 de agosto de 1983, fecha de interposición de la demanda, aún estaba pendiente el plazo de noventa días, para resolver el recurso de reconsideración, por lo que según lo dispuesto en el artículo 92 *ejusdem*, la interesada no podía acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, porque no se había producido la decisión respectiva, o no se había vencido el plazo que tenía la Administración para decidir. En consecuencia, por no haberse agotado la vía administrativa, el recurso en cuestión resulta inadmisibile conforme lo determina el ordinal 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así debió declararse, y siendo que resulta inválida la tramitación de una demanda inadmisibile, por tratarse del incumplimiento de normas de orden público, así lo declara en esta oportunidad la Corte, y, en consecuencia, se declaran nulas todas las actuaciones.

b. Caducidad: actos de efectos temporales

CPCA

26-7-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La Corte señala los elementos que definen a los actos administrativos de efectos temporales a los fines del lapso de caducidad.

Se observa al efecto que los alegatos que anteceden plantean el problema de los "actos de efectos temporales", subcategoría de los actos de efectos particulares al cual alude escuetamente el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en su último aparte al indicar: "Cuando el acto impugnado sea de efectos temporales, el recurso de nulidad caducará a los treinta días". Respecto a la calificación de tales actos resulta indudable que los mismos, como lo indica el adjetivo que los califica, aluden a una relación "temporal", esto es, limitada en el tiempo, por lo cual podría genéricamente estimarse que es temporal todo acto que tenga una fecha fija para la producción de sus efectos. Ahora bien, la anterior determinación es insuficiente sin embargo para definir en la realidad a los antes mencionados actos, ya que, tal como se señalara en sentencia reciente de esta Corte (Expediente N° 84-3614, publicada en fecha 21 de junio de 1984), un nombramiento, por ejemplo, para el desempeño de un cargo que se prolongue por todo el período constitucional no puede obviamente estimarse que es temporal. ¿En qué radica, en consecuencia, la naturaleza y esencia particulares del acto de efectos temporales? A juicio de esta Corte, tales elementos están determinados por un criterio cuantitativo de la duración de los efectos. El legislador no ha hablado de "actos temporales" sino de "efectos temporales" de los actos que es lo que calificaría a estos últimos y es por ello que lo que interesa es el "efecto" como tal. Al respecto un efecto es temporal en contraposición con un efecto que es permanente o definitivo, por lo cual un nombramiento será temporal si se trata de llenar con el mismo una vacante por un lapso específico (suplencia, por ejemplo). A las notas anteriores se une un elemento cuantitativo constituido por la circunstancia de que el efecto del acto debe tener una duración relativamente limitada en el tiempo, lo cual, obviamente, hace surgir la duda de qué es breve o de larga duración. A falta de una predeterminación legal, es el buen criterio del juez el que deberá señalarlo; pero pareciera lógico presumir que un acto cuyos efectos tengan una duración inferior a doce meses tendría que ser calificado como temporal a los efectos del lapso de

duración de la acción para el ejercicio del recurso, por cuanto no tendría sentido que se trabara un debate procesal cuya duración no puede ser nunca inferior al término antes señalado (tomando en cuenta la posibilidad de decisión de la apelación que podría interponerse contra la sentencia de primera instancia). De allí que resultaría extemporáneo un pronunciamiento que fuese dictado cuando todos los efectos del acto se hubiesen extinguido y que, por el contrario, podría desquiciar un nuevo sistema ya constituido. De todo lo anterior cabe indicar, como síntesis de lo antes dicho, que las notas que definen la figura contemplada en el último aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, son las siguientes:

1. El legislador alude a los efectos temporales del acto, esto es, a los actos cuya eficacia está predeterminada en el tiempo.

2. El acto de efectos temporales se contrapone en su esencia y naturaleza al acto creador de efectos definitivos.

3. Indudablemente la intención del legislador al reducir el lapso para el ejercicio del recurso fue establecer una correspondencia entre la brevedad de los efectos del acto y el término para la interposición del mismo, por lo cual los primeros han de ser necesariamente breves.

4. La brevedad del tiempo ha de ser dejada a la apreciación del juez, porque no existiendo ningún criterio orientador en la ley que haga una calificación legal de algunos actos como temporales, corresponderá al juzgador efectuar caso por caso tal calificación, guiándose por la forma como el acto opera en el tiempo y las consecuencias que produce.

Hechas las anteriores consideraciones, se observa al efecto que la impugnación objeto del recurso está dirigida contra las siguientes decisiones: 1) La decisión de la Comisión Electoral del Colegio de Abogados del Estado Anzoátegui, de fecha 10 de diciembre de 1979, en la cual se acordó cerrar en esa misma fecha el proceso de inscripción de nuevos abogados y la solventación de abogados inscritos para las votaciones efectuadas el 13 de diciembre de 1979; 2) Las decisiones de la Comisión del día 13 de diciembre de 1979, en la sede del Colegio de Abogados del Estado Anzoátegui, para la elección de los miembros de la Junta Directiva y del Tribunal Disciplinario de dicho Colegio; 3) La proclamación o asignación de cargos para la Junta Directiva del Colegio de Abogados del Estado Anzoátegui. De lo anterior se evidencia que el primero de los actos tuvo una limitación brevísima en el tiempo, por lo cual la producción de sus efectos se agotó en un lapso muy corto. El segundo de los actos está vinculando al último por su naturaleza, respecto al cual debe apreciarse lo siguiente:

La Ley de Abogados vigente, al establecer cuáles son los órganos del Colegio de Abogados, indica como a tales la Asamblea, la Junta Directiva y el Tribunal Disciplinario, órganos estos cuyos miembros son cambiantes, sobre todo por lo que atañe a los dos últimos. En efecto, de acuerdo con el artículo 58 de la mencionada Ley de Abogados, "la elección del Tribunal Disciplinario la hará la Asamblea cada dos años, en la oportunidad y forma en que elija la Junta Directiva", y el artículo 39 le fija igual lapso de tiempo de duración a la Junta Directiva, lo cual es corroborado por el artículo 4º del Reglamento a la Ley de Abogados sobre Elección en los Organismos Profesionales y en el Instituto de Previsión Social del Abogado. De allí que la condición de miembro de los dos órganos indicados (Junta Directiva y Tribunal Disciplinario) tiene una duración que no excede de dos años, período éste que, por su limitación en el tiempo puede estimarse como breve. En efecto, el espíritu que dominó a la elección de las autoridades de los organismos citados fue el de impedir que se perpetuasen en los cargos los que hubiesen sido designados como titulares de los mismos; el que se diera una participación activa a la asamblea para renovar los cuadros directivos con regularidad y periodicidad y que se ejercitasen los medios democráticos de elección de representantes. Se observa igualmente que, en sentencia de fecha 16 de febrero de 1984, esta Corte, al pronunciarse sobre la solicitud de declaratoria de urgencia en el

procedimiento del recurso de impugnación de las elecciones del Colegio de Abogados del Estado Guárico, solicitud esta que se fundara justamente en el carácter temporal de los efectos del acto, señaló:

“...esta Corte observa que, de conformidad con el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia: «A solicitud de parte y aun de oficio, la Corte podrá reducir los plazos establecidos en las dos Secciones anteriores, si lo exige la urgencia del caso, y procederá a sentenciar sin más trámites». En el aparte único del mencionado artículo se establece una circunstancia que necesariamente determina la reducción de los términos procesales y es la situación de conflictos entre funcionarios y órganos del poder público. Fuera de la antes citada hipótesis la ley no establece ningún otro supuesto determinante de la medida, dejando en manos del juez la apreciación de su procedencia. Ahora bien, es indudable que en una situación como la presente la temporalidad del acto sí avala la declaratoria de reducción de los plazos, por cuanto tratándose de la constitución y actuación de órganos colegiados que por la ley tienen una duración muy limitada en el tiempo es menester decidir la impugnación que se haga de su legitimidad en el término más rápido posible, para confirmar, si fuera el caso dicha legitimidad, o impedir, en la situación contraria, la realización de actos írritos que pudieran crear un caos jurídico de ser declarada tardíamente la nulidad de las actuaciones de los órganos cuya validez se ataca. Es por tal razón que esta Corte estima que el carácter temporal de la existencia del órgano cuya constitución y formación se ataca sí es, en el caso presente, un elemento favorable a la reducción de los lapsos procesales en razón de la cual estimo procedente acordarla...”.

Las circunstancias expuestas y analizadas precedentemente ubican al acto impugnado en la categoría que ha sido objeto del precedente análisis, por la relativa brevedad de sus efectos directos y por su carácter de pronunciamiento limitado previamente en el tiempo y es por ello que esta Corte estima que por cuanto los actos impugnados fueron dictados los días 10 y 13 de diciembre de 1979 y el recurso fue interpuesto el 14 de enero de 1980, computándose como se computa el lapso por días naturales y, por cuanto diciembre tiene 31 días, el 13 de enero de 1979 se vencía el lapso breve para su interposición, a falta de lo cual, operó la caducidad de la acción.

CPCA

21-6-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Los actos administrativos sometidos a plazo o término extintivo son considerados por la Corte como de efectos temporales.

Conforme al último aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia: “Cuando el acto impugnado sea *de efectos temporales*, el recurso de nulidad caducará a los treinta días”. (Subrayado de la Corte).

Reconoció así el legislador la existencia del acto administrativo temporal, porque el mismo fija la duración de su eficacia de manera explícita, en cuya virtud, sus efectos cesan *ipso facto*, según su propia disposición.

El acto administrativo “perfecto” porque ha cumplido el ciclo de su formación y es capaz de producir efectos instantáneos, o continuados, si así lo requiere su contenido, puede excepcionalmente llevar en sí mismo una limitación de tales efectos en relación al tiempo, cuando hace depender éstos de un acontecimiento extrínseco como

ocurre con el plazo o la condición suspensiva, cuyas nociones conceptuales, propias del derecho privado, son aplicables en el derecho administrativo en tanto sean compatibles con las modalidades y finalidades propias de éste.

El plazo, cuya fijación determina la temporalidad del acto, es el lapso preciso durante el cual éste produce efectos, pues los mismos se circunscriben a un período menor del que ordinariamente resultaría si dicho plazo no se hubiera incluido como elemento del acto. El vencimiento del término opera de pleno derecho, por lo que cualquier decisión tendiente a comprobarlo tiene carácter meramente declarativo.

La regla es la instantaneidad o continuidad de los efectos del acto sin límite de duración, salvo anulación por el superior jerárquico o por el juez en caso de recurso, o hasta que el órgano que lo dictó le ponga fin a través de la revocación, siempre que él mismo no sea creador de derechos. (Artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

En el caso de autos, el recurrente fue nombrado Síndico Procurador Municipal de acuerdo con lo previsto por el artículo 67 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, según el cual "El Síndico Procurador será designado por el Concejo en el acto de su instalación o en los siete días hábiles siguientes y *permanecerá en su cargo durante todo el período municipal*", el cual, como prevé el artículo 135 de la Constitución, no será menor de dos años ni mayor de cinco. En la actualidad tal período es de *cinco años*.

En razón de la disposición citada el nombramiento del funcionario mencionado es un nombramiento *a plazo: por el período constitucional*, salvo que proceda su remoción, aprobada por la mayoría de los integrantes del Concejo, basada en causa grave, y previa formación del expediente respectivo. (Artículo 67 mencionado).

El acto en sí mismo, por virtud de la Ley, determina la duración de sus efectos: investir al nombrado del carácter de Síndico Procurador Municipal por el plazo de cinco (5) años, y deviene un acto administrativo de carácter temporal cuya nulidad, conforme al artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, puede ser solicitada en el plazo de treinta días, una vez que el mismo haya sido emanado y adquirido eficacia.

El lapso breve de caducidad que contiene la norma y que consagra como los demás lapsos de tal naturaleza un privilegio importante de la Administración una vez transcurrido, hace el acto definitivamente firme, aun cuando éste fuere ilegal, en aras de la seguridad jurídica.

En efecto, en la mayoría de los casos, *el acto de efectos temporales*, deriva su eventualidad de la cláusula accesoria o accidental, que integran a su contenido bien las partes por voluntad propia, bien una disposición legal, de manera que su impugnación difícilmente proviene del destinatario del acto, quedando en manos de terceros, cuyos intereses personales legítimos y directos pueden verse lesionados. De allí el lapso fugaz que se da para recurrir contra los mismos y la preeminencia que en razón de tal fugacidad da la Ley a la seguridad jurídica sobre la legalidad.

Las aseveraciones anteriores reflejan claramente que el juzgador de primera instancia incurrió en error y aplicó indebidamente la caducidad a que hacemos referencia porque si bien la misma tiene aplicación en el caso del acto de nombramiento del Síndico Procurador Municipal, cuando el mismo lesione el interés personal, legítimo y directo de un tercero, no es ello cierto en el caso de la destitución de dicho funcionario, que aparece, por el contrario, como acto de efectos instantáneos, no sujeto a término alguno, a través del cual se separa del cargo al funcionario con fundamento en causas graves que aprecia el Concejo y previa formación del expediente respectivo. Dicho acto queda sujeto, a los fines de su impugnación, por el interesado al lapso ordinario de seis meses que prevé en su encabezamiento el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

E. *Expediente administrativo: valor de los documentos*

CPCA

3-5-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Alega el apelante que la sentencia de primera instancia: 1) desestima el valor probatorio de las actas de testigos que aparecen a los folios 26 a 34 del expediente, por cuanto son declaraciones de testigos evacuadas en sede administrativa y no ratificadas ni evacuadas en sede jurisdiccional. . .

. . . La Corte observa, conforme a reiterado criterio, que los documentos y declaraciones contenidos en el expediente que refleja el procedimiento disciplinario seguido al funcionario, tiene valor de documentos administrativos, y que sólo *si son impugnados* a través de los medios legales previstos para ello, requerirán de ratificación, para surtir pleno efecto probatorio.

F. *Suspensión de efectos*a. *Requisitos*

CPCA

31-5-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La norma citada por el recurrente, o sea el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece con toda claridad los requisitos necesarios para la procedencia de la suspensión de los efectos de un acto administrativo, los cuales podemos sistematizar así:

Primero: Debe ser a instancia de parte, o sea, que la solicitud debe ser formulada por quien tenga la cualidad de demandante en el recurso contencioso-administrativo de anulación, por tener un evidente interés directo y personal en evitar que los efectos del acto recaigan en su esfera jurídica. Supuesto que en el presente caso se cumple a satisfacción.

Segundo: Que la solicitud de suspensión recaiga sobre un acto administrativo de efectos particulares, que no haya sido ejecutada.

Tercero: Que la suspensión la permita la Ley, o sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva. Lo que le impone el recurrente, la obligación de acreditar suficientemente los perjuicios irreparables o de difícil reparación sufridos.

b. *Improcedencia*

CSJ-SPA (179)

3-7-84

Presidente Ponente: René De Sola

La decisión sobre la suspensión de efectos de un acto administrativo no procede si con ello, el Tribunal, necesariamente incidiera sobre el fondo del asunto.

El ciudadano Fiscal General de la República, en escrito presentado personalmente el 27 de junio retropróximo, ha solicitado la nulidad del Decreto Nº 2.387 de 29 de diciembre de 1983, por el cual el ciudadano Presidente de la República concedió indulto pleno al ciudadano Pedro Numa Salas Bustillos.

Invocando el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pide asimismo que esta Sala acuerde la suspensión de los efectos del Decreto impugnado, "con el fin —expresa— de evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva".

Dada la naturaleza del caso y la calificación de urgente que le ha asignado el recurrente, la Sala asume directamente el análisis preliminar de la demanda, exclusivamente destinado a determinar su admisibilidad formal y, de proceder ésta, a pronunciarse acerca de la medida suspensiva solicitada.

Designado Ponente, a los efectos señalados, el Presidente de la Sala, Dr. René De Sola, se pasa a decidir previas las consideraciones siguientes:

I. *Admisibilidad del recurso*

El ciudadano Fiscal General de la República asienta textualmente en el escrito del recurso:

"En relación con la naturaleza jurídica del indulto, tema controvertido en nuestro Derecho, dos corrientes pugnan entre sí para dilucidarla. Unos llegan a la conclusión que es un acto de gobierno porque se realiza en ejercicio de la función gubernamental y, en consecuencia, queda excluido de todo control jurisdiccional. Otros sostienen que es un acto administrativo y, por tanto, sujeto al control de la legalidad por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa".

Conforme a lo expuesto por el propio recurrente, la duda acerca de la naturaleza jurídica del indulto será una de las cuestiones que le corresponderá dilucidar a esta Sala en la sentencia definitiva. Cualquier manifestación al respecto, en este estado del proceso, sería absolutamente extemporánea y así se declara.

Sin prejuzgar entonces sobre la procedencia de los alegatos que a este respecto formula el ciudadano Fiscal, debe la Sala atenerse a la calificación que él mismo atribuye al acto impugnado, con el solo objeto de determinar su propia competencia y la admisibilidad del recurso.

Planteada por el ciudadano Fiscal General de la República la acción como de nulidad de un acto de efectos particulares emanado del ciudadano Presidente de la República, corresponde a esta Sala su conocimiento, a tenor de lo dispuesto en el ordinal 10º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En tal virtud y en los términos expuestos, se declara admisible en cuanto ha lugar en derecho el recurso de nulidad intentado por el ciudadano Fiscal General de la República en su mencionado escrito de 27 de junio próximo pasado.

Oportunamente se pasará el expediente al Juzgado de Sustanciación a los fines del cumplimiento de las previsiones del artículo 125 *eiusdem* y para la continuación del procedimiento.

II. *Medida suspensiva*

Como aparece del texto del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sólo está prevista la suspensión de la ejecución del *acto administrativo* de efectos particulares.

El propio Fiscal General de la República ha señalado que no es cuestión jurídica pacífica que se reconozca al indulto el carácter de acto administrativo sujeto al control jurisdiccional. Y en el capítulo anterior de este mismo fallo, la Sala ha declarado que será esa una de las cuestiones previas que habrá de dilucidar en la sentencia definitiva.

La suspensión de los efectos del indulto en este momento llevaría consigo prejuzgar acerca de la materia sin el cúmulo de elementos que configuran el debido proceso de impugnación de un acto y que sólo el fallo definitivo podría apreciar.

Sería contrariar la Sala no sólo lo ya declarado en el capítulo anterior de esta decisión, sino sus antecedentes jurisprudenciales y particularmente la doctrina sentada en su sentencia de 28 de abril de 1983 (Caso Magefesa), uno de cuyos párrafos más pertinentes se transcribe a continuación:

“Pero observa la Corte que, en casos como el de autos, un pronunciamiento de la índole del regulado en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia —el cual está confiado por el legislador a la discrecionalidad del juez de lo contencioso y se encuentra previsto para proteger al recurrente de los perjuicios que le hubiere causado el acto impugnado, irreparables por la definitiva— no podría hacerse sin decidir, al propio tiempo, el fondo del asunto, adelantándose de esta manera, por la vía de un pronunciamiento previo, la sentencia definitiva sin que con antelación se hubiera dado cumplimiento a los trámites del proceso, pruebas incluidas, que deban conducir a aquélla”.

A mayor abundamiento, la Sala observa que el sujeto legítimo para solicitar la suspensión prevista en el citado artículo 136, es el particular que pueda ser afectado por la ejecución del acto administrativo cuya nulidad él mismo haya solicitado, y éste no es el caso de autos.

CPCA

27-6-84

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

En consecuencia, si el acto impugnado es un acto de efectos generales, necesariamente debemos afirmar que en el presente caso no se cumplen la totalidad de los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, o sea, como indicamos anteriormente es supuesto indispensable para la procedencia de la suspensión de un acto administrativo que el acto sobre el cual recae la solicitud sea de efectos particulares. Situación que conduce necesariamente a esta Corte establecer que en la presente solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, no se cumple con la totalidad de los requisitos indicados en el ya tantas veces citado artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así expresamente se declara.

Voto salvado de los magistrados Hildegard Rondón de Sansó y Román José Duque Corredor

Los suscritos, doctores Hildegard Rondón de Sansó y Román José Duque Corredor, aunque están de acuerdo con la sentencia en que la solicitud de suspensión de los efectos del acto impugnado es improcedente porque no están acreditados los perjuicios que el recurrente dice experimentar con dicho acto, sin embargo, salvan su voto por disentir de sus colegas de la motivación del fallo que antecede, por lo que atañe al carácter absoluto que en la misma se le atribuye a la exigencia de que el acto idóneo para ser objeto de suspensión sea de efectos particulares, ya que a juicio de quines

disienten, el juez tiene una facultad amplia de apreciación de las situaciones que le son planteadas, considerando sobre todo el hecho de que no hay una distinción neta entre los actos generales y los individuales, ya que la diferencia no se erige en el carácter normativo o no de los mismos sino en la posibilidad de determinación de los sujetos en los cuales recaerían sus efectos y tal circunstancia no es siempre matemáticamente verificable.

Es de observar que si bien el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia exige para que opere la suspensión que el acto recurrido sea de "efectos particulares", sin embargo dicha disposición se ubica en la Sección 4ª del Capítulo II que se denomina "Disposiciones comunes a los juicios de nulidad de actos de efectos generales o de actos de efectos particulares". A juicio de quienes disienten la inclusión de la facultad de suspensión de los actos en un capítulo que rige para todos los procedimientos de los recursos de nulidad que se ventilan en primera instancia, no constituye un simple error del legislador o una contradicción flagrante con el texto mismo del artículo transcrito que señala como objeto de la suspensión al "acto administrativo de efectos particulares", sino que, por el contrario, obedeció a la idea más general de que una medida de tal índole pudiera operar en relación con disposiciones que afecten a grupos de administrados, siempre y cuando las mismas mantengan la característica de ser actos administrativos, esto es, actos de ejecución de la ley (carácter sub-legal), emanados de órganos dotados de un poder autoritario capaz de incidir sobre la esfera jurídica de los administrados y que versen sobre materia administrativa, en la medida en que tales administrados pudieran ser identificados. El legislador dejó así abierta la posibilidad de que el juez pudiera apreciar la naturaleza de los efectos del acto, determinando si los mismos se dirigen a toda la colectividad o a sujetos específicos de ella perfectamente determinables, en vista de lo cual, si bien podían ser calificados como generales, dada la pluralidad de personas sobre las cuales recae; sin embargo, su eficacia está circunscrita a una esfera claramente determinable. La labor del intérprete se dirige así a conciliar las aparentes incongruencias, desentrañando la voluntad de la ley en cada caso específico, que es el fin y objetivo de la hermenéutica jurídica. De lo anterior se evidencia que a pesar de que la disposición del artículo pareciera ser excluyente de los actos de efectos generales no puede hacerse tal afirmación en forma rotunda, sin apreciar el supuesto específico sobre el cual el juez ha de decidir.

CPCA

9-7-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

No procede la solicitud de suspensión de efectos en el caso de actos denegatorios.

Si bien los actos administrativos se presumen legítimos, su ejecutoria puede ser suspendida excepcional y provisionalmente por el órgano jurisdiccional, cuando su cumplimiento pueda producir daños irreparables o volver ilusorio el derecho del administrado si fuera reconocido en definitiva.

La suspensión de la realización de la voluntad administrativa como medida excepcional ha sido consagrada en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia limitada a los actos de efectos particulares y condicionada a que lo permita la Ley o que sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, *teniendo en cuenta las circunstancias del caso*, a lo cual puede añadirse que la medida de suspensión no cause desmedro al interés público, como lo ha precisado esta Corte en anteriores decisiones.

La facultad que se reconoce al órgano jurisdiccional exige una extrema reserva sobre todo en los casos en que de la declaratoria de suspensión depende la eficacia de la decisión sobre el fondo, como ocurre en el caso de *actos denegatorios cuya suspensión equivaldría a obligar a la Administración a acordar lo que ha negado*. En tal supuesto la solicitud de suspensión de efectos debe ser rechazada, como en el presente caso hizo el juez de Primera Instancia al considerar que acordarla llevaría a pronunciarse sobre el fondo del asunto, materia reservada a la sentencia definitiva.

CPCA

9-7-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

De lo expuesto se deduce que de suspenderse el acto recurrido, la consecuencia sería que continuara el procedimiento de la Alzada administrativa hasta la decisión definitiva que declare justificado o no el despido de que fue objeto la recurrente. En efecto, la decisión impugnada no decidió el fondo del asunto sino que, por el contrario, repuso el procedimiento administrativo al estado de que fuera nuevamente citado el patrono, de modo que si se suspende tal decisión en realidad se estaría anulando, puesto que de no ejecutarse la reposición continuaría el procedimiento de la Alzada administrativa el cual no llegó ni siquiera a iniciarse, por lo que si se suspendiera la referida decisión prácticamente la Corte estaría adelantando su decisión de fondo. Tratándose de una decisión que no resuelve la materia controvertida la suspensión de tal acto resulta improcedente, en razón de que la decisión de esta Corte suspendiéndolo significaría ordenar la continuación del procedimiento administrativo, que precisamente es la cuestión que deberá decidir esta Corte en la sentencia definitiva.

c. *Supuestos: daños*

CPCA

9-7-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El solicitante debe demostrar las circunstancias fácticas que fundamentan el temor de la gravedad del daño para que proceda la suspensión de efectos del acto impugnado.

Observa esta Corte que el recurso fue interpuesto contra la decisión de la Cámara Edilicia del 15 de noviembre de 1978, del Distrito Ricaurte del Estado Aragua, que ratificara la decisión del mismo órgano del 2 de diciembre de 1978, con la cual se negó a la firma recurrente el permiso que solicitara para expendio de licores, indicándole que tan sólo podría explotar el ramo de restaurant. En el escrito contentivo del recurso el recurrente narra los antecedentes de la medida impugnada, hace sus alegatos en contra de la misma y finalmente se limita a solicitar de conformidad con el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia la suspensión de los efectos del acto, exponiendo como razón o fundamento de la misma el evitar a su representada daños y perjuicios irreparables o de difícil reparación. A pesar de que el juez *a quo* ordenara remitir copia de toda la documentación constante en los autos no aparece en la misma prueba alguna de las condiciones del local cuya patente fuera suspendida, ni fue apor-

tada ni en la primera instancia ni en ésta sé de ningún elemento de juicio que permitiera determinar la existencia de los riesgos que la permanencia del acto pudiera producir.

Observa esta Corte que los actos administrativos están dotados de una fuerza especial que se denomina ejecutividad, en virtud de la cual sus efectos se producen de inmediato sin necesidad de la homologación de otro órgano, y permanecen inalterados hasta tanto no se agote su objetivo o se produzca su extinción por cualquiera de los medios previstos por el derecho. La suspensión de los efectos del acto, que la propia Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia consagra en el artículo 136, viene a constituir así una excepción al principio indicado y fue en razón de ello que el mismo artículo la sujetó a dos estrictas condiciones, constituidas por el hecho de que una ley en forma expresa lo establezca; o bien que existiesen daños imposibles de reparar en la definitiva o de muy difícil reparación. Obviamente el primero de los supuestos no puede darse en el caso presente por no existir norma alguna que prevea la interrupción por vía jurisdiccional de un acto del tipo de los impugnados; por lo cual obviamente la situación presente sólo podría fundarse en el segundo supuesto, lo cual, sin embargo, presupone la demostración de las circunstancias fácticas que fundamentan el temor de la gravedad del daño. Desde este punto de vista, resulta indudable que la motivación de juez, expresando su temor de que una rescisión relativa a la medida que le fuera solicitada pudiera implicar una invasión en el fondo de la cuestión planteada, carece de fundamento, ya que es siempre posible un pronunciamiento previo sobre el peligro que el acto puede producir independientemente de su valoración jurídica; sin embargo, a pesar de lo anterior, el juez ha dicho en la decisión apelada que no encuentra demostrado el riesgo de que se produzca un gravamen irreparable en el escrito contentivo del recurso, circunstancia ésta que resulta ajustada a derecho, ya que como se expresó, la falta de elementos de juicio para fundar la solicitud impiden que pueda accederse a la misma.

CSJ-SPA (134)

17-5-84

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

La decisión de clausurar unos cursos de una Academia se considera que podría ocasionar daños irreparables, pues dejaría inconclusa la enseñanza impartida.

Si es cierto que el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia contempla la posibilidad de suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo, sujeta ese ejercicio de facultad a casos excepcionales donde sea palpable la necesidad de evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, y tomando siempre en cuenta las circunstancias del caso.

Esta proposición impone como requisito riguroso indispensable la presencia de un perjuicio, cuya trascendencia y gravedad deja al criterio del juez, pero permitiéndole formar juicio, conforme a la parte final de la proposición, auxiliándose en su función valorativa, de las circunstancias concurrentes en el caso.

Estima la Sala que el perjuicio alegado por el recurrente en cuanto a la clausura de los cursos ya comenzados y registrados podría ocasionar tanto al alumnado como a la Academia daños irreparables o de difícil reparación si llegare a declararse con lugar el recurso de nulidad por ella propuesto; puesto que la paralización de los mismos dejaría inconclusa la enseñanza impartida en dicho centro, así como las erogaciones que tendría que hacer el mismo al personal que labora en ella.

Ahora bien, prescindiendo de cualquier consideración acerca de la legalidad o no del acto impugnado, que constituye la materia de fondo de la controversia planteada y sobre la cual no debe el Tribunal adelantar criterio, considera la Sala que en el presente caso concurren las circunstancias previstas en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y acuerda en consecuencia, *suspender temporalmente los efectos del acto administrativo impugnado.*

Considera conveniente concretar la medida suspensiva acordada a los efectos del acto de referencia y no extenderla a la sanción de multa, ya reducida a Bs. 4.000,00, habida cuenta de que por su monto no parece causar gravamen serio a la recurrente y porque en su oportunidad sería reintegrable si el recurso al decidirse el fondo, favorece al Instituto accionante. Asimismo, advierte la Sala, que la falta de impulso procesal podrá dar lugar a la revocatoria por contrario imperio, conforme a la Ley.

CPCA

10-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Para suspender los efectos de un acto administrativo alegándose la irreparabilidad del daño, es necesaria la prueba de que los perjuicios son reales.

El fundamento de la anterior petición estriba en los perjuicios irreparables o de difícil reparación que puedan derivarse del procedimiento de multa que se sigue a la recurrente por ante la Inspectoría del Trabajo en el Distrito Federal. Ahora bien, esta sola circunstancia, a juicio de la Corte no es suficiente para justificar la suspensión de los efectos del acto impugnado, dado el carácter excepcional y extraordinario de tal medida cautelar. En efecto, el procedimiento administrativo de ejecución de los actos de tal naturaleza, mediante multas que imponga el funcionario competente, resulta ser normal en razón del principio de la ejecución inmediata de dichos actos consagrados en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en concordancia con los artículos 79 y 80 *eiusdem*. Es decir, que por definición los actos administrativos conllevan normalmente la posibilidad de que puedan ser ejecutados compulsivamente, lo cual significa que los perjuicios que de la ejecución se derivan constituye un riesgo ordinario para los administrados y, por consiguiente, tal riesgo por sí sólo no justifica derogar el principio cardinal del derecho administrativo cual es el de la ejecutoriedad de los actos de la administración pública.

Lo que verdaderamente justifica la referida derogatoria es la irreparabilidad o la dificultad en la reparación de dicho riesgo, y así lo exige el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Ello significa, la prueba de que los perjuicios son reales y además irreparables o de difícil reparación. En el presente caso, la comprobación de tales elementos la pretende derivar la recurrente de las actuaciones transcurridas en la Inspectoría del Trabajo en el Distrito Federal relativas al procedimiento de multa iniciado contra dicha empresa. Ahora bien, tales actuaciones consisten en la notificación del inicio del proceso, del Acta que la originó y de la comparecencia de la interesada a formular sus alegatos de defensa en contra del referido procedimiento. De estas actuaciones no se deriva en modo alguno que se hubiere dictado decisión que imponga una multa a la empresa, ni tampoco de que hubiere sido notificado de ello. Igualmente, de las actuaciones indicadas no aparece el monto de ninguna sanción pecuniaria, que lleve al convencimiento de esta Corte que su pago constituye un verdadero perjuicio para la misma empresa. De igual forma, no consta en autos que se hubiera librado la planilla de multa a que se refiere el artículo 425 del Reglamento de la Ley del Trabajo y que se hubiere seguido el procedimiento compulsivo para su pago

previsto en el artículo 428 *eiusdem*. En concreto, pues, no existe ni siquiera prueba de los perjuicios y mucho menos de que son irreparables o de difícil reparación. A este respecto se observa que la recurrente no ha aportado ninguna demostración para convencer a esta Corte que la suspensión solicitada es indispensable para evitar los perjuicios no reparables que dice le causa el procedimiento de imposición de la multa, pues aparte de que no se conoce cuál es su monto, no existe certeza que este monto perjudique de manera irreparable a la empresa.

CPCA

3-5-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Respecto a la primera cuestión esta Corte observa que los actos administrativos dotados como están de una presunción de legitimidad surten sus efectos en la forma en ellos previstos, no siendo automático el efecto suspensivo de los recursos que contra los mismos se interpongan, sin embargo, por vía de excepción, el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, faculta al juez contencioso-administrativo para suspender, cuando le fuere solicitado, la ejecutividad del acto sin pronunciarse sobre el fondo por cuanto ha de tomar sólo en cuenta el daño irreparable o de difícil reparación que el mismo pudiera producir antes de la eventual declaratoria de su nulidad. Se trata en consecuencia de presentar la evidencia de este daño real y efectivo que, como lo ha venido señalando este organismo jurisdiccional, no es sólo de contenido económico, sino que puede tener otras incidencias graves sobre el recurrente. En el caso de autos la parte que impugna el acto ha traído la evidencia de que en base al acto impugnado, cuya validez en consecuencia queda a la decisión de esta Corte en la sentencia definitiva, han sido admitidas demandas laborales y han sido acordadas medidas de embargo por el juez que conociera de ellas. Esta situación indudablemente afecta patrimonialmente a la empresa produciéndole un gravamen que podría ser irreparable en el caso de que fuese declarada la nulidad del acto objeto del recurso planteado en esta sede y es por ello que se estima procedente acordar la suspensión en la forma en que fuera solicitada, de los efectos del acto.

CSJ-SPA (167)

21-6-84

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Para la solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo es necesario que se indiquen en el libelo las razones que hagan presumir que la ejecución del acto puede ocasionar daños irreparables al solicitante.

La posibilidad excepcional de suspender los efectos de un acto administrativo viene dada, bien por la existencia de una previsión legal que así lo establezca o, como en el caso concreto, por el hecho de que la ejecución del mismo pueda causar daños irreparables o de difícil reparación por la definitiva. En cuanto a este último supuesto, obligante resulta concluir que la Corte está autorizada para determinar la irreparabilidad del daño o su grado de reparabilidad, por lo cual es necesario que se indiquen en el libelo las razones que hagan presumir fundadamente que la ejecución del acto puede ocasionar daños al solicitante y cómo se materializaría ese daño. No se trata, por supuesto, de que se pruebe un hecho —el daño— que aún no ha acaecido y en un momento procesal en el cual no ha habido oportunidad para la prueba, sino que se indique —por ser obligatoria la instancia de parte— cuáles son los criterios que hacen presumir la eventual actualización del daño, y el patrimonio del solicitante se vería afectado; sólo así podría ejercer la Corte la actividad de calificación antes referida.

Salvo, claro está, que todo ello se evidencie de otros recaudos que cursaren en autos, para el momento en el cual el juzgador emita el referido pronunciamiento previo.

G. *Poderes del juez*

CPCA

17-5-84

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Si en el curso del procedimiento se denuncian vicios de nulidad absoluta de otros actos administrativos distintos al acto recurrido, pero que pueden incidir sobre su validez, el juez debe pronunciarse sobre los mismos.

Debe advertirse, sin embargo, que ha sido criterio de esta Corte el que aun cuando no formen parte de los motivos originales de un acto recurrido, si en el curso del proceso se denuncian vicios de nulidad absoluta de otros actos administrativos, distintos al acto recurrido, pero que puedan incidir sobre su validez, el juez debe pronunciarse sobre los mismos, pues de existir éstos, no se podrían reclamar derechos con base a un acto nulo absolutamente, es decir, inexistente. Estos vicios de nulidad absoluta, consagrados doctrinaria y jurisprudencialmente han sido recogidos en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. En particular dejando aparte los casos previstos en los ordinales 2º, 3º y 4º del artículo 19 de la mencionada ley, que no tendrían aplicación en este caso, se observa en cuanto al primer supuesto previsto en esa norma, que la nulidad absoluta aparece "cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal", en consecuencia, para la aplicación de dicho ordinal, tiene que existir una norma expresa que declare que un acto concreto es "nulo" en determinados supuestos de violación de ley. Por tanto, no basta para configurar el vicio de "nulidad absoluta" que se ha alegado, el argumento de que el permiso de construcción cuya revocatoria es objeto del acto administrativo impugnado, fue dictado basado en una errónea interpretación del contenido de un Oficio emanado de la Ingeniería Municipal.

En este caso, no se ha alegado violación de ley (ni siquiera del Oficio mencionado de la Ingeniería Municipal que es en sí mismo un acto administrativo) sino sólo una supuesta errónea interpretación de un Oficio de la autoridad municipal, que no puede jurídicamente originar el vicio de nulidad absoluta, pues corresponde precisamente a la autoridad municipal interpretar sus actos administrativos.

En este aspecto estima la Corte que la autoridad municipal se atuvo a lo establecido por el mencionado Oficio 510 e interpretó correctamente sus términos cuando entendió que dentro de la enumeración meramente enunciativa que hace el Oficio de los usos que pueden establecerse en la zona "ventas al detal de artículos de consumo inmediato, incluyó la lunchería-refresquería que configura Tropicburger, cuya actividad fundamental es "comprar y vender comida al detal" (Cláusula Segunda. Acta Constitutiva).

H. *Perención*

CSJ-SPA (113)

3-5-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La perención opera de pleno derecho por el transcurso del tiempo.

La extinción de la instancia por el transcurso del tiempo establecida en el artículo 86 de la Ley Orgánica de esta Corte Suprema de Justicia se corresponde con el instituto procesal de la perención establecido en el Código de Procedimiento Civil, artículos 201 al 204. Al respecto, la Corte Federal, predecesora de esta Sala, fijó criterios de evidente perennidad en sentencia que consta publicada en la *Gaceta Forense*, segunda etapa, Nº 10, páginas 176-177. En tal oportunidad expresó la Corte:

“Algunos jurisconsultos indican como fundamento de la perención la negligencia del litigante, considerando que siendo por sí mismo todo litigio un mal que repercute en la sociedad, ésta tiene interés en ponerle término para que cesen la incertidumbre y las agitaciones que de ello se derivan; consiguientemente, el mal producido por esa culpa es sancionado por el legislador con el remedio de la perención, siendo así que ésta es a la instancia judicial ni más ni menos —salvo diferencias conceptuales de otro orden— lo que la prescripción es respecto al derecho y a la acción. Otra parte de la doctrina señala, en cambio, como fundamento de la perención, el abandono tácito de la instancia por parte del interesado en el juicio. En la inercia del litigante se presume su voluntad implícita de abandonar el proceso; y bajo este aspecto se considera que la perención, además de proteger los intereses sociales en la forma anteriormente indicada, responde también al querer tácitamente manifestado por la propia parte a quien incumbe la prosecución del juicio. Pues bien; cualquiera que fuere el fundamento que se atribuya al instituto de la perención, lo cierto es que ella se verifica de pleno derecho conforme al sistema procesal venezolano”.

Aplica esta Sala los principios enunciados en la sentencia citada por ser conforme con el espíritu, propósito y razón del legislador patrio en el sentido de que la perención se opera de pleno derecho por el simple transcurso del tiempo, sin necesidad de buscar responsables de la paralización.

CPCA

24-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Procede la aplicación de la perención contenida en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en los procedimientos de alzada que se desarrollan ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la paralización por más de un año de las causas ocasiona la extinción de pleno derecho de la instancia. Ahora bien, tal disposición aparece en el Capítulo I, Disposiciones Generales, del Título V, de los Procedimientos, de la señalada Ley, y ocurre que esta Corte, en las causas de que conozca, conforme lo ordena el penúltimo párrafo del artículo 185 *ejusdem*, debe aplicar para su tramitación las disposiciones contenidas en las Secciones Primera, Segunda, Tercera y Cuarta del Capítulo Segundo y en el Capítulo Tercero del Título V de la misma Ley. Sin embargo, el artículo 86 *ejusdem* que contempla la perención por la inactividad de la instancia por más de un año, no se encuentra en ninguna de las Secciones y Capítulos últimamente señalados, sino, como se expresó, en el Capítulo I del referido Título V. Por consiguiente, la Corte debe resolver si resulta procedente aplicar el artículo 86 de la Ley citada a los procedimientos de que conozca, o por el contrario, la norma contenida en el artículo 201 del Código de Procedimiento Civil.

Al respecto la Corte observa: La no remisión del penúltimo párrafo del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al Capítulo I del Título V de dicha Ley, no puede ser interpretado en el sentido de que todas las disposiciones recogidas en dicho Capítulo son inaplicables a los procedimientos de los juicios de nulidad y de Alzada de que conozca esta Corte, porque tal interpretación resultaría ilógica y

sin fundamentación, por ser asistemática y descordinada respecto de la integración del sistema consagrado en la Ley para la tramitación de los juicios contenciosos administrativos. En efecto, el Título V que se refiere a los procedimientos constituye una unidad orgánica; que se divide, sin perder esa organicidad, en "Disposiciones Generales" (Capítulo I) y "Los Procedimientos en Primera y Unica Instancia". Demandas en que sea parte la República, juicios de nulidad de actos de efectos generales y particulares y Disposiciones Comunes a dichos Procedimientos (Capítulo II, Secciones Primera, Segunda, Tercera y Cuarta), así como en el Procedimiento de Segunda Instancia (Capítulo III). De forma que atenta contra la integración del sistema procesal establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, interpretar como una remisión parcial la contenida en el penúltimo párrafo del artículo 185 *ejusdem*, porque la sistematización y la integración de las normas referentes a cada uno de los procedimientos a los cuales remite el penúltimo párrafo mencionado, lleva a concluir que se encuentran indisolublemente unidas a sus disposiciones generales contenidas en el susodicho Título V. En efecto, son frecuentes las remisiones y conexiones que existen entre los Capítulos II y III de este Título a su Capítulo I. A este respecto, pueden indicarse, a título de ejemplo, el artículo 105 que remite al artículo 84; el artículo 108 que remite al artículo 92; el artículo 109 que remite a los artículos 93 a 96; el artículo 115 que remite al artículo 84; el artículo 117 que remite a los artículos 94, 95 y 96; el artículo 124 que remite al artículo 84; el artículo 129 que remite a los artículos 93 a 96, y el artículo 164 que remite al Capítulo I del Título V. Todos los artículos remitidos se encuentran en las "Disposiciones Generales" contenidas en el Capítulo I del ya expresado Título V. de la ya referida Ley que rige nuestro Máximo Tribunal. Por consiguiente, la conclusión lógica de lo expuesto, es que el indicado Capítulo I del citado Título V, es aplicable a todos los procedimientos previstos en los Capítulos II y III, que por integral, comprende, dentro de una unidad sistemática, los principios generales y los procedimientos específicos a los cuales se aplica. En concreto, que el artículo 86 anteriormente indicado también se aplica en los procedimientos de Alzada que se lleven ante esta Corte y, por tanto, si ocurre el supuesto de la inactividad ultra-anual prevista en esta última norma, procede declarar la perención de la instancia en los procedimientos de que conozca este Tribunal Colegiado.

En el caso presente, la instancia estuvo paralizada del 8 de junio de 1982 hasta el 26 de octubre de 1983. En efecto, el último acto del procedimiento fue la suspensión del juicio por parte del Juzgado de Sustanciación, desde la primera de las fechas señaladas, y desde esa oportunidad hasta la solicitud de declaratoria de perención, transcurrió más de un año, por lo que siendo la perención en estos juicios, objetiva e inexorable, no cabe por esta Corte otra cosa que cumplir, sin más trámites, con el mandato contenido en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de declarar consumada la perención, lo cual hace esta Corte, administrando justicia y por autoridad de la Ley y, por consiguiente, queda firme la sentencia apelada del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato de fecha 27 de julio de 1981, por no violar ésta normas de orden público, como lo exige el artículo 87 *ejusdem*.

CSJ-SPA (194)

19-7-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La perención no procede después que la causa ha entrado en etapa de sentencia.

Ahora bien, esta Sala ha mantenido reiteradamente, aunque sin unanimidad de sus integrantes, que la sanción que contempla el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y que acarrea la extinción de la instancia, no se aplica cuando la inactividad de las partes o, cuando menos, su constancia escrita en autos, se

produce después de que la causa ha entrado en etapa de sentencia, ya que en esta fase del proceso, la actividad queda en su totalidad a cargo de los jueces quienes están obligados a cumplir con su máximo deber que es dictar la sentencia. Es decir, cuando se ha dicho "Vistos" y por mandato de la Ley ya las partes no tienen derecho a intervenir en el proceso o, bien, sus intervenciones resultarían irrelevantes por extemporáneas, no se les puede imputar negligencia o abandono del asunto si se abstienen de dejar constancia escrita en el expediente de su voluntad de instar al juez para que decida.

Por otra parte, y ya enfocando la cuestión bajo un punto de vista de justicia y equidad más que de derecho procesal puro, cambiar este tradicional criterio y comenzar de pronto a aplicar la perención a todos aquellos juicios que se encuentren en una situación como la del actual, sería un duro golpe y un gravamen irreparable que se les infligiría a todos aquellos que, confiados en el tradicional criterio que se ha venido manteniendo, se hayan abstenido de dejar constancia mediante escritos agregados a los autos, de que siguen interesados en su causa y que esperan pronta decisión.

En razón de lo expuesto, esta Sala declara improcedente el pedimento de perención y, por consiguiente, niega la solicitud de recepción de la causa al estado en que se encontraba cuando ésta debió decretarse, con la necesaria nulidad de todo lo actuado desde entonces. Así se declara.

I. *Recurso de anulación con pretensión de condena*

CPCA

17-5-84

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es posible junto con el recurso de anulación plantear pretensiones de condena al pago de sumas de dinero derivadas de daños y perjuicios causados por el acto ilegal recurrido.

Como consecuencia de la anterior decisión, corresponde a esta Corte pronunciarse acerca del petitorio de reparación de daños y perjuicios formulado por la recurrente, y al efecto observa:

De conformidad con lo estatuido en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la recurrente solicitó la condena de daños y perjuicios originados en la responsabilidad de la Administración, los cuales fueron debidamente detallados en el cuerpo de esta sentencia. Ahora bien, estima la Corte, que como consecuencia de la revocatoria del Permiso de Construcción que se le había otorgado a la empresa Tropiburger, S. A., la cual le permitía realizar las construcciones necesarias para su giro comercial, se le ocasionaron los daños y perjuicios que aparecen debidamente detallados en sus causas y montos en el libelo de la demanda, que se justifican con los comprobantes que soportan dichas erogaciones, y con los documentos que cursan en el expediente administrativo remitido por el Concejo Municipal a los 78 a 91, en cuya virtud ostentan la naturaleza de documentos administrativos. Pedimento y recaudos que no fueron rechazados ni desconocidos durante todo el curso de este proceso a pesar de haberse opuesto formalmente a la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, la cual solamente opuso como excepción de inadmisibilidad del recurso la acumulación de acciones contrapuestas y que al no pronunciarse sobre dicha excepción el Tribunal *a quo*, dada la naturaleza de la decisión apelada, debió hacerla valer ante esta segunda instancia a través del recurso de apelación, y al no hacerlo, su conducta equivale a una conformidad absoluta con el fallo. La Corte estima procedente el reconocimiento de los daños demostrados a través de recaudos y comprobantes que o bien emanan de la propia Municipalidad o bien aparecen insertos en el expediente administrativo que ella certifica, de esta manera acuerda:

1. La reparación de la cantidad de bolívares nueve mil doscientos ochenta (Bs. 9.280,00) pagados a la Municipalidad del Distrito Sucre, por concepto de impuestos de construcción (folio 78).

2. La reparación de la cantidad de tres mil doscientos cincuenta y cinco bolívares (Bs. 3.255,00) pagados en mayo de 1980 a la empresa Venezolana de Seguros, por concepto de fianza de Seguro Social (folio 98).

3. La cantidad de quinientos veintidós mil bolívares (Bs. 522.000,00) por concepto de pago de los alquileres originados en contrato de arrendamiento que cursa en el expediente administrativo (folios 89-91) entre los meses de julio de 1979 y noviembre de 1980, según consta además de comprobantes marcados 33, 33a, 34, 35, 35a, 36, 36a, 37, 37a, 38, 38a, 39, 39a, 40, 40a, 41, 41a, 42, 42a, 43, 43a, 44, 44a, 45, 45a, 46, 46a, 47, 47a, 49, 49a y 50. En consecuencia esta Corte condena a la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda a pagar a la empresa Tropiburger S. A., la cantidad de quinientos treinta y cuatro mil quinientos treinta y cinco bolívares (Bs. 534.535,00) por concepto de daños y perjuicios causados por la revocatoria del permiso de construcción cuya nulidad se declara en el presente fallo.

Consideraciones (voto salvado) de la magistrado Hildegard Rondón de Sansó

Estima conveniente en la oportunidad de este fallo y con motivo de la condenatoria que en el mismo se establece a la Administración a la reparación de los daños y perjuicios ocasionados al recurrente, plantear al efecto las siguientes consideraciones:

1. La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia contempla por lo que se refiere a las vías de actuación que pueden ser intentadas contra la Administración Pública, fundamentalmente dos tipos:

Las acciones, que consisten en un medio de impugnación de los actos administrativos, subdistinguiéndose al efecto, en lo que atañe al procedimiento para decidirlos, entre las que tienen por objeto actos de efectos generales y las que tienen por objeto actos de efectos particulares, y *las pretensiones de condena* cuyo procedimiento se encuentra contenido en la sección referente a las "demandas". La Ley previó así los recursos típicos del contencioso-administrativo en los cuales el recurrente ataca un acto formal de la Administración, haciendo valer un interés frente a la misma y las pretensiones de condena a través de las cuales se alega la violación de un derecho subjetivo. Los recursos son regulados mediante un procedimiento que ha sido denominado "objetivo" porque constituye el ataque contra un acto de la Administración en la cual la misma, si bien puede hacerse "parte", tal posición procesal no es necesariamente la de oponente o demandada, sino que puede ser también la de coadyuvante. La Ley no exige, como consecuencia de lo anterior que la Administración autora del acto sea necesariamente llamada al juicio, sino que faculta al tribunal contencioso-administrativo para que libre el cartel de llamamiento a los interesados, si lo considera conveniente. Las pretensiones de condena por el contrario, tienen la estructura de una demanda en la cual el administrado es el actor y la Administración es la demandada.

2. Planteada en la forma que antecede la cuestión, pareciera indudable que, existiendo como existe una necesaria concordancia entre la acción deducida y la sentencia, el juez no pueda condenar en el fallo con el cual decide un recurso a la Administración, por cuanto ella, efectivamente, no ha sido "parte" demandada por el actor y en consecuencia dotada de las garantías que tal carácter le otorga. La lógica del sistema sería la de que al decidir los recursos el juez se limite a declararlos con o sin lugar, confirmando el acto atacado o anulándolo total o parcialmente. Sólo al conocer de las demandas podría el juez, de conformidad con el *petitum*, condenar a la Administración.

3. De la exposición que antecede se deducirá que, ejercido un recurso de nulidad el juez no puede condenar a la Administración autora del acto al resarcimiento de

los daños y perjuicios, a menos que hayan sido acumuladas las acciones de nulidad y de condena. Ahora bien, el artículo 84, en su ordinal 4º, considera inadmisibles los recursos en los cuales se acumulen acciones "cuyos procedimientos sean incompatibles". En el caso de los procedimientos de los recursos y de los procedimientos de las demandas se observa que cada uno de ellos presenta modalidades diferentes por lo cual no podrían ser acumulables de conformidad con el antes mencionado artículo. De admitirse tal situación el recurso de nulidad estaría destinado exclusivamente a la declaratoria de la vigencia o de la extinción total o parcial del acto atacado, sin que el mismo pueda implicar una sentencia de condena, por cuanto para obtenerla sería necesario actuar por la vía del procedimiento de las demandas que no puede ser acumulado con el recurso.

4. Ahora bien, el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia señala lo siguiente:

"En su fallo definitivo la Corte declarará si procede o no la nulidad del acto impugnado y determinará los efectos de su decisión en el tiempo. Igualmente, la Corte podrá de acuerdo con los términos de la respectiva solicitud, condenar el pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, así como disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa".

La lectura de la norma antes mencionada nos plantea la posibilidad de que, declarada la nulidad del acto, el tribunal contencioso-administrativo pueda, en base a los elementos que le sirvieron para tal declaratoria hacer un pronunciamiento de condena. Ha sido así consagrada por el legislador una controvertida figura doctrinaria a la cual se le había dado el nombre de "recurso de plena jurisdicción", consistente en aquel en virtud del cual el tribunal contencioso administrativo no sólo tiene la facultad de anular el acto atacado sino de pronunciarse sobre las consecuencias que el mismo hubiese acarreado en la esfera subjetiva del recurrente.

5. Planteada así la situación cabe el interrogante de si la norma del ordinal 4º del artículo 84 fue derogada por el artículo 131. En contra de la derogatoria actúa, a nuestro ver, la circunstancia originalmente señalada de que en el procedimiento del recurso de nulidad la Administración-autora del acto, no sólo podía haber estado ausente, por no haberse librado el cartel, o bien podía haber comparecido para apoyar la nulidad del acto, en razón de lo cual no siendo efectivamente la "parte demandada", no tiene sentido que sobre ella recaiga una sentencia condenatoria.

6. Para avalar la última posición señalada está la existencia del principio de "autotutela administrativa" que, en el campo procesal ha dado origen a la existencia de los "antejuicios administrativos" en virtud de los cuales, la Administración no puede ser demandada si previamente no se han hecho valer por vía administrativa, esto es, ante su propia sede las pretensiones en las cuales se fundamenta la demanda. La Administración tiene así, una situación de privilegio frente a los particulares que tiende, en el caso presente, a impedir que su patrimonio disminuya con motivo de las pretensiones injustificadas que sorpresivamente pudiesen ejercer los administrados. En protección de los intereses de la República existe el antejuicio administrativo que contempla la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y que trata de impedir que se interpongan demandas contra la máxima entidad territorial cuyo fundamento no haya sido conocido y analizado por su organismo de consulta, el Procurador General de la República, quien debería opinar sobre su procedencia. En materia de régimen municipal, si bien el artículo 81 regula lo concerniente a la ejecución de las sentencias que afecten al municipio, sin embargo no existe una disposición expresa que prevea un antejuicio administrativo. El artículo 80 de la mencionada Ley Orgánica de Régimen Municipal señala que:

“El Municipio gozará de los mismos privilegios y prerrogativas que la legislación nacional otorga al Fisco Nacional, salvo las disposiciones en contrario contenidas en esta Ley. Igualmente regirán para el Municipio las demás disposiciones sobre Hacienda Pública Nacional en cuanto le sean aplicables”.

La disposición transcrita obviamente no puede ser interpretada en el sentido de que también le es aplicable el antejuicio administrativo, por cuanto ese procedimiento ha sido previsto exclusivamente en relación con las demandas que se interpongan contra la República. De allí que, no existiendo una disposición expresa que permita al municipio conocer previamente el ejercicio de las acciones, las pretensiones que en su contra pudieran elevar los particulares, el principio de autotutela administrativa no sólo no lo protege sino que su situación es más grave que la de un particular cualquiera, por cuanto atacado un acto suyo por vía de recurso, puede encontrarse con una condenatoria en un procedimiento en el cual no se le dieron las garantías que tiene toda “parte demandada”.

7. Ante tal situación estima la disidente que el artículo 131 debe ser interpretado en la forma más estricta posible pudiendo al efecto procederse por cualquiera de las siguientes vías:

En los casos en los cuales el tribunal contencioso administrativo conozca de un recurso de nulidad acumulado a una demanda de condena, debe citar a la Administración con todas las formalidades de dicho procedimiento a los fines de que se haga parte real y efectiva en el juicio. La desaplicación del artículo 84, ordinal 4º, sería en todo caso menos grave que una sentencia de condena sin suficientes garantías para la Administración.

La otra situación es la de limitar los poderes que el artículo 131 le confiere al juez a su más estricta expresión en forma tal que el mismo sólo pueda condenar a la Administración en relación con las consecuencias que se derivan en forma *inmediata y necesaria* del acto anulado. Por ejemplo, si se trata de la nulidad de una destitución, la condena sería, como consecuencia lógica de la declaratoria de nulidad, la reincorporación al cargo. Si se trata de la nulidad de un acto tributario, la condena será la repetición de lo pagado. Si se trata de la nulidad de una multa, su devolución, etc. Diferente es la situación de la consecuencia del acto que no tenga este carácter necesario, la cual sólo podría ser satisfecha mediante la interposición de una acción *ad hoc*, que tendría como base y título justificativo la sentencia de nulidad pero que se ventilaría por las vías de las “demandas” establecidas en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En el caso de autos se ha dado el supuesto del artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia pero queda la duda de si efectivamente el juez podía pronunciarse sobre la indemnización cuando ésta nunca fue ni alegada ni exigida por ante el órgano administrativo.

J. *Condena en costas*

CPCA

17-5-84

Magistrado Ponente: Aníbal Ruéda

Para la procedencia de la condena en costas de un Municipio es condición fundamental que éste resulte vencido, y que se trate de un juicio de contenido patrimonial.

En cuanto al petitorio de la condenatoria en costas, la Corte observa: que el artículo 82 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece como condición fundamental para que proceda la condenatoria en costas de un Municipio, que éste resulte totalmente vencido, y que se trate de un juicio de contenido eminentemente patrimonial.

nial. En el caso de autos, el Municipio no ha resultado totalmente vencido en cuanto ha sido condenado al pago parcial de los daños y perjuicios reclamados; el juicio ventilado no es de cobro de bolívares ni de contenido similar o patrimonial, tratándose de un juicio de nulidad de un acto administrativo de efectos particulares y consecuentemente de un pedimento de daños y perjuicios, lo que transforma la naturaleza del juicio, que impide ubicarlo como de contenido patrimonial o no patrimonial para transformarlo en un juicio de naturaleza mixta, por lo cual, al faltar las condiciones o supuestos que exige el artículo 82 de la citada Ley, no ha lugar a la condenatoria en costas, y así se decide.

K. *Recurso de hecho*

CPCA

3-5-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La Corte señala el procedimiento a seguir para el ejercicio del recurso de hecho.

Nuestro Código de Procedimiento Civil le acuerda a la parte interesada la posibilidad de impugnar la negativa o la admisión en un solo efecto de la apelación cuando debía ser oída libremente mediante el recurso de hecho, por lo que en concreto este instrumento procesal constituye en nuestro sistema la garantía del derecho de apelación. En los procedimientos contenciosos administrativos, el recurso de hecho lo regula el artículo 98 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que permite su ejercicio además de los supuestos contenidos en el artículo 181 del Código de Procedimiento Civil, en los siguientes supuestos:

- a) Cuando ha sido negada la apelación;
- b) Cuando deba oírse en ambos efectos y se ha concedido en uno solo;
- c) Cuando el inferior se haya abstenido de hacer una consulta o de oír un recurso que corresponda a la Corte; y
- d) Cuando el Tribunal inferior se abstenga de enviar el expediente o las copias requeridas, para decidir la consulta, la apelación u otro recurso.

Señala igualmente la Ley en comento, que para interponer el recurso de hecho, la parte interesada podrá ocurrir dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del lapso de apelación o al auto que la niega, pero si la decisión fuera desfavorable a los intereses de la República, en el último de los supuestos, el lapso para la interposición del recurso de hecho, será de treinta días más el término de la distancia.

3. *Recursos contencioso-administrativos especiales*

A. *Competencia*

CSJ-SPA (193)

19-7-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Cuando un texto especial otorga competencia a algún tribunal para conocer de actos administrativos dictados por las máximas autoridades del Poder Ejecutivo Nacional en las materias específicas reguladas por dicho texto especial, es ese tribunal el competente para conocer de la nulidad del acto recurrido y no la Corte Suprema de Justicia.

La Sala ratifica íntegramente en esta oportunidad los conceptos vertidos sobre el tema en fallos anteriores. Y fundamentalmente reitera que su conclusión relativa a la competencia de la jurisdicción especial agraria para conocer de actos administrativos emanados de algún Despacho del Ejecutivo Nacional cuando versen sobre materias contempladas en la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, en nada contraría —como afirma el apoderado actor— el dispositivo constitucional que otorga competencia a este Supremo Tribunal para declarar la nulidad de los actos administrativos dictados por dicho Poder. Sostener lo contrario sería desconocer la existencia en nuestro ordenamiento jurídico del contencioso-administrativo especial e interpretar indebidamente el ordinal 7º del artículo 215 de la Constitución en lo que atañe al contencioso-administrativo general, lo cual se opone a elementales principios de Derecho Administrativo en el primer caso, y a la evolución histórica de nuestras teorías e instituciones jurídicas, en el segundo.

Esos principios tienen su fundamento en la acentuada intervención de la Administración Pública en sectores que antes escapaban de su radio de actividades (económico, financiero, social, cultural, etc.), con la consiguiente multiplicación de Despachos o entes creados para atender tales asuntos, lo cual, sumado al crecimiento acelerado de la población, apareja un incremento, a su vez creciente, del control jurisdiccional de la legalidad de los actos tomados en ejercicio de esas nuevas funciones. No es razonable pensar que un solo órgano judicial (la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia) tenga a su cargo, con exclusión de cualquier otro tribunal, la revisión de todos los actos dictados por la administración pública a su más alto nivel con motivo de la serie de actividades que realiza.

Por ello, el constituyente le atribuye a esta Sala competencia para declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional “cuando sea procedente” (Art. 215, ord. 7º), e interpretando armónica y concatenadamente esa norma atributiva de competencia con la del artículo 206 *ejusdem* según la cual la jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y “a los demás tribunales que determine la ley”, la Corte juzga que tal “procedencia” alude, no a la contrariedad al derecho de dichos actos —lo cual resulta evidente— sino forzosamente a los casos en que la ley no haya determinado otros tribunales para esos fines.

El mismo razonamiento ha debido privar sin duda en la mente del legislador ordinario cuando, a través de diversos instrumentos legales, ha instituido tribunales especiales para conocer de actos emanados de las máximas autoridades del Poder Ejecutivo Nacional en materias específicas. El Tribunal de la Carrera Administrativa constituye uno de los ejemplos más elocuentes de esta tendencia. Y en el mismo sentido se inscribe también el Juzgado Superior Agrario, pues debe recordarse que en el proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios de 1982, en el artículo pertinente a la competencia de dicho tribunal para conocer de los recursos de ilegalidad contra los actos administrativos emanados de los organismos administrativos agrarios, se añadía “con excepción del Ministerio de Agricultura y Cría”, y que esta excepción —que justificaba el proyectista en la competencia constitucional de la Corte para conocer de las ilegalidades de los órganos del Poder Ejecutivo Nacional—, fue eliminada en el curso de los debates parlamentarios. Este hecho refuerza el criterio de que el legislador estimó procedente el control jurisdiccional de los actos administrativos de los Ministros por parte del tribunal especial que creaba en dicho texto legal.

Por otra parte, no sólo en lo que concierne al contencioso-administrativo especial es posible excluir la competencia de esta Corte para revisar los actos de las máximas autoridades del Poder Ejecutivo Nacional. También en el ámbito del contencioso-administrativo general es factible interpretar en sentido restrictivo la competencia constitucional de este Supremo Tribunal en la materia. En efecto, en los dos únicos proyectos de Ley sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que han sido elaborados hasta el presente (1971 y 1976) y se encuentran para ser considerados en el Con-

greso Nacional, sus redactores —conocidos constitucionalistas y administrativistas—, al definir la competencia de la Corte Suprema de Justicia como órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, coinciden en restringirla a “los recursos contra actos, disposiciones o actuaciones del Ejecutivo Nacional, considerando como tales, a los efectos del artículo 215, ordinal 7º de la Constitución, los dictados por el Presidente de la República, actuando por sí mismo o en Consejo de Ministros”. (Vid. *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, U.C.V., Caracas, 1979, pp. 297 a 318 y 332 a 356).

De lo expuesto, resulta concluyente para la Sala, y así lo declara una vez más, que cuando un texto especial otorga competencia a algún tribunal para conocer de actos administrativos dictados por las máximas autoridades del Poder Ejecutivo Nacional en las materias específicas reguladas por dicho texto especial, es a ese Tribunal y no a esta Sala a quien corresponde el conocimiento del acto recurrido de nulidad.

B. Contencioso-tributario

CSJ-SPA (198)

19-7-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La representación por abogado es un requisito indispensable del procedimiento contencioso-tributario.

La cuestión a dilucidar se refiere a la omisión del requisito de estar asistido de abogado en el acto de interposición del recurso contencioso-tributario.

La recurrida señala que “el mencionado recurso contencioso-tributario fue interpuesto por ante la administración tributaria respectiva sin haberse dado cumplimiento a la asistencia de abogado para tal acto, de conformidad con lo establecido en el artículo 4º de la Ley de Abogados vigente, que dice textualmente: «quien sin ser Abogado deba estar en juicio como actor, como demandado o cuando se trate de quien ejerza la representación por disposición de la Ley o en virtud de contrato, deberá nombrar abogado, para que lo represente o asista en todo el proceso. Si la parte se negare a designar abogado, esa designación la hará el juez»; y en su último aparte determina que la falta de nombramiento a que se refiere este artículo será motivo de reposición de la causa”. Después de citar jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de esta Corte Suprema de Justicia concluye declarando inadmisibile el recurso contencioso-tributario, ya referido.

Este problema jurídico de autos ha sido considerado en numerosos fallos de la Corte, cuya jurisprudencia se ratifica en la presente oportunidad. Tal y como se hizo entonces, reitera en esta ocasión la Sala su criterio de que la interposición del recurso contencioso-tributario en materia de impuesto sobre la renta, constituye el ejercicio de una acción y, por tanto, es inherente a la profesión de abogado, estando sometida a la exigencia de asistencia de un profesional de esta rama, del modo como lo preceptúa el artículo 4º de la Ley de Abogados. Ha sostenido también la Sala que el artículo 4º *ejusdem*, establece una condición adjetiva de validez para el acto en que se materializa el recurso o en otros términos, la representación por abogado es una condición o requisito indispensable del procedimiento destinado a que el acto se produzca; y sus efectos se extienden tanto a las personas naturales como a las jurídicas, sin distinguir cuando se actúa por sí mismo o en nombre de otro, y sin que sea posible tampoco interpretar las disposiciones de la Ley de Impuesto sobre la Renta como excepcionales, por el hecho de que en ellas no se exija el requisito de la representación por abogado “pues, de sostenerlo así, habría igualmente que concluir en que la Ley

de Abogados tampoco puede regir para el proceso civil, ya que el Código de Procedimiento Civil dispone, en su artículo 3º, que las partes pueden gestionar por sí mismas o por medio de apoderados”.

En el caso concreto de autos, el escrito contentivo del recurso contencioso fiscal fue presentado y firmado por el ciudadano Giovanni Di Nunzio, a nombre y representación, en su carácter de administrador-gerente, de la empresa mercantil C. A. Gimary, domiciliada en Puerto La Cruz, Estado Anzoátegui, quien no es abogado, ni se hizo asistir para ese acto de un profesional del derecho, como lo exige la legislación especial sobre la materia y ha sido esclarecido por la jurisprudencia de esta Corte, en Sala Político-Administrativa.

Ahora bien, el tantas veces mencionado artículo 4º de la Ley de Abogados no sanciona con la inadmisibilidad de la acción o recurso intentado, la falta de asistencia de un abogado. Efecto, dicho artículo reza textualmente:

“Toda persona puede utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses. Sin embargo, quien sin ser abogado deba estar en juicio como actor, como demandado o cuando se trate de quien ejerza la representación por disposición de la Ley o en virtud de contrato, deberá nombrar abogado, para que lo represente o asista en todo el proceso.

“Si la parte se negare a designar abogado esta designación la hará el juez. En este caso la contestación de la demanda se diferirá por cinco audiencias. La falta de nombramiento a que se refiere este artículo será motivo de reposición de la causa, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponde al Juez de conformidad con la Ley”.

En el presente caso el recurso contencioso-tributario fue intentado por la contribuyente sin asistencia de abogado. El juez *a quo* ha debido requerir del propio interesado, la intervención de aquél, tal como lo precisa el artículo anteriormente transcrito, y en caso de negativa por parte del actor, ha debido proceder a la designación del mencionado profesional del derecho. Al no haberse ajustado al procedimiento establecido por la Ley, fue quebrantada la norma transcrita y tramitado el juicio a pesar de esta ilegalidad; pero no ha debido ser desechado el recurso contencioso tributario. Lo procedente era la reposición de la causa a fin de que se cumpliera con las prescripciones del artículo 4º de la Ley de Abogados.

CSJ-SPA (162)

14-6-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

En el recurso contencioso-tributario son inapelables las sentencias definitivas y cualquier interlocutoria cuando la cuantía no supere el límite establecido.

Si bien del auto que admite o niega el recurso contencioso-tributario ejercido, auto que debe siempre dictarse expresamente, cabe apelación en ambos efectos, tal como lo señala el artículo 181 del Código Orgánico Tributario, obviamente esta disposición no puede aplicarse aisladamente, sino dentro del conjunto normativo de carácter procesal que regula a este tipo de recurso.

Al respecto, su artículo 187 dispone:

“De las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal de Primera Instancia o de las interlocutorias que causen gravamen irreparable por la definitiva, podrá apelarse dentro del término de diez (10) días hábiles contados a partir de la publicación de la sentencia.

Quando se trate de determinación de tributos o de aplicación de sanciones pecuniarias, este recurso procederá sólo cuando la cuantía de la causa exceda de veinte mil bolívares (Bs. 20.000,00)".

Por tanto, si la apelación contra las definitivas y también contra las interlocutorias es admisible sólo cuando la cuantía del asunto exceda de veinte mil bolívares, es claro que, a pesar de no hacerse salvedad alguna en el artículo 181, son igualmente inapelables los autos sobre admisión del recurso contencioso cuando su cuantía no supere los veinte mil bolívares. Es ilógico que las definitivas y demás interlocutorias fuesen inapelables, pero que sí lo fuese el auto sobre admisión del recurso, pues la idea de la ley es —sin duda— que en los asuntos de "menor cuantía" se sigan y tramiten en instancia única; y, por eso, no siendo apelable la sentencia definitiva cuando la cuantía sea menor de veinte mil bolívares, por fuerza tampoco lo son las interlocutorias a que se refiere el artículo 181 del Código Orgánico Tributario, por más que sea una norma especial y distinta de la del artículo 187, pues obviamente la disposición del artículo 181 no es una excepcional o especial con respecto al contenido general del artículo 187. Es de principio que, por lo general, las sentencias definitivas son apelables, esto es, se da apelación salvo disposición especial en contrario (y así como en materia civil son inapelables las sentencias de asuntos cuya cuantía no exceda de ochenta mil bolívares, en lo contencioso tributario no lo son cuando la cuantía sea menor de veinte mil bolívares); en cambio, algunas interlocutorias —aun cuando hubiese apelación de la definitiva— son inapelables por ser de mero trámite o no causar gravamen irreparable. Y en el caso del recurso contencioso-tributario, al no darse apelación de las definitivas y/o interlocutorias que causen gravamen irreparable cuando la cuantía no supere el mínimo establecido, por lógica consecuencia cualquier otra interlocutoria —incluyendo la que no admite el recurso y tener así fuerza de definitiva— también es inapelable. Si de lo principal —la definitiva— no hay apelación, menos puede haberlo de una interlocutoria con fuerza definitiva (cuando niega la admisión y, por tanto, pone fin al juicio) porque esos asuntos, por su interés pecuniario, han de ventilarse en instancia única.

Ahora bien, está claro que las tres planillas recurridas, en el caso, tienen un total de apenas nueve mil quinientos sesenta y seis bolívares (Bs. 9.566,00) (Planilla Nº 1: Bs. 99,80; Planilla Nº 2: Bs. 4.733,10; Planilla Nº 3: Bs. 4.733,10), lo cual hace que el asunto deba resolverse y tramitarse en instancia única, a tenor del artículo 187 del Código Orgánico Tributario, en razón de lo cual la apelación ejercida no debió ser admitida, y la circunstancia de que el Tribunal de la causa la hubiese admitido no impide que la Corte pueda revisar esa admisión, pues es principio aceptado pacíficamente por la jurisprudencia venezolana, que tanto el Superior (tratándose de apelación) como la Casación (tratándose del recurso de casación) pueden, de oficio o a petición del interesado, revisar, como cuestión previa, la admisibilidad del recurso y declarar inadmisibile uno que, indebida o incorrectamente, hubiese admitido el inferior.

Siendo el caso de autos de "menor cuantía" (entendiendo por tal todo asunto cuya cuantía —tributos y/o sanciones pecuniarias— no excede de veinte mil bolívares), pues las tres planillas impugnadas suman Bs. 9.566,00, la apelación era inadmisibile y, por eso, la Corte nada tiene que decidir. Así lo declara.

C. Contencioso-agrario

CSJ-SPA (193)

19-7-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables se considera como un organismo administrativo agrario, a los efectos de la competencia del Tribunal Superior Agrario en materia contencioso-administrativa.

Sentado lo anterior, queda por esclarecer, en relación con el caso concreto y con vista de los alegatos del apoderado actor, el alcance de la norma atributiva de competencia al Juzgado Superior Agrario con sede en Caracas. A tal efecto, la Corte observa:

El artículo 28 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios de 1982 otorga competencia al Juzgado Superior Agrario con sede en Caracas, para conocer en primera instancia "de los recursos de nulidad por ilegalidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares emanados de los organismos administrativos agrarios".

De acogerse la tesis del apoderado recurrente que niega competencia a cualquier otro órgano jurisdiccional que no sea la Corte para conocer de actos emanados de los *Ministros* del Despacho Ejecutivo Nacional, por "organismos administrativos agrarios" sólo podrían entenderse comprendidos: el Instituto Agrario Nacional, la Procuraduría Agraria Nacional y, a lo sumo, el Consejo de la Procuraduría Agraria.

Ahora bien, si ya no hubiese sido desechada tal hipótesis por la Corte por las razones expuestas en el capítulo precedente, esta interpretación limitativa del ámbito de competencia de la jurisdicción especial agraria sería quizás suficiente para rechazarla, pues dejaría sin contenido alguno el nuevo contencioso-administrativo que se creaba. Piénsese, en efecto, que de acuerdo con la normativa plasmada en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981, contra las decisiones de los órganos superiores de los institutos autónomos operará recurso jerárquico por ante el respectivo Ministro de Adscripción (art. 96) y, como es bien sabido, el recurso jerárquico es el que agota la vía administrativa y da acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 124, ord. 2º, L.O.C.S.J.). De tal suerte que, si de los actos del Instituto Agrario Nacional —que constituye el núcleo de las decisiones que se toman en materia agraria— se da recurso jerárquico por ante el Ministro de Agricultura y Cría, y es la decisión de este funcionario la que agota la vía administrativa a los fines del recurso contencioso-administrativo de anulación, el Tribunal Superior Agrario carecería casi totalmente de la competencia jurisdiccional que justificaba su creación. Y como esta propia Corte ha dicho en más de una ocasión que las normas jurídicas deben ser interpretadas en su sentido lógico, útil y dentro del contexto global de las situaciones y supuestos que están destinados a regir, resulta imperativo concluir que también el Ministro de Agricultura y Cría debe ser incluido como "organismo administrativo agrario" a los fines previstos en el artículo 28 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, ya que no es dable pensar que el legislador haya creado expresamente una jurisdicción especial (contencioso-administrativo agrario) a cuyo cargo estaría únicamente, por las razones anotadas, el conocimiento de los actos emanados de un solo organismo de la Administración Pública Nacional (Procuraduría Agraria Nacional).

De igual manera, para esta Sala, el Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables debe ser considerado como "organismo administrativo agrario" cuando, en el ámbito de sus atribuciones, tome alguna providencia enmarcada en

la normativa de la misma Ley Orgánica. Ello porque, como ya se dijo en este fallo, el concepto de Derecho Agrario acogido por el legislador agrario en la reforma de 1982, acorde con la más ajustada doctrina iusagraria, resulta comprensivo de todo lo que tiene que ver con la tenencia, uso y aprovechamiento de la tierra. Y si —como dice un autor— la propiedad territorial comprende los suelos, las aguas, los bosques y la fauna, estos recursos serán objeto también de las regulaciones del Derecho Agrario. “Ahora bien, suelos, aguas, bosques y fauna constituyen los recursos naturales renovables, por lo que el Derecho Agrario, dentro de esa concepción, viene a ser el Derecho de los recursos naturales renovables y, desde luego, el Derecho que se ocupa de los problemas de la tierra, en su doble faceta de problemas de tenencia y problemas de conservación” (Vid. Ramón Vicente Casanova, en *Derecho Agrario*, 3ª edición. Fundag. IIDARA. ULA, Mérida, 1981, p. 21).

Y precisamente, por constituir los recursos naturales renovables materia y objeto del Derecho Agrario fue por lo que el legislador, con una visión actualizada de esta rama jurídica, lo incluyó expresamente en el artículo 1º y en otras disposiciones de la ley comentada. Por consiguiente, correspondiendo al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables “la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional para el fomento de la calidad de la vida, del ambiente y de los recursos naturales; la elaboración y ejecución de los programas de conservación, defensa, mejoramiento, regulación, aprovechamiento y uso de las aguas, de los bosques, de la tierra y de los suelos; el catastro, la conservación, defensa, mejoramiento y regulación de la fauna y de la flora silvestre; y los parques nacionales” (art. 36, Ley Orgánica de la Administración Central), cuando ejerce su competencia en esos aspectos resulta concluyente para la Sala que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables actúa como un “organismo administrativo agrario”, según el sentido y alcance del artículo 28 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios.

VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. Expropiación

A. Carácter del juicio

CPCA

10-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El juicio expropiatorio es de carácter general y universal, pues afecta no sólo a las partes comparecientes sino a terceros extraños.

El juicio expropiatorio tiene la característica de ser un juicio de carácter general y universal, en el sentido que afecta no sólo a las partes comparecientes sino también a terceros extraños, hasta el punto que la propiedad expropiada pasa al patrimonio del ente expropiante libre de vicios y de gravámenes, como se desprende del artículo 8, y último aparte del artículo 40 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. En virtud de tal carácter, las discrepancias que puedan existir entre los documentos de propiedad, los datos de registro y la solicitud de expropiación, en cuanto a los linderos e identificación de los inmuebles objeto de la expropiación, no constituyen en sí mismas ilegalidades que permitan declarar improcedentes las

acciones expropiatorias, porque dado el carácter general y universal del juicio expropiatorio se evitan y eliminan riesgos futuros, relativos a la adquisición sancada de la propiedad por parte de la entidad expropiante. Además, en razón de la naturaleza constitutiva del derecho de dominio de la sentencia expropiatoria, este fallo, al tenor de lo dispuesto en el artículo 41 *ejusdem*, constituye un nuevo título de propiedad que sustituye a los anteriores, sin que dicha sentencia tenga que guardar los mismos datos referentes a los linderos, identificación y superficie de las escrituras originales. En materia de expropiación no rige plenamente el tracto registral propiamente dicho, en lo relativo al señalamiento de los datos referentes a los inmuebles, porque el acto traslativo de dominio es la sentencia y solo ella. De modo que la referencia de los datos de registro no sujetan la decisión que debe dictarse en estos juicios, en cuanto al señalamiento de la identificación, superficie y linderos, sino que los jueces de expropiación, de acuerdo con lo probado en autos, pueden, en los respectivos fallos que acuerden la expropiación, establecer una nueva identificación, alinderamiento, y señalar cuál es la superficie expropiada. Elementos que deducirán de los términos de la solicitud de expropiación, en lo relativo a la determinación del objeto que la entidad expropiante quiere expropiar.

Por otra parte, el artículo 20 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social sólo exige a los entes expropiantes la indicación de la cosa objeto de la expropiación y los elementos que contribuyan a su identificación. En otras palabras, que quien determina el bien que va a ser expropiado, en su superficie y cantidad, es la propia entidad expropiante, y para su identificación, puede utilizar los mismos linderos señalados en los títulos originales, u otros, con tal que señale las referencias de los mismos. En efecto, la norma citada exige que en la solicitud de expropiación deben señalarse los elementos que contribuyan a identificar el bien que se quiere expropiar. Por tanto, lo pertinente para cumplir con los requisitos de legalidad de la acción expropiatoria, en cuanto a su objeto se refiere, es que la propiedad cuya expropiación se pretende esté en verdad afectada por una obra de utilidad pública, que su adquisición forzosa haya sido declarada, total o parcialmente, por la autoridad competente, y que el bien expropiado esté identificado, conforme se deriva de la integración del ordinal 2º del artículo 3º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, y del texto del artículo 20 *ejusdem*.

Además de lo expuesto, los particulares cuyos derechos en el bien objeto de expropiación puedan verse perjudicados, por la identificación y alinderamiento señalado por la entidad expropiante, en discrepancia con los contenidos en los documentos de propiedad y los datos de registro remitidos por los registradores, disfrutan de un conjunto de garantías y de mecanismos procesales dentro del juicio de expropiación, que les permite asegurarse que sus derechos no serán desconocidos al momento de cancelarse la indemnización expropiatoria. Estas garantías son las siguientes: 1) La citación universal o general, y no personal, mediante edictos, que deben publicarse en periódicos de circulación en la ciudad de Caracas y en alguno de la localidad si lo hubiere, por tres veces durante un mes, con intervalos de diez días entre una y otra publicación. Además, se remiten al Registro tres ejemplares de los periódicos donde aparezca la primera publicación (artículo 22 *ejusdem*). 2) El emplazamiento para la comparecencia en estos juicios no sólo a las personas indicadas en la solicitud de expropiación, sino a todo el que tenga algún derecho en el inmueble que se pretenda expropiar (artículo 22 citado). 3) El plazo de comparecencia abierto para que en cualquiera de las diez audiencias de dicho lapso los interesados puedan presentar la prueba de los derechos que reclaman sobre la cosa objeto del juicio (artículo 23 y 26, aparte único). 4) El nombramiento de defensor a los no comparecientes, que tiene carácter obligatorio aunque hubieren comparecido todos los emplazados en los edictos (artículo 23). 5) El derecho de los poseedores a hacerse parte en el juicio para deducir de la indemnización lo que les corresponda (artículo

28). 6) La garantía que en el justiprecio las mejoras y perjuicios de los poseedores se evalúan separadamente (artículo 35, aparte único): 7) La garantía que los que se creyeren con derecho, aun cuando no hubieren comparecido al juicio, y cuya representación no hubiere asumido el defensor *ad litem*, sin embargo, pueden oponerse a la entrega del precio consignado por la entidad expropiante (artículos 42 y 45 *ejusdem*). Además de las anteriores garantías procesales, los titulares de derechos sobre la cosa expropiada, que por causa del nuevo señalamiento de los inmuebles hecho por la entidad expropiante en la solicitud de expropiación, no acudieron a hacerse parte en el respectivo juicio, y cuya representación no asumió el defensor, y que tampoco ejercieron el derecho de oponerse a la entrega del precio, pueden aún hacer valer sus derechos sobre el precio que recibieron quienes sí acudieron al juicio, de acuerdo a lo previsto en el artículo 8, *ejusdem*.

De forma pues, que por el hecho de que la entidad expropiante señale de manera diferente o distinta los linderos de la cosa objeto de expropiación, en comparación con los que aparecen en los documentos o en los datos de registro enviados por el Registrador, si en la solicitud de expropiación consta la identificación del objeto que se pretende expropiar, y las personas que pudieran alegar derechos sobre la cosa, no puede concluirse en que se violan las normas pertinentes de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, ni tampoco que existe imprecisión del bien expropiado, ni mucho menos que se lesionan derechos de los particulares, y así se declara.

B. Precisión del objeto expropiado

CPCA

10-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En relación al otro de los alegatos del defensor de los no comparecientes que la solicitud de expropiación debe ser declarada sin lugar, porque existe discrepancia entre los linderos aportados por el Registrador Subalterno y los indicados en el libelo de la demanda, la Corte reitera que la precisión del objeto expropiado debe desprenderse de la propia solicitud de expropiación, ya que es a la entidad expropiante a quien corresponde señalar lo que propiamente se pretende expropiar, y para ello debe indicar los elementos que contribuyan a dicha identificación sin que sea necesario ceñirse a los linderos que figuran en los documentos registrados referentes a la propiedad, ni tampoco a los que se contienen en la certificación que remitan los registradores; y así se declara.

C. Sujetos: Legitimación

CSJ-SPA (163)

14-6-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

En el escrito de formalización la doctora Riquilda Bravo Portillo, en representación de Ruralca, C.A., alega que el Tribunal la desestimó como parte por no haber asistido a la contestación, pero que no lo hizo porque ya había intervenido dentro del lapso señalado en los edictos y que no se oponía a la expropiación.

Al respecto, la Corte encuentra que aun cuando la asistencia en oportunidad anterior al acto de la contestación se tuviese como válida y oportuna, esta compañía no puede considerarse legitimada en este juicio porque no produjo prueba fehaciente para acreditar la identidad entre lo que se expropia y el inmueble que adquirió.

D. Arreglo amigable

CPCA

10-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La entidad expropiante no está obligada a demostrar la imposibilidad del arreglo amigable.

Referente a la obligación o no de la entidad expropiante de demostrar el porqué no pudo celebrar un arreglo amigable, la Corte considera que de acuerdo al texto del artículo 3º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social existe una obligación de gestionar dicho arreglo, pero no de concluirlo, de forma que basta con que se afirme que se trató de realizarlo y cuál fue la causa que lo impidió; pero no que la entidad expropiante tenga que demostrar tal causa. El hecho mismo que se haya introducido una demanda de expropiación es indicativo por tanto de que el arreglo no se pudo lograr, sin que sea necesaria la demostración de su imposibilidad, porque de lo contrario sería establecer como sanción un requisito de inadmisibilidad de la acción expropiatoria no contemplada en la ley de la materia. Por esta razón, la jurisprudencia ha sido reiterada en el sentido de aclarar que el arreglo amigable no constituye ningún requisito que impida admitir y declarar con lugar la expropiación. Además, la misma jurisprudencia ha aclarado que aun en los casos en que no se haya gestionado el arreglo amigable, en ausencia de sanción legal, carecería de objeto acordar la suspensión del juicio ya instaurado (Sentencias de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de fechas 22-01-58, 10-08-61 y 21-04-65).

E. Ocupación previa

CPCA

10-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Por lo que se refiere a la impugnación que el defensor de los no comparecientes hizo en contra del avalúo realizado a los fines de la ocupación previa, alegando defectos en la práctica de dicho avalúo, en las citaciones de los peritos que lo llevaron a cabo, así como acerca de su extemporaneidad y legalidad, la Corte estima que tal impugnación es improcedente en razón de que el procedimiento de la ocupación previa no tiene carácter contencioso y, además, porque en dicho procedimiento no intervienen los expropiados, dado que su finalidad es típicamente precautelativa, y el avalúo que se efectúa en él sólo es a los fines de fijar la garantía que la entidad expropiante debe consignar para asegurar los posibles daños que puedan derivarse para los propietarios de la ocupación para el supuesto que la acción expropiatoria fuera desestimada, y así se declara.

CSJ-SPA (136)

17-5-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

La Corte señala los extremos a seguir a los efectos de acordarse la ocupación previa.

Dispone el artículo 51 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social que, cuando la obra sea de las especificadas en el artículo 11 y la autoridad a quien compete su ejecución la repite urgente, podría hacer valorar el inmueble "a los fines de su ocupación previa" y —agrega— que será acordada por el Tribunal, siempre que se consigne la cantidad en que hubiese sido justipreciado el inmueble; y previene el artículo 52 *ejusdem* que, antes de procederse a la ocupación, el Juez dará aviso al propietario y ocupante y acordará, previa notificación del propietario, que se lleve a cabo una inspección ocular del inmueble.

En consecuencia, permite la ley que, después de introducida la demanda, se pida y acuerde la ocupación previa del inmueble, siempre que se cumplan los extremos siguientes:

- 1) Que se valore el inmueble y que el expropiante consigne la cantidad a que alcance el avalúo;
- 2) Que se dé aviso al propietario y ocupante; y
- 3) Que previa notificación del propietario se practique inspección ocular del inmueble.

Ahora bien, en el caso de autos se han cumplido todos los extremos antes indicados, pues se avaluó el inmueble, la República consignó el monto del justiprecio, se dio aviso al señalado como propietario, quien manifestó tratarse de un terreno vacío y sin construcciones y, por último, el comisionado llevó a cabo la inspección ocular que ordena la Ley. Y por cuanto se trata de la expropiación de un inmueble para la construcción del nuevo aeropuerto, esto es, una de las obras contempladas en el artículo 11 de la Ley, llenos como están los extremos legales correspondientes es procedente la ocupación previa pedida, y así se declara.

F. Oposición

CPCA

10-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La demostración de la causal de oposición a la solicitud de expropiación fundamentada en que esta debe versar sobre todo el inmueble y no en parte de éste, compete al expropiado que la oponga.

Respecto a la otra defensa alegada por el defensor de los ausentes y no comparecientes en el acto de contestación a la solicitud de expropiación, relativa a la expropiación total y no parcial del Lote D, cuya propiedad se atribuye al ciudadano Miguel Angel Contreras, porque teniendo dicho lote una extensión de 4.000 m², la afectación de 3.835 m² de tal extensión, hace impropio el resto del terreno para el uso que de él mismo pudiera hacer el expropiado, la Corte observa:

La causal de oposición a la solicitud de expropiación fundamentada en que ésta debe versar, sobre todo el inmueble y no en parte de éste, constituye una verdadera excepción perentoria, modificativa de la pretensión expropiatoria, y en concreto, de

uno de los elementos constitutivos de la demanda de expropiación, y como tal, al tenor del principio distributivo de la prueba contenido en el artículo 1.354 del Código Civil, su demostración compete al expropiado que la oponga. En el caso de autos, el defensor de los no comparecientes fundamentó la anterior defensa o excepción, en que la expropiación versa sobre una parte del Lote D y que, por lo tanto, su expropiación es parcial y que por ello el resto de la propiedad de dicho lote queda inutilizada. Esta circunstancia, de acuerdo con lo expuesto, corresponde probarla al defensor mencionado y no a la entidad expropiante, así como que el inmueble en cuestión queda inutilizado para el uso que le daba su propietario. Tales circunstancias no han sido demostradas, así como tampoco el destino o uso del inmueble, de modo que se pueda precisar con claridad si quedará o no impropia para tal uso. Tampoco corresponde a la expropiante demostrar la existencia de un excedente respecto al área afectada, y que es el que quedará fuera de la expropiación, ya que aquélla sólo debe establecer los elementos que contribuyan a identificar la extensión que es necesario expropiar, pero no cuál es la parte que queda fuera y que queda inutilizada por la expropiación parcial. Por lo expuesto, es improcedente la excepción de la expropiación total opuesta a la solicitud de expropiación por el defensor de los no comparecientes, y así se declara.

G. *Impugnación del avalúo*

CSJ-SPA (109)

3-5-84

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Cuando se impugna el justiprecio por incumplimiento del artículo 35 de la Ley de Expropiación se aplica, por analogía, el procedimiento establecido por el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil.

Ha sido criterio reiterado de la Corte que, cuando se impugna el justiprecio por no haberse dado fiel cumplimiento a lo ordenado por el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, se aplica, por analogía, el procedimiento especial establecido por el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, en términos que si se declara con lugar la impugnación, el propio Tribunal, oyendo previamente a dos peritos de su elección, fija definitivamente el monto de la indemnización. Se entiende, pues, que la impugnación misma es un reclamo contra la decisión de los expertos, que al estimarse procedente permite que, sin más trámites, el Tribunal, oyendo a dos peritos, haga la estimación.

Por tanto, la apelada se ajustó a la doctrina de la Corte cuando, en su decisión del 18 de junio de 1982, dispuso fijar definitivamente el valor después de oír a los peritos que nombró, de modo que no tenía por qué ordenar una nueva experticia, para aplicar en caso de reclamo contra ello el artículo 174 en su parte final. El criterio de la Corte ha sido —y se reitera— en el sentido de que cuando es procedente la impugnación, el Tribunal procede a hacer la fijación, oyendo previamente a dos peritos de su elección, como lo hizo, en el caso, el Juzgado de Primera Instancia. Conviene advertir que, en ciertos casos, es necesario un nuevo (segundo) justiprecio por tres expertos, y es cuando el anterior se anula por vicios o defectos formales, pero cuando, como sucedió en el presente asunto, el Tribunal lo anuló por no ajustarse al artículo 35 de la Ley de Expropiación, procedió correctamente al ordenar, como lo hizo, fijar él mismo la indemnización después de oír a los dos peritos que nombró. De consiguiente, en vista de que el Tribunal de la causa, en su

fallo del 13 de julio de 1981, desechó el peritaje porque —dice— los peritos excluyeron en su informe “los elementos obligatorios que establece el artículo 35”, su determinación se ajusta a la doctrina de la Corte, y por ello es improcedente y no puede prosperar la nulidad que solicitó el apoderado del expropiante. Así se declara.

CSJ-SPA (204)

19-7-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En el procedimiento expropiatorio de impugnación del avalúo la labor de los peritos designados por el tribunal de conformidad con el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, es simplemente de asesoría o auxilio al tribunal.

Cuando en un procedimiento de expropiación se declara procedente la impugnación al avalúo que hiciera alguno de los interesados y, por ende, el mismo quedare anulado, el criterio de la Sala, desde hace años, ha sido en el sentido de que ella misma fija la indemnización conforme al artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, para lo cual previamente se procede al peritaje que prevé la última parte de esa norma.

Ahora bien, no se trata entonces de una nueva experticia o peritaje en sustitución del anterior, declarado nulo, sino de que la propia Sala procede a hacer la fijación de la indemnización. De manera que los dos peritos que designa solamente actúan y sirven como sus asesores, esto es, no es un dictamen vinculante y obligatorio para determinar el monto de la indemnización, como sí lo sería el que no fuere impugnado o, caso de impugnarse, quedase desechada la objeción formulada. En suma, la labor de los dos peritos designados por la Corte, de conformidad con el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, es simplemente de asesoría o auxilio al tribunal, pero sin el carácter obligatorio y decisivo que tendría el dictamen rendido por los tres expertos (o el único nombrado de común acuerdo entre las partes).

Lo anterior significa que la Sala puede acoger de ese dictamen lo que estime procedente y, además, servirse del anterior, así como de cualesquiera otros elementos de autos, obrando, de consiguiente, sin estar sujeta o atada a lo que expresan los asesores en su informe. Así se declara.

2. Régimen inquilinario

CPCA

26-6-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Para la procedencia de la causal de desalojo de vivienda fundada en la demolición, es necesario no sólo comprobar la autorización para demoler sino también la relativa a la construcción posterior que sobre el terreno habrá de realizarse.

Planteadas la cuestión en la forma que antecede, esta Corte observa que el verdadero motivo de la impugnación de la sentencia estriba en el criterio de la apelante de que la aprobación del anteproyecto resulta insuficiente para demostrar la causal en la cual se fundara la autorización del desalojo. Alega al efecto la apelante que,

al estimar el Tribunal como prueba suficiente de la causal la aprobación de los planos, estaba partiendo de un falso supuesto.

Al respecto se aprecia que en la sentencia misma se señala que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato acoge la tesis del organismo administrativo que otorgara inicialmente la autorización para el desalojo, de que no basta con la demostración de que el inmueble va a ser demolido, sino que además es necesaria la prueba del nuevo destino que va a dársele al terreno sobre el cual se erige. Se observa que la norma contenida en la letra c) del artículo 1º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas establece como requisito para la procedencia de la causal de desalojo fundada en la demolición, sólo la prueba de que la misma ha sido autorizada por la Ingeniería Municipal o por las autoridades sanitarias competentes. Como se aprecia, en caso de demolición, la prueba estaría contenida simplemente con el permiso de la autoridad competente para proceder a efectuarla. El organismo administrativo y el tribunal, interpretando sin embargo el sentido de la normativa, estiman que es necesario no sólo comprobar la autorización para demoler sino también la relativa a la construcción posterior que sobre el terreno habrá de realizarse. Esta interpretación, que en forma alguna se aparta del espíritu de la norma sino que por el contrario se ciñe al mismo, tiende a impedir los abusos en los cuales pudiera incurrir el propietario que, con fines especulativos o simplemente para dañar o presionar a los arrendatarios, trate de obtener la autorización. Es así como los organismos inquilinarios, tanto administrativos como jurisdiccionales, exigen se demuestre con las autorizaciones relativas a la obra que habrá de ser efectuada sobre el terreno, el destino final que éste tendrá. El sano criterio expuesto que no excede a juicio de esta Corte de las exigencias del decreto regulador de la materia, sino que es integrador y complementario del mismo, es también admitido por este organismo jurisdiccional. Ahora bien, en los casos de demolición, resulta lógico limitar la exigencia de la demostración de la obra futura a la aprobación de los planos de los anteproyectos, por cuanto el proyecto definitivo no podrá ser elaborado y consiguientemente no podrá obtener la definitiva aprobación, hasta tanto la mencionada demolición no haya sido efectuada. En el caso de autos constan los planos del anteproyecto del edificio que será erigido sobre el terreno, los cuales figuran a los folios 25, 26, 27, 28, 29 y 30 del expediente administrativo, debidamente aprobados por el organismo administrativo competente.

Ante las circunstancias señaladas, resulta evidente que tanto la resolución administrativa como la sentencia estuvieron debidamente fundadas y en virtud de ello carece de base el alegato de la impugnante de que la sentencia se fundara en un falso supuesto y así se declara.

VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Ambito de aplicación de la ley*

CPCA

16-7-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Los miembros del personal administrativo de las universidades nacionales se encuentran sometidos a las disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa.

Ahora bien, según el artículo 1º de la Ley de Carrera Administrativa, sus disposiciones regulan los derechos y obligaciones en general de los funcionarios en sus

relaciones con la Administración Pública Nacional, salvo las de aquellos funcionarios que de manera expresa la misma Ley excluye de su aplicación en el artículo 5º. Dentro de los funcionarios excluidos de tal aplicación, en lo que se refiere a las universidades, se encuentran, conforme lo señala expresamente el ordinal 5º del indicado artículo 5º: "Los miembros del personal directivo, académico, docente y de investigación de las universidades nacionales", sin hacer referencia dentro de tal exclusión al personal administrativo de dichas universidades. Por otra parte, la Ley de Universidades, en el ordinal 18º de su artículo 26, prevé dentro de las facultades del Consejo Universitario la de dictar el régimen de seguros, escalafón, jubilaciones, pensiones y despidos, así como el de asistencia y organización social de los miembros del personal universitario. Por consiguiente, cabe preguntarse si no estando excluidos expresamente de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, por el hecho de que la Ley de Universidades prevea un régimen especial para su personal, el personal técnico y administrativo está o no excluido de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, y por tanto, de la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa.

A este respecto, la Corte observa que para los funcionarios públicos nacionales, a tenor de lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución, la Ley de Carrera Administrativa es una suerte de estatuto general, sin perjuicio de que algunos organismos públicos puedan contar con estatutos legales especiales, que como normas especiales se le aplicarían preferentemente respecto a sus relaciones de empleo público, sin que ello signifique que dejen de estar sometidos a las disposiciones generales de aquella Ley; que por ser el régimen general, sigue rigiendo tales relaciones. Es más, los regímenes mixtos de los funcionarios públicos están implícitamente previstos en el artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa, cuando ésta aclara que en materia de prestaciones sociales los funcionarios de carrera tienen derecho a percibir indemnizaciones de antigüedad y cesantía contempladas en la Ley del Trabajo, "*o las que puedan corresponderle según la Ley especial si esta última fuera más favorable*" (subrayado de la Corte). En otras palabras, que pueden existir regímenes legales distintos que reconozcan de manera más beneficiosa aquellas prestaciones respecto de las previstas en la Ley de Carrera Administrativa, las cuales, por esa razón, deberán aplicarse preferentemente. Pero así como es posible aplicar una disposición especial frente a las de la referida Ley, igualmente las disposiciones de ésta seguirán rigiendo en lo no previsto en aquellas leyes especiales, y sobre todo lo relativo a su aplicación a todos los funcionarios públicos en sus relaciones con la Administración Pública Nacional, a las exclusiones taxativas de determinados funcionarios de su régimen general, y en lo que se refiere a la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa.

Por otro lado, observa la Corte que si bien el ordinal 18º del artículo 26 de la Ley de Universidades prevé que los Consejos Universitarios pueden dictar normas relativas al régimen de su personal administrativo, sin embargo, lo referente a los derechos y obligaciones principales de los funcionarios públicos es de la reserva legal, al tenor de lo dispuesto en los artículos 122; 136, ordinales 24º y 25º; y 139 de la Constitución, de forma que sería inconstitucional que mediante un acto de carácter interno o reflejo, un organismo administrativo modificara el régimen legal general aplicable a todos los funcionarios públicos. En concreto, las exclusiones de los funcionarios públicos de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, sólo pueden venir dados por una ley formal y no por un acto jerárquicamente inferior, como lo podrían ser los reglamentos internos que dicten las Universidades al regular el régimen de su personal administrativo. Aún más, si esa exclusión comporta una derogación de la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa, en el sentido de que no conozca de las acciones que intenten los funcionarios no excluidos de la Ley de Carrera Administrativa, la norma de rango sublegal que contemplara tal deroga-

ción sería evidentemente inconstitucional, porque la materia relativa a la competencia de los órganos judiciales también es de la reserva legal, conforme se desprende de los artículos 136, ordinales 24º y 25º; 139 y 204 de la Constitución.

De lo expuesto es posible deducir que, no estando expresamente excluidos en el ordinal 5º del artículo 5º de la Ley de Carrera Administrativa, los miembros del personal administrativo de las Universidades nacionales de la aplicación de dicha Ley, y no existiendo disposición de ley formal alguna que los exceptúe expresamente, tratándose el presente caso de un funcionario que integra dicho personal, éste se encuentra sometido a las disposiciones de aquella ley y, en consecuencia, la competencia para conocer y resolver este asunto corresponde al Tribunal de la Carrera Administrativa, de conformidad con lo señalado en el ordinal 1º del artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa, y no a esta Corte, en razón de que la competencia que le atribuye el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es una competencia genérica que cede frente a las competencias de los Tribunales Contencioso-Administrativos especiales, y así se declara. A mayor abundamiento, la Corte observa que el sometimiento del personal administrativo de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez a la Ley de Carrera Administrativa no sólo se deduce de que tal personal no está expresamente excluido de su aplicación por ninguna de las disposiciones de aquella Ley, ni por ninguna otra, sino de la circunstancia que el propio Reglamento de dicha Universidad, en su artículo 87, de manera específica determina lo siguiente: "El personal técnico y administrativo de la Universidad estará regido por las disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa y sus Reglamentos". Por consiguiente, es el Tribunal de la Carrera Administrativa quien debe conocer del presente recurso de anulación y no esta Corte, y así se declara.

2. Clase de funcionarios: Contratados

CPCA

7-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El ingreso a la Administración Pública por medio de contrato, no constituye un elemento suficiente para desvirtuar la condición de funcionario de carrera.

La sustituta del Procurador General de la República, en el escrito de fundamentación de su apelación, objeta la sentencia recurrida en el punto relacionado con la aplicación al querellante del artículo 32 del Reglamento sobre Situaciones Administrativas de los Funcionarios Públicos, en lo que respecta a la disponibilidad y a las gestiones que debe realizar la Administración para reubicar a los Funcionarios Públicos de Carrera cuando son removidos de cargos de libre nombramiento y remoción, por considerar que la Administración no estaba obligada a ello puesto que el actor no es funcionario de carrera. De lo anterior se desprende que el asunto planteado al conocimiento de esta alzada queda circunscrito a pronunciarse sobre si el querellante tiene o no la condición de funcionario público de carrera.

En el expediente administrativo del querellante que corre inserto en autos, aparece que éste ingresó a la función pública en un cargo de carrera como lo es el de Ingeniero Civil III, clasificado en el Manual de Especificaciones de Clases de Cargo bajo el Código 43.423, grado 21. La modalidad que utilizó la Administración para este ingreso fue la del contrato, lo cual no constituye un elemento suficiente para desvirtuar la condición de funcionario de carrera del actor.

En efecto, es un hecho frecuente la contratación de empleados en la Administración Pública, existiendo diversos tipos de contratos. A veces la Administración recurre a la figura del contrato para emplear dentro de sus cuadros permanentes a un sujeto obligándolo a concurrir diariamente, cumpliendo un horario determinado, bien a medio tiempo o tiempo completo, y ocupando un cargo previsto en el Manual Descriptivo de Cargos, y con sujeción a las obligaciones que le son inherentes por la Ley de Carrera Administrativa, a los funcionarios públicos. En estos casos, una línea jurisprudencial que se ratifica en esta oportunidad, ha estimado que este tipo de contrato no constituye otra cosa que un nombramiento simulado, debiendo considerarse al contratado como un verdadero funcionario público.

En otros casos, el contenido o cláusulas del contrato no refleja las condiciones anteriormente señaladas, o el propio contrato puede poner de relieve la no intención de integrar al contrato en forma permanente dentro de los cuadros regulares de la Administración.

En cada caso habrá que analizar detenidamente las cláusulas del contrato, así como la situación de hecho del agente dentro de los cuadros de la Administración, para poder asimilarlo o no a la categoría de empleado público.

En el caso *sub-judice*, el contrato mediante el cual ingresó el actor a la función pública en el Instituto Nacional de Cooperación Educativa, el cual corre inserto en los folios 34 y 35, estipulaba que el contratado se obligaba a trabajar a tiempo completo sujetándose en todo a las normas establecidas o que en el futuro se establecieran en relación con el personal (cláusula segunda); y asimismo que el contratado disfrutaría de todos los beneficios socioeconómicos acordados al personal fijo del Instituto; por lo tanto, no se estableció ninguna diferencia con respecto de los funcionarios de carrera del Instituto. Si a esto se añade que también aparece en el folio 29 un nombramiento del querellante al cargo de Coordinador Nacional de Industria, efectivo a partir del 1º de enero de 1977 y realizado de conformidad con el artículo 36, párrafo 2º de la Ley de Carrera Administrativa, el cual ejerció durante más de seis meses hasta que fue designado Jefe de División, según documento que aparece inserto al folio 25, resulta entonces probada la condición de funcionario público de carrera del querellante y, en consecuencia, correspondía al organismo querellado dar cumplimiento al artículo 32 del Reglamento sobre Situaciones Administrativas de los Funcionarios Públicos, y así se declara. Ahora bien, por tratarse el cargo que ocupaba de un cargo de libre nombramiento y remoción, esta última resulta válida al tenor de lo dispuesto en el ordinal 3º del artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa, y en el ordinal 8º de la letra A del artículo único del Decreto Nº 211 del 02-07-74, por lo que, en consecuencia, el querellante no disfrutaba de estabilidad permanente sino el derecho a permanecer en la Administración durante el período de disponibilidad de un mes, por lo que la sentencia apelada debió restituirlo a esa situación y no al cargo del cual fue legalmente removido. Por tanto, siendo nulo el acto de retiro y no la remoción, por el incumplimiento de los trámites de la gestión reubicatoria, sólo corresponde ordenar su reincorporación al período de disponibilidad, con derecho al disfrute del sueldo correspondiente a ese período, y así se declara.

3. Situaciones jurídicas

A. Suplencia

CPCA

10-5-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La Corte hace un análisis de la figura organizativa de la suplencia.

Tal como lo señala el fallo apelado, el sistema venezolano de carrera administrativa no contempla una figura que es propia de la Teoría de la Organización y que resulta esencial para la regulación de las relaciones de empleo público, como lo es la de la suplencia. La suplencia, en efecto, es el medio de llenar temporalmente la falta del titular del cargo que no dejó de mantener tal carácter. En efecto, aun cuando un sujeto mantenga la titularidad del cargo podría encontrarse en circunstancias tales de no poder desempeñarlo durante un período de tiempo, que puede prolongarse por diversas razones. Los motivos fundamentales de la ausencia del titular en el régimen de la Ley de Carrera Administrativa son los relativos a los permisos y licencias; asimismo las situaciones de permiso especial en las cuales el titular pasa a desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción o de libre elección; o bien, la comisión de servicio en que es asignado a una misión específica dentro de la misma o de otra organización. La ley ha previsto los motivos por los cuales, sin que cese la titularidad del cargo, se suspende, sin embargo, su ejercicio; pero no ha sido congruente con ella misma al no regular la situación del sujeto que temporalmente pasa a desempeñarlo sin adquirir la indicada titularidad, por cuanto siendo ésta única, no puede repartirse entre varias personas físicas. En el caso de autos está dada una situación de suplencia originada por la circunstancia de que el médico titular del cargo, cesa temporalmente su ejercicio para ocupar un cargo de naturaleza administrativa. Durante el lapso de su permanencia en el cargo de libre nombramiento y remoción que pasa a ocupar, la querellante ejerce la suplencia en forma pacífica e ininterrumpida, aun cuando se le designa en toda oportunidad con tal carácter. La situación fáctica se plantea en consecuencia, en la siguiente forma: El titular de un cargo asistencial, funcionario de carrera, opta al desempeño de un cargo de libre nombramiento y remoción, con lo cual pasa a una situación específicamente calificada en la Ley de Carrera Administrativa en su artículo 51 y en los artículos 69 y 70 del Reglamento General de dicha Ley, esto es, a la situación de permiso especial. De acuerdo con la normativa enunciada el funcionario de carrera que se encuentra en desempeño de un cargo de libre nombramiento y remoción o en un cargo de representación popular por elección, goza, por tal circunstancia, de un permiso especial no remunerado respecto al cargo de carrera. ¿Cuál es la situación de la persona que fuera designada para el desempeño del cargo de carrera durante el período en que dure el permiso especial? Indudablemente el designado puede ser un suplente, si no tiene una investidura anterior, o un funcionario a quien se haya encomendado una comisión de servicio de conformidad con el artículo 50 de la Ley de Carrera Administrativa, en concordancia con el artículo 71 y siguiente del Reglamento de la misma norma. El suplente es así un sujeto que no perteneciendo a la organización administrativa ejerce lo que en doctrina se denomina "ejercicio circunstancial de la función pública". El comisionado de servicio es también, en cierto sentido, un suplente pero calificado por la circunstancia de que es también titular de un cargo en el ámbito de la organización.

Es cierto que ni la Ley, ni sus reglamentos, regulan la situación del suplente pero es indudable que a la misma no le son aplicadas las reglas relativas a la provisionalidad (artículo 36, parágrafo 2º), ni de los nombramientos de extrema urgencia que dan lugar al funcionario interino (artículo 36, parágrafo 3º, *ejusdem*), ni la del funcionario en período de prueba (artículo 37 *ejusdem*), por cuanto el suplente de un funcionario en disfrute de permiso especial no está sometido a término alguno para la duración de su suplencia, sino a la condición (acontecimiento futuro e incierto) del regreso del titular originario a su cargo. Ante tal situación resulta indudable que la Administración no podrá identificar al suplente con el funcionario interino limitando a treinta (30) días el lapso de su servicio; ni identificarlo tampoco al funcionario provisional ratificando cada seis (6) meses su designación, ya que la situación de ausencia del titular efectivo es la única razón o motivo que determina la suplencia. Distinta es la situación si la suplencia se origina por un permiso de otra índole que pueda ser previamente determinada en el tiempo, tal como el permiso que se otorga a un dirigente sindical para el ejercicio de las tareas que el sindicato implica; igualmente es la situación de la suplencia por causa de enfermedad y por las otras razones que están previstas en la sección segunda del capítulo primero del Reglamento General, esto es, la relativa a los permisos o licencias. Al efecto, acordado un permiso facultativo o un permiso obligatorio el reglamento prevé el lapso de vigencia de los mismos y con ello el suplente no podrá exceder en el ejercicio circunstancial del cargo de tales términos. Analizada en la forma que antecede la situación, resulta indudable que en el caso presente, cuando el titular de un permiso especial cesa en su disfrute y se reincorpora al cargo, la Administración necesariamente tiene que dar por terminada la suplencia y no existe ilegalidad alguna en este acto, por cuanto ¿cuál es la norma que ha sido violada, si como lo hemos visto no existe regla alguna que regule la materia específica de la suplencia, existiendo por el contrario una disposición, que fuera acatada, relativa al regreso del titular a su cargo de carrera concluida la situación de permiso especial? Ante tal evidencia debe estimarse que carece de base la declaratoria del Tribunal de la Carrera Administrativa de que el acto estuvo viciado, por cuanto si bien es cierto que toda conducta contraria a la Ley por parte de la Administración implica un vicio y hace susceptible al acto de nulidad, también lo es que tal vicio no se plantea cuando no existe norma alguna violada como es el caso presente. La Administración se limitó a dar por concluida, por agotamiento de su objetivo, la designación que, por suplencia, le había hecho a la funcionaria.

Ante la situación anterior se plantea de inmediato el interrogante de ¿no tiene la funcionaria derecho alguno frente a la Administración? ¿Cuatro años en el ejercicio de un cargo no le dan la suficiente estabilidad para impedir el retiro? La respuesta se encuentra en la mecánica misma del sistema que parte de los siguientes presupuestos:

Primero: La suplente desempeña un cargo en el cual no goza de estabilidad, en la misma forma en que un funcionario que desempeña un cargo de libre nombramiento y remoción se encuentra exento de ella, aun cuando pase un extenso lapso de tiempo en tales condiciones.

Segundo: La suplencia debidamente desempeñada le otorga, sin embargo, una situación particular a la suplente, que no es la titularidad de un derecho subjetivo, pero sí de un interés legítimo.

En efecto, ella puede atacar la declaratoria que la dé por terminada, si la misma es contraria a la Ley; los años en el cargo como suplente, le serán computados como antigüedad al ingresar a la carrera y percibirá en virtud de ello las prestaciones sociales correspondientes; será favorecida en los concursos, sobre todo en el régimen especial de lo que se promueven en materia asistencial, que se encuentran regidos por contratos colectivos, para los cuales tendrá un derecho preferente.

Fuera de lo anterior, la suplencia no le otorga el derecho subjetivo al cargo, salvo la situación de que el acto administrativo fuese nulo y que en tal caso procediese su incorporación a la Administración.

B. *Suspensión del cargo*

CPCA

21-6-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La suspensión del cargo de un funcionario público, a los efectos de una investigación, no es una sanción sino una medida precautelativa.

Respecto al otro vicio denunciado por el recurrente de que para tomar la medida de suspensión no se levantó ningún expediente disciplinario en su contra, sino que se procedió en base al informe de una comisión de la Asamblea Legislativa, carente de fundamento y de elementos técnicos, en el cual sólo se señalan "fundadas sospechas de dolo", la Corte ratifica su criterio que la suspensión, a los efectos de una investigación, no se trata de una sanción sino de una medida precautelativa y, por tanto, provisional y, por consiguiente, no sometida a procedimiento disciplinario previo, como condición esencial de su validez. En efecto, en sentencia de fecha 19 de octubre de 1983, la Corte Accidental de esta Corte, señaló: "*En el presente caso la suspensión de la recurrente fue acordada por la Administración a los fines de facilitar la averiguación. Sólo el resultado de la averiguación judicial o administrativa, previo el cumplimiento de los trámites legales y reglamentarios, puede dar lugar a una sanción. En efecto, la suspensión con goce de sueldo es una medida provisional vinculada al procedimiento disciplinario, adoptada en interés de la Administración y sin prejuzgar sobre el fondo mismo del asunto. Por lo expuesto, deben desestimarse los alegatos de la querellante en el sentido de que la Administración estaba obligada a cumplir los trámites legales previos previstos para la destitución, antes de adoptar la medida de suspensión*".

Por tanto, no se da el vicio de nulidad absoluta de incumplimiento del procedimiento, previsto en el ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por no existir un trámite previo que obligatoriamente debía cumplir la Administración para dictar la medida de suspensión, y así se declara.

4. *Retiro*

CPCA

28-5-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

En el caso de efectuarse una remoción y un retiro simultáneos sin dar cumplimiento al pase de disponibilidad del funcionario de carrera, procede la nulidad del retiro.

La Corte comparte el criterio del Tribunal de la Carrera Administrativa en cuanto a las consecuencias que acarrea para el funcionario de carrera, la remoción del cargo de libre nombramiento y remoción que se encuentra ejerciendo, ya que en protección a la estabilidad que le es inherente debe pasársele a disponibilidad para

que en preservación de tal estabilidad, se trate de reubicar en otro cargo para el que reúna requisitos y se impida su salida del servicio y, por ende, el abandono de la carrera. De allí que en el caso de efectuarse una remoción y un retiro simultáneo sin cumplirse tales extremos, considerándose ajustada a derecho la remoción, procede la nulidad del retiro y el restablecimiento de la situación jurídica infringida con la actuación irregular de la Administración, a través del pase a disponibilidad del funcionario, *con el solo pago de la remuneración mensual que le corresponde por dicho lapsó* y el cumplimiento de la gestión reubicatoria a que está obligada la Administración. Obviamente al producir esta consecuencia la nulidad del acto de retiro y abrirse la posibilidad para el funcionario de ser reubicado y no egresar del servicio resulta improcedente pronunciarse sobre la acción subsidiaria y demás peticiones contenidas en la querrela, pues los mismos sólo podrán ser exigibles una vez que se produzca la salida del funcionario del servicio.

5. *Enjuiciamiento de altos funcionarios públicos: antejuicio de mérito*

CSJ-Plena (22)

19-7-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

El antejuicio de mérito para el enjuiciamiento de altos funcionarios públicos, sólo procede cuando éstos están en ejercicio de sus funciones.

Declarado expresamente lo anterior, la Corte observa:

El artículo 215 de la vigente Constitución, dice:

“...Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

1º) Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente de la República o quien haga sus veces, y, en caso afirmativo, continuar conociendo de la causa, previa autorización del Senado, hasta sentencia definitiva:

2º) Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento de los miembros del Congreso o de la propia Corte, de los Ministros, el Fiscal General, el Procurador General o el Contralor General de la República, los Gobernadores y los jefes de misiones diplomáticas de la República y, en caso afirmativo, pasar los autos al Tribunal ordinario competente, si el delito fuere común o continuar conociendo de la causa hasta sentencia definitiva, cuando se trate de delitos políticos, salvo lo dispuesto en el artículo 144 con respecto a los miembros del Congreso”.

Por su parte, el impugnado artículo 152 de la Ley Orgánica de la Corte, dice:

“La competencia de la Corte para conocer de los juicios a que se refiere esta Sección subsiste, aun cuando el funcionario haya dejado de desempeñar el cargo, siempre que el hecho que se le impute hubiere sido cometido durante el tiempo de su actuación”.

En estos casos no se requerirá la participación contemplada en el artículo 148 de esta Ley”.

Una comparación entre la redacción de ambos textos —el constitucional y el legal— permite afirmar que la Ley *extendió* la competencia precisada y limitada que tiene la Corte en virtud de los ordinales 1º y 2º al caso de las personas que hubieran ejercido los cargos de Presidente, de Ministros, de Gobernadores, etc., lo que hace

que el artículo 152 de la vigente Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia antes transcrito, colida con la Constitución y, por ello, resulta afectado de nulidad.

Es indudable que para *extender* el legislador la competencia de la Corte al enjuiciamiento de los ex Presidentes, ex Ministros, ex Gobernadores, etc., hubo de tener en cuenta el carácter con el cual actuaron esos ciudadanos y las elevadas y delicadas funciones que desempeñaron, sin parar mientes en que, precisamente, por esas mismas circunstancias, dicha competencia debía consagrarse, al igual que se hizo con respecto al enjuiciamiento de los ciudadanos en ejercicio de los cargos referidos, en el propio texto constitucional y no en una ley ordinaria, pues se trata de una prerrogativa que sólo podía consagrar el propio Constituyente y no el Congreso.

Nadie podrá negar que se trata de una prerrogativa. Tal cosa se evidencia de las propias definiciones que de la misma se han dado. "*Prerrogativa* es —dice el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española— privilegio, gracia o exención que se concede a uno para que goce de ella, aneja regularmente a una dignidad, empleo o cargo". Y es indudable que la anterior definición es aplicable a casos como el de autos, pues si a los citados ex funcionarios se les enjuiciare ante la Corte Suprema de Justicia, sería en razón del cargo que ejercieron.

En efecto, si el ser ex Presidente, ex Ministro, ex Gobernador, etc., da derecho al antejuicio en la Corte y a gozar de otros derechos, ello constituye una prerrogativa, si bien ya no en razón del cargo que ha desempeñado, como lo expresa la definición citada, sí al menos en razón del cargo que desempeñó. No se trata de una prerrogativa funcional del Supremo Tribunal, pues la aludida competencia se le ha dado a la Corte en atención a las personas y por razón de los cargos de los funcionarios enumerados en el texto constitucional.

Por tanto, cuando como requisito para el enjuiciamiento por determinados delitos se establezca el antejuicio y la competencia jurisdiccional especial de la Corte, en atención a la prerrogativa de que goza el acusado por razón de su cargo, como es el caso de los citados funcionarios, tanto ese requisito como esa competencia deberá establecerlos la propia Constitución y no una ley ordinaria, como antes se expresó. Y por ello, porque se trataría de consagrar una prerrogativa constitucional, es decir, una excepción a una de las garantías individuales, sólo el Constituyente puede sancionar o autorizar y no el Congreso. Si, pues, por fidelidad a esos principios, en todas las Constituciones se ha establecido la competencia de la Corte para el enjuiciamiento del Presidente de la República, Ministros, Gobernadores, etc., no podía el legislador ordinario, sin violar esos mismos principios, *extender* dicha competencia al enjuiciamiento de los ciudadanos que *hubiesen ejercido* dichos cargos, pues para esa prerrogativa (que ya no supone cargos) se necesita, con igual razón, la sanción del Constituyente, como se requirió para la otorgada cuando se ejercen dichos cargos, tanto más cuanto que, como se vio en la definición de prerrogativas, "éstas son regularmente anejas a una dignidad, empleo o cargo", y mal podría hablarse del cargo de ex Presidente, ex Ministro, ex Gobernador, etc. Si se hace, pues, una excepción al concepto de prerrogativa o se hace del carácter de ex funcionario un fuero, ello corresponderá declararlo al Poder Constituyente y no al legislador ordinario. En apoyo de esta tesis podría citarse el caso de las senadurías vitalicias de los ex Presidentes. Bien pudo la Constitución de 1961, en su artículo 148, declarar: "miembros del Senado a los ciudadanos que hayan ejercido, conforme al artículo 187 de la misma Constitución, por más de la mitad de un período, a menos que hayan sido condenados por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones"; pero nunca podría haberlo hecho el Congreso en la Ley Orgánica del Sufragio, por más que tuviera facultad para legislar sobre elecciones y sobre toda la materia con ella relacionada. El carácter de senador vitalicio es una prerrogativa que sólo al Constituyente ere dado atribuir a los ex Presidentes, pues lo contrario sería quebrantar los principios que se dejan sustentados en relación con las pre-

rogativas o privilegios y quebrantar asimismo la igualdad ante la Ley, que es principio constitucional.

Otro caso de extensión de la prerrogativa se encuentra en el artículo 143 de la Constitución: la inmunidad es prolongada hasta veinte días después de concluido el mandato de los Senadores y Diputados o de la renuncia del mismo, reiterada en el artículo 147, según el cual los suplentes gozan de la inmunidad mientras están en ejercicio de la representación "y hasta veinte días después de concluido aquel ejercicio".

Es claro que si la propia Constitución no la hubiese prolongado hasta veinte días después, la inmunidad cesaría el mismo momento de concluir el mandato del miembro del Congreso o de presentar su renuncia, lo cual pone de manifiesto que el constituyente es muy cuidadoso cuando de extender privilegios o prerrogativas se trata, y lo dispone en su propio texto, sin dejar la posibilidad a la ley.

Sanamente entendida, la igualdad ante la Ley, no es ni puede ser otra cosa que el derecho de los ciudadanos a que no se establezcan *excepciones o privilegios* que excluyan a unos de lo que se concede a otros en paridad de circunstancias: que no se establezcan diferencias entre quienes se encuentran en las mismas condiciones (Sentencias de la Corte del 18-6-54 y 8-7-55).

Ahora bien, se explica fácilmente que para el enjuiciamiento del ciudadano que ejerce la Primera Magistratura del país y aun para los Ministros y demás altos funcionarios, se establezca una competencia especial en la Corte Suprema de Justicia y se les rodee de una serie de prerrogativas o privilegios, pues las múltiples y delicadas funciones de que están investidos dichos ciudadanos así lo demandan. Por ejemplo, es comprensible que con respecto a esos altos funcionarios, haya necesidad de declarar previamente, ante una acusación penal, si hay o no mérito para un enjuiciamiento, pues no es lógico, ni el interés del Estado así lo permite, que a cada momento esos funcionarios pudieran verse entorpecidos en sus complejas y delicadas funciones por cualquier acusación que fuera dado hacerles cualquier ciudadano, sin ser suficientemente seria y fundada. Se comprende, asimismo, que debe pasárseles a dichos funcionarios copia íntegra de la querrela y de la documentación acompañada para su debido conocimiento y defensa, pues no es compatible con esas mismas funciones el que dichos funcionarios tengan que estar concurriendo al Tribunal en horas de audiencia o de secretaría, como cualquier reo, a imponerse de las actas del expediente. Por esas mismas razones, se comprende también que el Tribunal competente para conocer del antejuzicio sea la Corte y que se les otorguen los demás privilegios o prerrogativas que sus complejos y delicados cargos imponen. Todo ello enmarca perfectamente dentro de la definición de "prerrogativa".

No ocurre lo mismo con los ex Presidentes, ex Ministros, ex Gobernadores y demás ex altos funcionarios, pero si a pesar de ello, todavía se piensa que esa prerrogativa debe establecerse en favor de los citados ex funcionarios porque el haber ejercido esos cargos deja al ciudadano investido de algo así como de un fuero, que los hace acreedores a determinados privilegios o prerrogativas, la consagración de ese carácter deberá estar en el texto de la propia Constitución, pues en la ley ordinaria se violarían los principios que se dejan expuestos y, entre ellos, el de la igualdad ante la Ley, entendida en la forma que aparece de las sentencias antes mencionadas, ya que se estarían estableciendo prerrogativas o privilegios para ciudadanos que "razonablemente se encuentran en paridad de circunstancias con los demás ciudadanos", como lo expresó la Corte en las decisiones citadas, pues, se repite, mientras el Constituyente no lo disponga así, el haber ejercido dichos cargos no inviste a los ciudadanos de una condición especial frente a los demás ciudadanos. Si aquél no lo dispuso así, el legislador ordinario no podía hacerlo.

Obsérvese, en efecto, que los ordinales 1º y 2º del artículo 215 de la Constitución se refieren expresa y exclusivamente al Presidente de la República, a los miembros del

Congreso o de la propia Corte, los Ministros, el Fiscal General, el Procurador General y el Contralor General de la República, los Gobernadores y los jefes de misiones diplomáticas de la República. Es indiscutible que estas denominaciones se atribuyen y sólo pueden jurídicamente atribuirse a los funcionarios que se encuentren en ejercicio actual y efectivo de los respectivos cargos.

Si para establecer el privilegio en beneficio de quienes efectivamente se encuentren en el ejercicio de esos altos cargos, se requirió la voluntad expresa del Constituyente, con igual razón —para quienes han perdido tales condiciones— si se quería extender el privilegio, era imprescindible se estableciera en forma clara y explícita por el propio constituyente.

Es de observar también que las disposiciones del Código de Enjuiciamiento Criminal, al establecer el procedimiento especial del antejuicio, indican como únicos sujetos del mismo, al Presidente de la República y otros altos funcionarios, y todo el articulado correspondiente al Capítulo I del Título II del Libro Tercero, se concreta exclusivamente a los empleados y funcionarios públicos, y en ningún caso a quienes han dejado de serlo.

Así, el artículo 361 del Código de Enjuiciamiento Criminal es muy claro:

“Cualquiera individuo tiene el derecho de acusar ante la Corte... al Presidente de la República o al que haga sus veces y a los demás empleados públicos enjuiciables ante ella, en los casos y por los motivos que determine la Constitución”.

Y el artículo 162 dispone que:

“Cuando se introduzca una acusación contra cualquiera de los funcionarios indicados en el artículo anterior, la Corte... declarará... si hay o no mérito suficiente para someter a juicio al funcionario acusado”.

De lo transcrito, aparece que se trata de acusaciones contra funcionarios, contra quienes están actuando como tales, pero no contra ex funcionarios, y esto es lógico, se comprende, porque la Constitución limita la prerrogativa y el legislador no puede ir más allá.

Por otra parte, se ha afirmado que cuando la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece en su artículo 152 que su competencia “subsistirá aun cuando el funcionario haya dejado de desempeñar el cargo, siempre que el hecho que se le impute hubiere sido cometido durante el tiempo de su actuación”, no estaría señalando una nueva atribución de la Corte, sino simplemente diciendo el significado y alcance de las disposiciones contenidas en la Constitución, sin extender el privilegio constitucional a otras personas, es decir, determinando el significado y alcance de los ordinales 1º y 2º del artículo 215 de la Constitución.

Esa afirmación sería exacta, si la Ley Orgánica se hubiera limitado a decir que “iniciado un proceso contra alguno de los ciudadanos en ejercicio de un alto cargo, la competencia de la Corte subsistirá aun cuando el acusado hubiere cesado en el desempeño de sus funciones”, pues en tal caso, la Ley Orgánica sí estaría “simplemente diciendo y determinando el significado y alcance de la correspondiente disposición constitucional”, dentro de una sana lógica jurídica.

Cabe igualmente anotar que no existe en la norma constitucional ninguna referencia acerca de la temporalidad del delito. El antejuicio procede sólo como privilegio del funcionario en ejercicio de alguno de esos altos cargos, ya se le impute un delito cometido antes de que haya tomado posesión del mismo o durante su ejercicio. Por tanto, un privilegio fundado en la comisión del delito “durante el tiempo de (su) actuación” de aquellos funcionarios, como ha creído posible el artículo 152 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no tiene asidero en el texto constitucional.

De consiguiente, el citado artículo 152 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, fue dictado con violación de los principios constitucionales que se han expuesto, ejerciendo el Congreso funciones que no le estaban atribuidas dentro de su facultad de legislador, pues la competencia de este Supremo Tribunal para conocer del antejuicio de los ciudadanos que *hayan ejercido* los cargos mencionados, podía haberla consagrado la Constitución y no la ley ordinaria, tal como lo hizo con la inmunidad parlamentaria.

Voto salvado de los magistrados José S. Núñez Aristimuño, Domingo A. Coronil, Josefina Calcaño de Temeltas, Gonzalo Rodríguez Corro, René Plaz Bruzual, Adán Febres Cordero y Luis H. Farías Mata.

El fallo del cual disentimos se fundamenta en el argumento de que cuando el artículo 152 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia —cuya nulidad ha sido declarada por dicha decisión— hace subsistir el antejuicio de mérito para los altos funcionarios taxativamente incluidos en el artículo 215 (ordinal 2º) de la Constitución, nuestro legislador está realizando una indebida “*extensión*” de la competencia que al Alto Tribunal le confiere el Constituyente.

Disentimos del criterio así expresado:

1º) Porque no tiene cuenta de que esa supuesta “*extensión*” (que la propia ley califica como “*subsistencia*”) de la prerrogativa constitucional, no fue hecha pura y simple e indiscriminadamente, sino sólo para que el ex funcionario respondiera de actos realizados por él al amparo de la función pública, razón por la cual el legislador es categórico al expresar en la norma respectiva que la competencia de la Corte en estos casos sólo *subsiste* cuando el funcionario haya dejado de desempeñar el cargo, “*siempre que* el hecho que se le impute hubiere sido cometido *durante el tiempo de su actuación*” (subrayado nuestro).

Pensamos, por el contrario, que la señalada condición (... “*siempre que*”...) pone de relieve el alcance y la limitación de la norma ahora declarada inconstitucional: ésta abarca sólo los actos o hechos emanados de individuos al frente de determinados órganos del Estado, que —como toda persona moral (sea de Derecho Público o de Derecho Privado)— no pueden actuar sino a través de la expresión de la voluntad de personas físicas que los representan, protegidas éstas por el constituyente —he aquí la prerrogativa— mediante el antejuicio a cargo del más Alto Tribunal, protección que obra como manera de preservar, a su vez, la función pública conectada con determinadas actuaciones. De manera que si de “*fuero*”, como se expresa en la sentencia, pudiera hablarse, la expresión sería justamente aplicable a dichas actuaciones: amparadas por él, sólo podría hacérselo efectivo en la persona de los autores de las mismas aun cuando hubieren dejado de desempeñar el cargo respectivo. No ha de verse tampoco la prerrogativa constitucional como manera de coonestar conductas ilícitas (en casos de antejuicio, que más adelante se citan por vía de antecedentes jurisprudenciales, consideró la Corte que había mérito para la prosecución del juicio), sino como prudente decantamiento previo del asunto para que, así discernido, pase a los jueces originarios del indiciado; lo cual, por otra parte, asegura a éstos la debida pureza y seguridad de sus propias decisiones condenatorias, en cierta forma previamente avaladas por la declaratoria de mérito para proceder surgida del antejuicio.

Si la disposición constitucional fue concebida para evitar que los altos funcionarios por ella amparados pudieran inmotivada, perversa, maliciosamente, en suma, por razones ajenas a la función pública en sí misma, verse interrumpidos en el ejercicio de ésta —asegurando así el legislador la continuidad y eficacia de la prestación del servicio público—, no resulta en modo alguno ajena a la previsión constitucional que en ella se encuentre implícita, su subsistencia aun para quienes también puedan ser llamados a juicio, después de haber cesado en el ejercicio del cargo, no como simples administrados sino en razón de actos cumplidos como administradores, entonces en

ejercicio, por lo demás, de elevadas funciones públicas. Tanto más razonable la subsistencia de la prerrogativa, si se tiene en cuenta que es a partir del momento en que cesan en sus cargos cuando los funcionarios comienzan a hacerse vulnerables.

Una constante jurisprudencia de este mismo Alto Tribunal así lo ha reconocido: la sentencia de 20 de noviembre de 1979 pronunciada (Sala Plena, caso Diego Arria Salicetti) bajo la vigencia de la actual Constitución y del propio artículo 152, recogió y reafirmó estos principios, preciamente precisados en decisiones de 22 de mayo de 1937, 23 de junio de 1943 y aun en la de 11 de agosto de 1966.

Expresó, en efecto, la de 20-11-79:

“Mientras no existió previsión legal relativa a la disposición constitucional sobre la materia, fue vacilante la doctrina de la Corte Federal y de Casación. Pero a partir del 22 de mayo de 1937, en un juicio que se siguió ante los Tribunales del Estado Táchira contra el ex Presidente del Estado y de quien fuera su Secretario de Gobierno, por sucesos ocurridos en San Cristóbal el 21 de diciembre de 1935, la mencionada Corte declaró que se requería el antejuicio de mérito para el enjuiciamiento de hechos atribuidos a los altos funcionarios, cometidos durante el ejercicio de sus funciones, aun cuando hubieran cesado en su desempeño para el momento de su enjuiciamiento.

“La misma Corte, en sentencia de fecha 23 de junio de 1943, en juicio seguido al ciudadano Alejandro Rescaniere por el ciudadano Ceferino Rojas Díaz, ratificó la doctrina de la sentencia antes citada y estableció que la personalidad del funcionario es inseparable de la persona física del titular del cargo, cuando su responsabilidad se encuentra afectada por la perpetración de delitos cometidos durante el desempeño de sus funciones, por lo cual surge la necesidad del antejuicio de mérito, aun cuando la querrela haya sido propuesta después de haber resignado el cargo el funcionario acusado.

“La Corte Federal conoció de antejuicio en el proceso seguido a Laureano Vallenilla Lanz ex Ministro de Relaciones Interiores, y del antejuicio en el proceso seguido al General (R) Marcos Pérez Jiménez, ex Presidente de la República” (subrayado nuestro).

Y fue justamente con ocasión de este último caso que la Corte —vigente ya la Constitución de 1961 y respecto de precepto análogo al 152 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia contenido también en Ley especial sobre la materia (L. O. de la C. Federal de 23-7-53, art. 7º, numeral 16)— concretara (decisión de 11 de agosto de 1966) la señalada idea de la subsistencia del antejuicio para los ex funcionarios, cuando se trate de actos cumplidos o de hechos cometidos en la época del cargo que desempeñaron, justificándolo en estos términos:

“La disposición constitucional que atribuyó a la Corte Federal y de Casación conocer de las acusaciones contra el Presidente de la República o el que hiciera sus veces y contra altos funcionarios, en los casos en que incurrieran en responsabilidad penal, fue objeto de serias discrepancias doctrinales y jurisprudenciales respecto a su alcance. Podían ocurrir tres situaciones diferentes: una, que la persona fuere enjuiciada mientras desempeñaba el alto cargo, por actos realizados antes de entrar a ejercer éste; otra, que fuere la persona enjuiciada mientras desempeñaba el alto cargo por actos realizados durante el desempeño del mismo y, por último, que fuere enjuiciada cuando hubiere cesado en el desempeño de sus funciones por delitos cometidos en el ejercicio de éstas. Respecto a los dos primeros casos no llegó a discutirse la competencia de la Corte, pero sí en relación al último. En efecto, se sostuvo que la disposición constitucional no daba lugar a dudas, por referirse al funcionario en ejercicio. Se alegaba que lo que el constituyente contemplaba es el carácter de funcionario en el momento en que

se le acusaba y no el cargo desempeñado cuando se consumó el delito. Se argumentaba además que la competencia que la Constitución atribuía a la Corte Federal y de Casación para el enjuiciamiento de los altos funcionarios, lo era con el fin de precaverse de que el funcionario acusado, abusando de su autoridad y de su influencia, hiciera nugatoria la acción de la justicia, o estorbara la imparcialidad requerida en los encargados de administrarla. Igualmente se aducía que los términos que emplea el Código de Enjuiciamiento Criminal al referirse al funcionario acusado y a la suspensión e inhabilitación de éste, demostraba que se refería a la persona en ejercicio de funciones públicas para el momento del enjuiciamiento, dado que no habría a quien suspender o inhabilitar si para tal momento la persona no se encontraba en el ejercicio del cargo.

«La misma Corte Federal y de Casación, en Sala Federal, en sentencia dictada en veintitrés de julio de mil novecientos cuarenta y dos, en el juicio seguido por Ceferino Rojas Díaz contra el Teniente Coronel Alejandro Rescanicre, estableció lo siguiente:

«Presupuestas las anteriores consideraciones: Procede la celebración del antejuicio para el procesamiento de los Altos Funcionarios de los Estados o de los Gobernadores de los Territorios Federales por delitos políticos o conexiónados con su destino, si ya han cesado en el ejercicio de sus funciones oficiales, cuando se les atribuye la comisión de los mismos durante el desempeño y con ocasión de sus cargos.

«Anotadas las diferencias esenciales en cuanto a la dualidad del procedimiento según la naturaleza de los delitos imputados a los altos funcionarios públicos indicados por la Constitución Nacional, precisa observar que su *personalidad no puede desdoblarse con menoscabo del carácter inherente al elevado cargo que ejercía, cuando la acusación contra ellos ha sido intentada después de haber cesado en su ministerio, porque la personalidad del funcionario es inseparable de la persona física del titular del cargo* cuando su responsabilidad se considera afectada por la perpetración de delitos políticos o conexiónados con su empleo, en cuyos casos deben siempre aplicarse las reglas de procedimiento que rigen en los juicios contra los altos funcionarios de la Nación o de los Estados; de todo lo cual surge la necesidad del antejuicio ante la Corte Federal y de Casación, aun cuando la querrela haya sido propuesta después de haber resignado el cargo el funcionario acusado.

«Sentado lo anteriormente expuesto, resulta evidente que invocando el fuero federal, ya sea *ratione materiae* o *ratione personae* por el procesado a quien se siga juicio por imputarse haber delinquido con el carácter de alto funcionario público, la Constitución cobra su imperio siempre que se trate de delitos políticos o conexiónados con las funciones que el acusado desempeñaba; y, en consecuencia, corresponde a esta Corte avocarse el conocimiento del asunto en razón de las normas constitucionales y de las relativas al enjuiciamiento penal, que regulan su propia competencia, porque lo contrario sería admitir la prosecución de un proceso de naturaleza especial, por los trámites del procedimiento ordinario, sin la formalidad previa del antejuicio; y, por consiguiente, ante jueces sin jurisdicción, lo cual equivaldría a privar al encausado de sus jueces naturales con violación de la Constitución.

«Abona este criterio la siguiente disposición contenida en el artículo 237 del Código Penal: "En el caso de que la cualidad de funcionario público es elemento constitutivo o circunstancia agravante de un hecho punible, se comprende aquel en que éste es perpetrado, cuando ya el funcionario dejó de serlo, si se le ha cometido por causa de las funciones que ejercía". Se ve aquí, que la tutela jurídica del Estado, encaminada a la protección de los funcionarios públicos en razón de su investidura o a la represión de los actos delictivos de los mismos,

se extiende más allá del ejercicio funcional (*post-officium*) bien que el funcionario haya sido el agraviado o que él sea el autor del agravio, siempre y cuando el hecho punible haya sido cometido por causa de las funciones que ejercía.

«Por todos los motivos precedentemente expuestos, este Alto Tribunal declara y afirma su propia competencia para conocer del presente asunto» (S. de 11-8-66).

6. *El Contencioso de la Carrera Administrativa*

A. *Organos: Competencia*

a. *Tribunal de Carrera Administrativa*

CPCA

21-6-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La pensión de invalidez que otorga el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, no es revisable por el Tribunal de la Carrera Administrativa.

Las representantes de la República de forma específica fundamentan la apelación interpuesta en el supuesto que el Tribunal de la Carrera Administrativa es incompetente para conocer del presente recurso, basándose para tal alegato en la manifestación del Tribunal *a quo*, contenida en el párrafo de la sentencia transcrita, en el cual, el Tribunal *a quo* asienta que la pensión de invalidez que otorga el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, no es revisable por el Tribunal de la Carrera Administrativa, por cuanto la Ley del Seguro Social Obligatorio le establece dicha competencia a los Tribunales del Trabajo; la anterior afirmación del Tribunal de la Carrera Administrativa es totalmente compartida por esta Corte, y la misma no establece la incompetencia del Tribunal de la Carrera Administrativa para conocer del presente recurso, en efecto, la acción que dio lugar a este procedimiento contiene una pretensión de nulidad contra el acto administrativo de retiro que afectó a la ciudadana Beatriz Elena Riquezes Morillo, contenido en el oficio signado con el número 000-531 de fecha 4 de junio de 1982, y donde además se solicita que se ordene la tramitación de la jubilación hasta su aprobación definitiva, a la cual se considera merecedora la recurrente, de conformidad con el Reglamento de Jubilación de dicho Instituto; igualmente demandó el pago de los sueldos caídos y no pagados, así como el trámite y pago de las prestaciones sociales hasta la aprobación de la jubilación. Como podemos apreciar no se ha demandado ni es cuestión debatida en el presente procedimiento la pensión de invalidez otorgada por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales a la recurrente; en tal virtud, el Tribunal de la Carrera Administrativa es efectivamente competente para conocer del presente recurso en primera instancia, y esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es igualmente competente para conocer de la apelación interpuesta, y así expresamente se declara.

CPCA

21-6-84

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El Tribunal de la Carrera Administrativa no es competente para conocer el mérito de las razones en que se fundamente la

reducción de personal aplicada por el organismo competente, debido a que su control sólo está referido a la legalidad de la misma.

En casos similares la Corte ha declarado que el Tribunal de la Carrera Administrativa no es competente para conocer el mérito de las razones en que se fundamente la reducción de personal aplicada por el organismo competente, debido a que su control sólo está referido a la legalidad de la misma. Criterio que se ratifica en esta oportunidad.

En efecto, considera la Corte que entrar el Tribunal antes indicado a razonar por qué deben ajustarse los gastos presupuestarios, y no lo atinente a la reducción de cargos, constituye propiamente establecer criterios subjetivos de disciplina fiscal, que sólo corresponde ejercer a la Administración, según sus concepciones del manejo de los asuntos de gobierno, ya que si los Tribunales pudieran discutir, e incluso indicar tales criterios, operaría una sustitución de la Administración por los jueces, en la dirección de la hacienda pública, que es de la exclusiva competencia de los órganos ejecutivos. De forma que, a juicio de la Corte, constituye una usurpación de las funciones ejecutivas y administrativas del Ministerio de Hacienda, el que el Tribunal de la Carrera Administrativa disponga en qué partidas presupuestarias dicho Ministerio debió aplicar los reajustes ordenados por el Presidente de la República, en razón de las limitaciones financieras que determinaron la necesidad de tales reajustes. Es cierto que el derecho a la estabilidad es el valor protegido por la Ley de Carrera Administrativa, pero como derecho al fin, su reconocimiento a un particular está sometido también a la prevalencia del interés fiscal en lo relativo a los gastos del Estado, sólo que, en cuanto a potestad pública, su ejercicio está condicionado por extremos estrictos de validez, pero que, una vez cumplidos, no cabe discutir por los Tribunales si aun el retiro no procede porque en lugar de reducir personal el órgano administrativo ha debido eliminar otros gastos. En consecuencia, al señalar el Tribunal de la Carrera Administrativa que antes de reducir personal el Ministerio de Hacienda debió eliminar otros gastos corrientes, expresó criterios fiscales relativos al gasto público, lo cual es totalmente extraño a su oficio como órgano judicial, siendo que también como parte del poder público dicho Tribunal está igualmente sometido al principio de la legalidad, consagrado en el artículo 117, que determina que tales órganos sólo pueden ejercer las atribuciones que les confieran las leyes y que "a ellas debe sujetarse su ejercicio".

b. *Corte Suprema de Justicia: Recurso de interpretación*

CSJ-SPA (127)

15-5-84

Presidente Ponente: René De Sola

El conocimiento del recurso de interpretación en los casos previstos en la ley es de la exclusiva competencia de la Corte Suprema de Justicia.

El artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa, que determina las atribuciones y deberes del Tribunal de la Carrera Administrativa, no confiere a éste expresa y específicamente competencia para conocer del recurso de interpretación consagrado en el artículo 65 *ejusdem*.

Por su parte, este artículo tampoco alude a la competencia de dicho Tribunal para conocer del referido recurso. Antes, por lo contrario, se refiere de una manera

general a "la jurisdicción contencioso-administrativa" sin señalar un órgano determinado del sistema.

Ante este silencio y mientras no se hubiese dictado una norma legal que resolviera la situación, no es objetable que los jueces, en el deber de decidir, buscaran la solución mediante sutiles interpretaciones de los textos existentes.

Así, por ejemplo, dada la naturaleza de la materia y la pertenencia de la norma autorizante del recurso, era explicable que el Tribunal de la Carrera Administrativa declarara su propia competencia, y que, en fuerza de lo dispuesto de una manera general en el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se oyerá apelación ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo por tratarse de un Tribunal —el de la Carrera Administrativa— que conocía del recurso especial contencioso-administrativo consagrado por el artículo 64 de la Ley de Carrera Administrativa para todos los actos dictados en ejecución de la misma.

Pero una vez promulgada la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia —órgano máximo de la jurisdicción contencioso-administrativa— y que, en forma explícita, el ordinal 24 de su artículo 42 le confiere la competencia para conocer del recurso de interpretación, toda duda debía cesar y rechazarse la discutible competencia atribuida a otros tribunales por vía de interpretación de textos legales de data anterior, que aun por esta sola circunstancia quedaban tácitamente derogados, a menos que la nueva ley hubiese hecho expresa salvedad.

Es natural que en cuestión tan delicada —determinar la inteligencia de los textos legales— el legislador otorgara en exclusividad la competencia a la Corte Suprema, ya que uno de sus deberes fundamentales es preservar la uniformidad de la interpretación de las leyes.

En fuerza de lo expuesto, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia declara su exclusiva competencia para conocer del recurso de interpretación en los casos previstos en la ley, de conformidad con el ordinal 24 del artículo 42 de su Ley Orgánica.

B. *Recurso contencioso-funcionarial*

a. *Admisibilidad*

CPCA

24-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Dentro de los requisitos de admisibilidad de las pretensiones subsidiarias que pueden ejercer los funcionarios públicos por ante la jurisdicción contencioso-administrativa de la carrera administrativa, la gestión conciliatoria previa es determinante para su validez.

Al respecto la Corte observa que las pretensiones subsidiarias, como acciones que los funcionarios públicos pueden intentar ante la jurisdicción contencioso-administrativa de la carrera administrativa, también están, en cuanto a su ejercicio judicial, sujetas a requisitos de admisibilidad, al igual que las acciones principales, y dentro de estos requisitos, la gestión conciliatoria previa es determinante para que tales acciones puedan tramitarse válidamente. En el presente caso, el pedimento relativo a la concesión de jubilación no formó parte de la gestión conciliatoria iniciada por la querellante ante la Junta de Avenimiento Nacional del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, como aparece del escrito dirigido a dicha Junta, que figura al

folio 4, sino que éste se limitó a la gestión de dejar sin efecto la destitución para lograr la reincorporación de la funcionaria, de allí que al tenor de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa, parágrafo único, la acción subsidiaria de reconocimiento de la jubilación, que forma parte del objeto de la fundamentación de la apelación, y que por esta causa la Corte entró a examinar, resulta ser improcedente por inadmisibile, y el Tribunal *a quo* no debió entrar a decidirlo, y así se declara. Por esta razón, y no por las invocadas por el Tribunal de Carrera Administrativa en la sentencia apelada, esta Corte declara parcialmente con lugar la acción subsidiaria de pago de prestaciones sociales y de otorgamiento del beneficio de jubilación, porque respecto a esta última pretensión la querellante no agotó la gestión conciliatoria previa.

CPCA

31-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Toda acción para reclamar judicialmente cualesquiera de los derechos de los funcionarios públicos sujetos a la Ley de Carrera Administrativa, está sujeta a caducidad.

La naturaleza jurídica de la situación en que se encuentra el funcionario jubilado frente a la Administración es, según la opinión doctrinal dominante, la cual comparte esta Corte, similar a la del funcionario activo, es decir, una situación legal y reglamentaria o estatutaria. En tal sentido la remuneración, al igual que la pensión de jubilación, que es considerada una remuneración prolongada, constituyen elementos fundamentales de esa situación. Todos sus componentes son determinados por normas de carácter general y pueden ser modificados unilateralmente, sin que los funcionarios puedan válidamente invocar derechos adquiridos.

No obstante, una vez que se cumplen las condiciones para que el funcionario o jubilado reciban su correspondiente remuneración o pensión —servicio cumplido o la expiración de cada mes—, éstos son acreedores de tales sumas y la Administración no podría modificarlas unilateralmente.

Ahora bien, el hecho de que hacia el futuro las remuneraciones o pensiones de los funcionarios públicos puedan ser modificadas por efecto de disposiciones de carácter general, no significa que los derechos por tales conceptos a los cuales se han hecho acreedores los funcionarios y que sean lesionados por actos unilaterales de la Administración, puedan ser reclamados ante la jurisdicción competente en cualquier momento, porque a esos reclamos no se les apliquen las normas sobre caducidad de la respectiva acción. En tal sentido es de señalar que la estabilidad es una necesidad imperiosa en todas las relaciones de orden jurídico y por tanto el principio general que al respecto sustenta nuestro ordenamiento jurídico es el de la prescripción o caducidad de las acciones jurisdiccionales, salvo excepción expresa en contrario.

En materia de función pública, la norma de la Ley de Carrera Administrativa que establece el lapso de caducidad para el ejercicio de las acciones que puedan deducirse con fundamento en ella, no hace distinción ni establece excepciones; en consecuencia, toda acción para reclamar judicialmente cualesquiera de los derechos de los funcionarios públicos sujetos a la Ley de Carrera Administrativa está condicionada por el lapso de caducidad previsto en el artículo 28 *eiusdem* o en otra ley que le resulte aplicable.

Por tanto carece de fundamento jurídico el criterio del Tribunal *a quo*, según el cual los ajustes de las pensiones de jubilación que pudieran resultar procedentes en

razón de ilegalidad en el cálculo de las mismas, puedan demandarse en cualquier momento por no estar sujeta la respectiva acción a lapsos de caducidad.

En efecto, el acto por medio del cual la Administración confiere a un funcionario la jubilación y le otorga la respectiva pensión es un acto administrativo de efectos particulares, sujeto al mismo régimen de control jurisdiccional que los demás actos administrativos de iguales efectos. Si el cálculo de la pensión que le corresponda al jubilado es realizada en contravención de alguna norma jurídica, resultaría el acto viciado de ilegalidad y el funcionario afectado debe ejercer la respectiva acción en el lapso legal correspondiente so pena de caducidad.

En el caso *sub-judice* la jubilación fue otorgada el 1º de noviembre de 1978, con efectos a partir del 16 de noviembre del mismo año, y la demanda por la cual se reclama el aumento de la pensión acordada, por ilegalidad del cálculo realizado por la Administración porque no se ajustó a lo previsto en el artículo 94 del Reglamento de la Ley de Educación sobre Escalafón, Estabilidad, Licencias, Jubilaciones, Pensiones y Otras Condiciones de Trabajo para el Personal Docente al Servicio del Ministerio de Educación, fue introducida casi dos años después de esa fecha, cuando había transcurrido el lapso de caducidad; en consecuencia, la acción del querellante, por lo que respecta a su solicitud de reajuste de la pensión de jubilación fundamentado en la ilegalidad del cálculo, es inadmisibles por caducidad y así se declara.

b. *Expediente administrativo: oportunidad de la presentación*

CPCA

24-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

No precluye la oportunidad de consignación del expediente administrativo vencido el período probatorio, ya que éste puede ser requerido en cualquier oportunidad.

El Tribunal *a quo* en base al examen del expediente disciplinario concluyó que por no haber sido desvirtuados los documentos administrativos se encontraba comprobado que el organismo querellado dio cumplimiento a las disposiciones reglamentarias sobre el régimen disciplinario de los funcionarios públicos, y que por ello se estiman infundadas las denuncias de la querellante respecto a la falta de notificación de los cargos y a la violación del derecho de defensa. Ahora bien, estima la Corte que según dispone el parágrafo único del artículo 78 de la Ley de Carrera Administrativa, el expediente administrativo puede ser requerido por el Tribunal de la Causa en cualquier estado del proceso, y si bien en este caso ello no fue así sino que el propio organismo querellado lo presentó en juicio, éste puede hacerlo igualmente durante el proceso sin que esté impedida su presentación. En consecuencia, del texto del citado parágrafo único del artículo 78 no es posible concluir que para el ente empleador precluye la oportunidad de consignar el expediente administrativo si venció el período probatorio, ya que la propia norma prevé que el mismo pueda ser requerido en cualquier oportunidad. Sólo que según sea ésta, el Tribunal deberá atender a la posibilidad o no que tenga el querellante de impugnarlo o desvirtuarlo, ya que si tal consignación ocurre, por ejemplo, después de Informes, no podrá darle el valor de prueba judicial, porque no puede ser contradicha, que es lo que propiamente lo inviste de naturaleza judicial. En el presente caso, la apelante denuncia que la consignación del expediente fue extemporánea sin señalar por qué, cuando en autos aparece que fue presentado junto con el escrito de promoción de pruebas como anexo "B", y que como tal prueba fue admitida en auto de fecha 15 de abril

de 1982, sin que contra esta decisión apelara la interesada, a pesar de que el Tribunal *a quo* declaró sin lugar la oposición que la referida apoderada hiciera sobre la admisibilidad del referido expediente. Por tanto esta Corte desestima la anterior denuncia de la apelante, y así se declara.

C. *Pretensión de condena por daños y perjuicios*

CPCA

24-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Los sueldos dejados de percibir que se reconocen a los funcionarios cuando han sido retirados ilegalmente de su cargo no constituyen intereses y sanciones pecuniarias, sino daños y perjuicios.

La Corte considera adecuado el proceder del Tribunal de la Carrera Administrativa, cuando desaplicó la Cláusula 48, aparte 3, del Convenio Colectivo de Condiciones de Trabajo, y al considerar, por el contrario, irregular la transferencia y posterior nombramiento de una titular para el cargo que ocupaba la querellante como suplente, y que, por tanto, tal transferencia y nombramiento no podían significar el retiro de la querellante; que por el tiempo durante el cual venía desempeñándose como suplente, y por el hecho de haberse reconocido su condición profesional y por la circunstancia de su clasificación dentro del escalafón, había adquirido permanencia definitiva en el cargo, cesando en su situación de provisionalidad, disfrutando, por consiguiente del derecho a la estabilidad que reconoce a los funcionarios públicos de carrera el artículo 17 de la Ley de la materia.

Por las consideraciones anteriores, estima la Corte que resulta procedente la declaratoria con lugar de la acción de nulidad, y la reincorporación al cargo que ocupaba la querellante, como así lo declaró el Tribunal *a quo*, y que esta Corte ratifica, pero no en lo referente al pago de los sueldos dejados de percibir que dicho Tribunal consideró debía pagar la Administración desde el retiro ilegal hasta la restitución de la querellante a su cargo. En efecto, como lo ha venido sosteniendo esta Corte y advirtiéndoselo al Tribunal de la Carrera Administrativa, los sueldos dejados de percibir que se reconocen a los funcionarios cuando han sido retirados ilegalmente de su cargo, no constituyen intereses y sanciones pecuniarios que deban seguirse causando hasta que la Administración querellada cumpla con su obligación de restituir a la actora a su cargo, sino daños y perjuicios que deben tener un fin y una determinación, porque si no se desnaturaliza su esencia indemnizatoria. Por tanto, tales daños y perjuicios debe determinarlos el Tribunal, y por ello se fija como límite de dichos daños la fecha de publicación de esta sentencia, y así se declara.

CPCA

3-5-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El último salario percibido por el funcionario al cual se le ocasionó un daño en virtud del acto de remoción viciado, es el elemento fundamental del cual dispone el tribunal para la fijación del monto de la indemnización.

Esta Corte observa que en la sentencia impugnada el Tribunal acuerda el pago de los salarios dejados de percibir por la funcionaria cuya reincorporación ordenara, hasta la fecha en que ésta se efectúe en forma legal y efectiva, contraviniendo así la doctrina que en forma constante y reiterada esta Corte ha venido asentando al respecto. En efecto, el pago de los sueldos puede ser acordado por el juez en el Contencioso Especial de la Carrera Administrativa al anular un acto de remoción o retiro que afecte a un querellante, por vía de indemnización por el daño que al mismo le ocasionara dicho acto declarado nulo en definitiva. No existe un derecho subjetivo en el funcionario al pago de los sueldos dejados de percibir por el solo hecho de que el acto de remoción haya sido anulado, ya que el sueldo es una contraprestación por el trabajo que el funcionario presta en la misma forma como lo son las horas extraordinarias que percibe o los viáticos que le son suministrados para que pueda efectuar su movilización por razones de trabajo. Sueldo-trabajo configuran un binomio indisoluble en virtud del cual sólo es remunerable el trabajo efectivamente prestado. Ahora bien, el Tribunal Contencioso Administrativo tiene la facultad de condenar a la Administración a que indemnice el funcionario a quien hubiese producido un daño en virtud del acto de remoción viciado. En tal caso, el Tribunal puede calcular prudentemente el monto de tal indemnización fundándose en el elemento fundamental del cual dispone que es el último salario percibido. En los casos de los funcionarios de carrera cuya profesión se concreta en los términos de la ley en el ejercicio de la función pública, la falta de sueldo mes a mes es el efectivo daño que le produce su cesantía; pero al mismo pueden unirse otros factores tales como el daño moral ante la medida infamante o el daño emergente producido por los gastos que hubiese tenido que efectuar para obtener la nulidad del acto. El Tribunal Contencioso Administrativo podrá calcular, en consecuencia, la indemnización en base a este elemento seguro que tiene entre manos constituido por el sueldo y deberá fijar su monto en forma clara y precisa sin someterlo a la voluntad de ninguna de las partes, como es la hipótesis presente en que se dejara en manos de la Administración la determinación de la indemnización por cuanto la misma no consta en el fallo en forma precisa, sino que depende de la oportunidad en que el organismo querellado acceda a darle cumplimiento. En tal caso la sentencia cesa de ser concreta, dejando en manos de un elemento extraño a la voluntad del juez la fijación del monto indemnizatorio.

CPCA

3-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El monto del pago de la condena por daños y perjuicios debe ser reconocido y fijado en la sentencia que haya declarado su procedencia.

A este respecto, esta Corte reitera su criterio de que las remuneraciones dejadas de percibir, que los funcionarios querellantes reclaman junto con las acciones de nulidad de los actos de retiro de que han sido objeto, no constituyen sanciones impuestas legalmente a la Administración, ni intereses legales causados por sumas impagadas, que deban cancelarse por todo el tiempo en que el querellante permanezca fuera de la Administración, como sí ocurre con los trabajadores que han sido despedidos injustificadamente, en cuyo caso el pago de los salarios dejados de percibir es una indemnización legal obligatoria que la Ley contra Despidos Injustificados impone a los patronos en su artículo 6°. Por el contrario, en carrera administrativa, tal pago constituye una reclamación de daños y perjuicios extracontractuales, cuya

cancelación no puede quedar indefinida, en espera de que suceda la reincorporación del funcionario, sino que debe tener un límite en el tiempo, cual es la propia sentencia que reconozca tal pago. Si fuera una sanción impuesta por la ley o los intereses moratorios, su pago procedería por todo el tiempo en que el funcionario no sea reincorporado, pero, si se trata, como en el presente caso, de daños y perjuicios, su monto debe ser reconocido y fijado en la sentencia que haya declarado su procedencia, porque si no es así, ya no serían daños y perjuicios, sino sanciones pecuniarias, intereses derivados de cantidades líquidas y exigibles, lo que sería ilegal permitirlo.

Comentarios Jurisprudenciales

LA RECIENTE EVOLUCION JURISPRUDENCIAL EN RELACION A LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE AMPARO

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

I. LA PREVISION CONSTITUCIONAL

La Constitución establece en su artículo 49, como uno de los derechos fundamentales, lo siguiente:

“Los Tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, en conformidad con la Ley”.

“El procedimiento será breve y sumario, y el juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida”.

Con ello, la Constitución de 1961 dio entrada en el ordenamiento jurídico venezolano al recurso de amparo, no sólo respecto a la libertad personal como lo había previsto la Constitución de 1947, sino respecto de todos los derechos y garantías “que la Constitución establece”. La previsión constitucional, sin embargo, supeditó el ejercicio del recurso de amparo a lo que la ley estableciera, por lo que “a fin de no dejar en suspenso su eficacia hasta la promulgación de la ley respectiva, se consagra en las Disposiciones Transitorias, el derecho de *habeas corpus*, reglamentándolo de manera provisional”¹.

En esta forma, la Disposición Transitoria Quinta reguló el “amparo a la libertad personal, hasta que se dicte la ley especial”, norma aún vigente por la ausencia de la prometida —constitucionalmente— ley reglamentaria del recurso. El resultado de esta situación ha sido evidentemente que, con la sola excepción de la libertad personal mediante la transitoria regulación del *habeas corpus*, los demás derechos y garantías constitucionales han carecido de un efectivo instrumento de protección mediante el recurso de amparo, por lo que por la ausencia de legislación, un precioso medio de control judicial de las arbitrariedades de la Administración, no siempre ha podido ser utilizado efectivamente.

Las disposiciones de la Constitución, en el sentido de prever directamente sólo el amparo a la libertad personal², sin embargo, no fueron obstáculo para que algunos jueces de instancia, por las insuficiencias constitucionales, hacia finales de la década de los sesenta, comenzaron a admitir recursos de amparo para proteger otras libertades o garantías distintas de la libertad individual³.

1. Véase, Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, Nº 21, Caracas, 1961, p. 381. Véase, además, artículo 32 de la Constitución de 1947.
2. En este sentido fue tradicional el criterio de la Procuraduría General de la República. Véase, por ejemplo, doctrina de 14-10-61 en *Doctrina de la Procuraduría General de la República, PGR 1965*, Caracas, 1966, pp. 20 y ss.; y doctrina de 23-2-66 en *Doctrina PGR 1966*, Caracas, 1967, pp. 267 y ss.
3. Por sentencia del 13-9-68 del Juez Séptimo de Primera Instancia en lo Penal del Distrito Federal, confirmada por fallo de 4-10-68 de la Corte Superior Segunda en lo Penal del Distrito Federal, se otorgó amparo a un ciudadano contra un acto administrativo que ordenó

II. EL CRITERIO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN 1970: EL CARACTER PROGRAMATICO DE LA NORMA CONSTITUCIONAL

El problema interpretativo, sin embargo, pronto habría de ser resuelto por la Corte Suprema de Justicia a finales de 1970⁴, al señalar, en relación a la Disposición Transitoria Quinta, que "la protección de cualquier otro derecho —establecido o no en la Constitución— queda excluido del campo de aplicación de esa norma, por ser evidente la intención del constituyente de limitar su alcance al caso expresamente previsto por ella", calificando las decisiones adoptadas por jueces de instancia en lo penal amparando otros derechos distintos a la libertad personal, como "extralimitación de atribuciones"⁵.

Para llegar a esta conclusión, la Corte Suprema de Justicia calificó a la norma del artículo 49 de la Constitución, como una norma de carácter programático. La Corte señaló, en efecto, que esa norma "no es una norma directa e inmediatamente aplicable por los jueces, sino un precepto programático, sólo parcialmente reglamentado para la fecha en que la Constitución fue promulgada, y dirigido particularmente al Congreso, que es el órgano a quien compete la reglamentación de las garantías constitucionales, en conformidad con los artículos 136, ordinal 24, y 139 de la Constitución. Tal es la interpretación que da la Corte al artículo 49 al analizar sus previsiones aisladamente con el fin de desentrañar la mente del constituyente del lenguaje usado por éste para expresar su voluntad. Pero esta interpretación gramatical se robustece con la observación adicional de que el constituyente se habría abstenido de regular el procedimiento de *habeas corpus*, si hubiera considerado que para hacer efectivo el amparo bastaba lo dicho en el artículo 49 respecto al procedimiento, no siendo indispensable su regla-

la detención de su automóvil en virtud de que el mismo no había sido importado regularmente al país (Véase, R. Escala Zerpa, *Recurso de Amparo contra arbitrariedad de Funcionario Público*, Caracas, 1968). Asimismo, con fecha 14-4-69 otro Juez de Primera Instancia en lo Civil del Distrito Federal, acordó recurso de amparo, confirmado por decisión de 14-7-69 de la Corte Superior Segunda en lo Civil y Mercantil del Distrito Federal, contra un acto de la Policía Técnica Judicial que detuvo a un particular y se le obligó a reconocer como padre de un menor y a pagar una pensión alimentaria. Estas decisiones, tomadas de referencias contenidas en la publicación periódica *Síntesis Jurídica* (Escritorio Santana Mujica) fueron comentadas por dicha publicación en los siguientes términos: "Como un paso formativo del lento avance de nuestro país hacia un eficiente estado de derecho, ha de apuntarse las iniciales sentencias, derivadas de jueces penales y civiles, donde se derrota la tesis restrictiva, que se sostuvo inicialmente de que el amparo no era aplicable en el país, pese a su consagración en la Constitución porque carecía de reglamentación. Ahora se sostiene que cualquier juez es competente para conocer y decidir el amparo, que el fallo dictado no tiene consulta, que la ausencia de procedimiento no impide la procedencia del amparo, porque la Constitución dice: "la falta de la ley reglamentaria en estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos" (Art. 50 CN), y se otorga ante cualquier acto público o privado, que desconozca, disminuya o menoscabe las garantías constitucionales". Este criterio, sin embargo, no era pacífico no sólo por la precisión del texto constitucional sobre la procedencia del amparo sólo sobre la libertad personal hasta que no se dictara la correspondiente ley, sino porque tal recurso no es claro que procedería contra actos privados, o sólo contra actos públicos. Véase, además, Jesús R. Quintero, "Recurso de Amparo. La cuestión central en dos sentencias y un voto salvado" en *Revista de la Facultad de Derecho* Nº 9, UCAB, Caracas, 1969-1970, pp. 157 a 206.

4. En la sentencia de la CSJ en SPA de 11-11-70 en *Gaceta Oficial, G.O.*, Nº 1.447, Extraordinario de 15-12-70, pp. 27 y 28, ya se vislumbra la interpretación que posteriormente se adoptaría: "A diferencia de otras situaciones en relación a las cuales el Congreso, aún no ha determinado por Ley, cuál es el juez competente y el procedimiento a seguir a fin de obtener amparo judicial...".
5. Véase, Sentencia de la CSJ en SPA de 14-12-70 en *GO* Nº 29.434 de 6-2-71, pp. 219.984 y 219.985, y en *Gaceta Forense, G.F.* Nº 70, 1970, pp. 179 y ss. Esa decisión fue ratificada por sentencia de la misma Corte de 26-4-71 en *GO* Nº 1.478, Extraordinario de 16-7-71, p. 31 y en *Repertorio Forense* Nº 1.741 de 12-8-71, pp. 4 y ss. El criterio de la Corte había sido también el de la Procuraduría General de la República. Véase, *Doctrina PGR 1970*. Caracas, 1971, pp. 37 y ss.

mentación legal para determinar el fuero competente y el modo de proceder”⁶. De consiguiente, agregó la Corte, “el constituyente supone la existencia de una ley anterior al hecho o acto que afecte el derecho cuya protección se solicite; que autorice a determinados jueces para obrar en el sentido que pretenda el actor; y que establezca un procedimiento adecuado a la finalidad que se persiga. Dado el número y variedad de las situaciones jurídicas, en que puede estar comprometido un derecho o una garantía constitucional, era forzoso que el constituyente dejara al legislador ordinario la potestad de establecer las reglas conforme a las cuales los tribunales deben amparar el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, teniendo en cuenta no sólo las previsiones ya existentes que es necesario apreciar para atribuir a un determinado tribunal el conocimiento de un asunto, y establecer el procedimiento a seguir en cada situación”^{6 bis}.

En base a esta situación, el recurso de amparo a la libertad personal o *habeas corpus*, era el único ámbito del recurso de amparo que materialmente podía ejercerse en Venezuela.

III. EL ACUERDO DE LA CORTE SUPREMA DE 1972

Con posterioridad, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa con base en el artículo 148 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, dictó, el 24 de abril de 1972, un *Acuerdo* en el cual declaró formalmente que “la competencia de los Tribunales de Primera Instancia y Superiores en lo Penal de la República, a que se refiere la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución, se limita exclusivamente al conocimiento del recurso de *habeas corpus* previsto en dicha norma; y que, en consecuencia, toda decisión que no esté apoyada en la competencia específica de dichos Tribunales o que invada la atribuida por la Constitución y las leyes, a otros órganos judiciales, constituye una usurpación o extralimitación de atribuciones”⁷. Quedaba así, declarado fuera de la competencia de los Tribunales penales conocer de recursos de amparo respecto de derechos civiles o cuyo conocimiento no formase parte de su competencia específica. Para dictar dicho Acuerdo, la Corte Suprema dio por reproducidos los fundamentos de la mencionada sentencia de 14 de diciembre de 1970, conforme a los cuales, “de conformidad con el artículo 206 de la Constitución, corresponde solamente a esta Corte y demás Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, conocer de la nulidad de los actos de la Administración Pública Nacional, Estadal o Municipal, y eventualmente suspender los efectos del acto administrativo impugnado, por vía de previo pronunciamiento”.

De acuerdo, por tanto, a la sentencia de 1970 y al Acuerdo de 1972, la situación definida jurisprudencialmente por la Corte Suprema en relación al recurso de amparo era la siguiente: primero: los Tribunales penales sólo tenían competencia para conocer de los recursos de *habeas corpus* (amparo a la libertad personal); segundo: los Tribunales penales no podían conocer de recursos de amparo intentados respecto de otros derechos y garantías constitucionales, cuyo conocimiento escapara de la competencia específica de dichos Tribunales, por lo que toda decisión adoptada en esos casos estaría viciada de usurpación o extralimitación de atribuciones; y tercero: sólo los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa podrían conocer de los recursos de nulidad contra actos administrativos y, eventualmente, suspender sus efectos.

Sin duda, el Acuerdo de 1972 había atenuado las conclusiones de la sentencia de 1970: no se trataba de considerar que era indispensable una ley que regulara expresamente el recurso de amparo para que éste pudiera ser interpuesto, sino de establecer

6. Véase la sentencia de la CSJ en SPA de 14-12-70 en *GF* N° 70, pp. 179 y ss.

6 bis. *Idem*.

7. Véase el texto en *Gaceta Oficial* N° 29.788 de 25-4-72.

una limitación a la competencia, en materia de amparo, de los Tribunales penales, la cual quedaba materialmente reducida al *habeas corpus*.

IV. EL AMPARO EN LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES A PARTIR DE 1977

Con posterioridad, el Congreso aprobó por Ley la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1977; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en 1978; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el mismo año 1978, en cuyos textos se establece la obligación de los Estados partes de garantizar el ejercicio de los derechos humanos, y el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Tribunales competentes que lo amparen contra actos que violen los derechos humanos⁸.

En particular, la Convención Americana dispone en materia de Protección Judicial lo siguiente:

“ Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúan en ejercicio de sus funciones ” (Art. 25.1).

En base a ese derecho, la Convención establece los siguientes compromisos de los Estados Partes, entre ellos Venezuela:

- “a. A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b. A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c. A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

Estas disposiciones internacionales, que constituyen ley en Venezuela a partir de 1977 fueron apreciadas por los Tribunales como reguladoras del recurso de amparo, motivo por lo cual también comenzó a cambiar la jurisprudencia.

V. LOS CAMBIOS JURISPRUDENCIALES EN LOS TRIBUNALES DE INSTANCIA EN 1982: EL CASO RONDALERA

En efecto, con base en estos antecedentes, en 1982 comenzó a modificarse la rigidez interpretativa que en materia de recurso de amparo, se había enunciado en 1970, y ello se produjo con una sentencia del Juzgado Cuarto de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda el 24 de noviembre de 1982, dictada con motivo de un recurso de amparo del derecho constitucional a la educación, interpuesto por una Asociación Civil Rondalera de carácter educativo. En el caso concreto, si bien el juez decidió declarar sin lugar el recurso de amparo⁹, ello lo hizo admitiendo su procedencia en los siguientes términos: “ Considera, pues, el Tribunal, como lo ha hecho en anteriores oportunidades, que cualquier juez con excepción de los señalados en el Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia, mencionado en *estos autos*, puede conocer del *recurso de amparo*, porque la Constitu-

8. Véase los textos en *Gacetas Oficiales* Nº 31.256, de 14-6-77, 2.146 Ext. de 28-1-78.

9. Véase René Molina Galicias, *El Amparo a Rondalera*, Ediciones Síntesis Jurídica, Caracas 1984, pp. 69 a 83.

ción confirió esta atribución a "los Tribunales" en forma genérica y hasta tanto se dicte la ley que establezca una competencia específica, *cualquier juez*, so pena de incurrir en denegación de justicia, debe atender a la solicitud de amparo. Considerar que el Constituyente creó, a través del artículo 49 de la Constitución, una norma o principio solamente programática y que en veintiún años de vigencia de esa Constitución no ha podido promulgarse una ley que desarrolle y haga posible la aplicación de ese recurso, sería admitir que la demagogia alcanzó, en este particular, niveles sublimes, inauditos; lo cual sería absurdo. Cabe por tanto repetir, que el sistema de legalidad, el Estado de Derecho implantado en nuestro país y que ha sido modelo de otros Estados ganados a la democracia posteriormente a la vigencia de nuestra Constitución, requiere de la aplicación del recurso de amparo. Su reconocimiento y aplicación debe ser propósito del régimen que, durante casi veinticinco años, ha demostrado respeto a la ley y a las garantías ciudadanas"¹⁰.

Este criterio fue ratificado por el Juzgado Superior Octavo en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda de 10 de febrero de 1983¹¹, el cual al decidir la apelación interpuesta contra la sentencia antes mencionada, decretó el amparo solicitado para lo cual, al referirse al problema de la competencia, señaló:

"En lo atinente a la incompetencia del Tribunal Cuarto de Primera Instancia en lo Civil para conocer de la acción propuesta, ya que conforme al Decreto 384 de 16 de octubre de 1968 publicado en *Gaceta Oficial* N° 25.787 de la misma fecha, sólo tiene competencia en materia de derecho familiar y no ninguna otra, cabe señalar que el mandato del Constituyente de amparar, está dirigido a todos los jueces, y que si bien la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha definido la incompetencia de los Tribunales penales para conocer de juicios de amparo distintos a los que tengan por objeto la privación o restricción de la libertad humana, pues de ellos corresponde conocer a la Jurisdicción Penal con exclusividad, persiste en cuanto al recurso de amparo la competencia genérica que establece el artículo 49 de la Constitución, lo que hace competente a dicho Tribunal, como Tribunal Civil para conocer en primer grado de este recurso de amparo que evidentemente pretende obtener la protección de un derecho civil como son el de educar, mediante el ejercicio de la actividad docente y el de recibir educación en plantel escogido por los padres"¹².

El Tribunal Superior, para llegar a esta conclusión, al referirse a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1970, ya comentada, y a los cambios legislativos posteriores, expuso lo siguiente:

"Como se ve de dicha sentencia dictada, como se dijo, en 1970, el criterio de la Corte se ha mantenido cerrado en cuanto a la admisión de una acción de amparo constitucional deducida en protección y defensa de los derechos humanos que la Constitución Nacional reconoce y garantiza, en base a la interpretación restringida que hace del Artículo 49 de la Constitución Nacional, es decir, que su posición es la misma que guardó la Corte Suprema Argentina hasta 1957 cuando en el caso Angel Siri, hizo una apertura a la acción de amparo, hasta que el 18-10-66 se dictó la Ley N° 16.986 sobre amparo".

"Ha transcurrido un cuarto de siglo de vida democrática, celebrado con euforia y un análisis de los logros, pero la situación de los derechos humanos sigue siendo la misma, pues no se ha reglamentado *ese recurso efectivo, rápido y eficaz*, para restañar las violaciones, salvo el amparo de la libertad personal y las res-

10. *Idem*, p. 80.

11. *Ibidem*, pp. 106 a 169.

12. *Ibidem*, pp. 152-153.

tricciones de que ella pueda ser objeto, mediante el *habeas corpus*, reglamentado por la Constituyente en la Disposición Transitoria Quinta. Son ya leyes vigentes en Venezuela los Tratados Internacionales cuya normativa transcribimos en materia de derechos humanos, políticos, civiles y penales, lo que nos lleva a la conclusión de que la situación jurídica en Venezuela no es la misma de 1970 y la jurisprudencia favorable a la admisión de amparo a nivel de instancia se ha incrementado con los problemas de competencia, por ser llevados a la jurisdicción penal, aun cuando se trate de materias civiles, por la experiencia que se reconoce a dicha jurisdicción en el manejo del *habeas corpus*¹³.

En esta forma, sin duda, la vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Venezuela, provocó el cambio jurisprudencial mencionado en los Tribunales de Instancia civiles, admitiéndose el ejercicio de los recursos de amparo en materia de derechos civiles ante los mismos, quedando reducida la competencia de los Tribunales penales a la protección de la libertad personal y a otros derechos humanos vinculados al ejercicio de dicha jurisdicción.

VI. EL NUEVO CRITERIO DE LA CORTE SUPREMA EN 1983

Esta interpretación jurisprudencial posteriormente fue acogida por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, al decidir sobre una solicitud de amparo introducida por un candidato presidencial contra una decisión del Consejo Supremo Electoral relativa "al espacio en los canales de televisión oficiales para los candidatos electorales a la Presidencia de la República que sólo beneficiaba a los respaldados por los partidos políticos que tenían representación en el Consejo Supremo Electoral". La Corte Suprema en ese caso, mediante sentencia de 20 de octubre de 1983, comenzó por admitir la posibilidad del ejercicio de recursos de amparo de derechos distintos al de *habeas corpus*, al señalar respecto del artículo 49 de la Constitución que:

"La norma transcrita ha sido objeto de divergente interpretación tanto por parte de la doctrina como de la jurisprudencia nacionales, pues mientras algunos consideran que se trata de una norma simplemente programática cuya aplicación —salvo lo dispuesto en la Disposición Transitoria Quinta— queda diferida hasta que se dicte la ley especial que regule la materia, otros estiman que la ausencia de este instrumento legal no impide el ejercicio del recurso de amparo, y en apoyo de este último criterio se invoca especialmente el aparte del artículo 50 de la propia Constitución, que establece:

«La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos».

Considera la Corte que con esta declaración el constituyente ha reafirmado su voluntad en el sentido de mantener la integridad de los derechos humanos y de ponerlos a cubierto de cualquier intento o acto que pudiese vulnerarlos, ya que, en su concepto, la diferencia que ha pretendido hacerse entre derechos y garantías es inadmisibles, desde el momento que haría de aquéllos meras declaraciones retóricas sin contenido real"¹⁴.

En esta forma, la Corte Suprema de Justicia admitió la posibilidad de ejercicio del recurso de amparo en Venezuela, con lo cual abandonó su criterio de que la norma del artículo era programática sostenido en 1970; carácter que, por otra parte, los Tribunales de Instancia consideraron superado desde el momento en que por ley

13. *Ibidem*, p. 149.

14. Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 11, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Oct.-Dic. 1983, pp. 169 y 170.

se habían aprobado convenciones internacionales sobre derechos humanos que exigían la garantía del amparo.

En todo caso, la Corte Suprema advirtió, sobre el ejercicio del recurso de amparo, en su sentencia de 1983, lo siguiente:

“Al admitir la posibilidad del ejercicio actual del recurso de amparo, no puede la Corte dejar de advertir que los Tribunales de la República deben hacer un uso prudente y racional de la norma contenida en el artículo 49 de la Constitución, tratando de suplir por medio de la analogía y demás instrumentos de interpretación de que los provee el sistema jurídico venezolano, la lamentable ausencia de una ley reglamentaria de la materia”.

“Al efecto, *deben limitar su facultad para admitir recursos de amparo de acuerdo con la afinidad que con su competencia natural tengan los derechos que se pretenden vulnerados*, en razón de que el propio artículo 49 de la Constitución da a entender claramente que si el deber de amparo corresponde a todos los Tribunales de la República, habrá una distribución de competencias entre los mismos, según se desprende del aparte que se refiere al juez competente, y porque el propio constituyente inició esta distribución de competencias al otorgarla a los Jueces de Primera Instancia en lo Penal en lo referente al amparo de la libertad personal (Disposición Transitoria Quinta)”¹⁵.

En esta forma la Corte continuó exigiendo el criterio de la afinidad de competencia que en el Acuerdo de 1972 ya había establecido. Por ello, en el caso concreto sometido a su conocimiento y decidido en la sentencia de 1983, la Corte Suprema se declaró competente en virtud de que la Resolución impugnada era emanada del Consejo Supremo Electoral, “y el amparo no podía ser sino la desviación de la nulidad manifiesta del acto administrativo emanado de dicho órgano” y ello “en virtud de la atribución que le otorga el Ordinal 12 del Artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y porque corresponde a la Corte la función primordial de controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Público”¹⁶.

Ahora bien, en el caso concreto sometido a la Corte Suprema y resuelto en su decisión de 1983, la Corte declaró sin lugar el recurso de amparo al considerar que no era manifiesto el alegato de inconstitucionalidad de la Resolución impugnada del Consejo Supremo Electoral, “y en razón de que no puede esta Corte hacer un pronunciamiento al respecto sino de acuerdo con los procedimientos establecidos para la tramitación y decisión de los respectivos recursos de nulidad”¹⁷, con lo cual se estableció otro de los principios básicos en materia de amparo, y es que el Tribunal no puede entrar a decidir los recursos de amparo si existe un recurso de amparo paralelo o idóneo, como en materia de actos administrativos lo son los recursos contencioso-administrativos de anulación.

VII. EL CRITERIO DE LA CORTE PRIMERA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN 1984

Este criterio ha sido claramente expuesto por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencia de 25 de enero de 1984, al considerar que la acción de amparo resulta improcedente contra los actos administrativos, “por cuanto esta acción

15. *Idem*, p. 170.

16. *Ibidem*, p. 170. La atribución 12 del Artículo 42, asigna competencia a la Corte Suprema en Sala Político-Administrativa para “declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los *actos administrativos* generales o individuales del Consejo Supremo Electoral o de otros órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional”.

17. *Ibidem*, p. 170.

es un medio extraordinario de protección que sólo puede ser utilizada cuando no existan vías a través de las cuales pueda obtenerse el restablecimiento de los derechos subjetivos”¹⁸. En el caso concreto sometido a conocimiento de la Corte Primera, se trataba de un acto administrativo formal definitivo y firme de un Consejo de Facultad de una Universidad Nacional, que no había sido objeto de recursos, ni administrativos ni contencioso-administrativos y, por tanto, no se trataba de “una actitud fáctica de la autoridad administrativa, sobre la cual no hubiera existido ninguna otra vía jurídica para impugnarlo”. En otras palabras, como lo dice la Corte Primera, “la actuación en concreto del Consejo de la Facultad no es una vía de hecho o un acto material que no estuviere respaldado por un acto administrativo, frente al cual el interesado hubiera carecido de algún tipo de protección, sino que por el contrario, consiste en una decisión de carácter jurídico, que de ser arbitraria o ilegal, ha podido invalidarse por la vía del recurso jerárquico administrativo, y que en el supuesto de que también hubiera sido confirmado por el Consejo Universitario, también la protección de sus derechos violados por dicho acto ha podido conseguir el recurrente por la vía del recurso contencioso-administrativo de anulación”¹⁹.

Este criterio, que compartimos, de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo se desarrolló en la misma Sentencia de 25 de enero de 1984, en la siguiente forma:

“En efecto, cuando frente a determinada actuación de la Administración se precisa un medio específico para controlar su constitucionalidad o ilegalidad, para obtener el restablecimiento de un derecho o garantía violada, la acción de amparo es inadmisibles, porque aparte de que los efectos que se aspiran conseguir con el recurso de amparo es posible obtenerlos con el medio específico de impugnación, la aceptación general e ilimitada de tal acción haría inútil e inoperante los remedios jurídicos y judiciales que la Constitución y las leyes prevén ordinariamente. Tal sucede con los recursos administrativos, la acción de inconstitucionalidad y los recursos contencioso-administrativos de anulación que, de admitirse la acción de amparo, sin que el recurrente haya ejercido tales medios de impugnación, se eliminaría de un solo golpe todo el sistema de control de la legalidad contemplado en el ordenamiento jurídico venezolano. En efecto, ¿de qué serviría seguir manteniendo los recursos administrativos y la jurisdicción contencioso-administrativa, si los particulares pudieran intentar directamente la acción de amparo frente a los actos administrativos? ¿Para qué continuar regulando los recursos administrativos y las acciones de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad de los actos de los poderes públicos y la tramitación de los juicios de tales acciones, si su anulación pudiera obtenerse principalmente por la vía del amparo? La consagración absoluta e ilimitada del amparo sacudiría los cimientos mismos del sistema jurídico del país, hasta el punto que ante una decisión firme de cualquier autoridad, que ha causado estado, ya no habría seguridad y certeza alguna, ni mucho menos estabilidad. Piénsese en aquellos procedimientos como el de despidos injustificados o de protección de la inamovilidad laboral, si después de acordado un reenganche por una Comisión Tripartita o por un Inspector del Trabajo, en lugar de ejercer la apelación ante la Comisión de Segunda Instancia o ante el Ministro del Trabajo, el patrono acudiera directamente ante esta Corte por la vía del amparo constitucional a solicitar su anulación. Además de la indefensión que se causaría al beneficiado con el reenganche, se estarían eliminando instancias ordinarias y los trámites normales que deben seguir los órganos naturales para revisar las actuaciones de sus subalternos y sus propias decisiones,

18. Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 17, E.J.V., Caracas, enero-marzo 1984, pp. 182 a 185.

19. *Idem*, p. 182.

creándose como regla general un régimen de excepción en materia jurisdiccional, representado por un juicio breve y sumario y por una acción extraordinaria”.

“Pero, por otra parte, la consagración ilimitada y absoluta de la acción de amparo, convertiría a los Tribunales en órganos ordinarios de la actividad y actuación administrativa, es decir, en órganos de alzada, al que constantemente acudirían los particulares para que se les restableciera sus derechos, perdiéndose de este modo uno de los fundamentos del principio de la legalidad administrativa cual es la potestad o poder del autocontrol, de la propia Administración y, en concreto, de su facultad de revisión de la actividad de los órganos administrativos. Tal potestad y facultad, además de inútiles, serían innecesarias y terminarían siendo erradicadas del ordenamiento. De este modo operaría en la práctica una derogación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en lo atinente a la jurisdicción contencioso-administrativa, trastocándose el régimen normal y ordinario de los procedimientos administrativos y de los juicios de nulidad, de un modo tal que lo corriente sería entonces los juicios sumarios y los jueces se convertirían en jueces naturales”.

“Por las razones anteriores, la propia jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha consagrado el carácter extraordinario de la acción de amparo, cuando en sentencia de su Sala Político-Administrativa de fecha 26-04-71, asentó que, calificada de acto administrativo determinada medida de una autoridad, “es obvio que el interesado puede recurrir ante la Corte si considera que el acto es nulo por inconstitucionalidad o ilegalidad” y que, por lo tanto, los Tribunales no pueden conocer de recursos de amparo contra tales actos (*Gaceta Oficial* N° 1.478 Extraordinario de 16-07-71). Además, en sentencia de fecha 14 de diciembre de 1970, cuyos fundamentos se reproducen en el Acuerdo con fuerza obligatoria dictado por la Sala Político-Administrativa, en fecha 24 de abril de 1972, el máximo Tribunal señaló que constituye grave extralimitación de atribuciones de los Tribunales el que éstos sustancien y decidan, por el procedimiento breve y sumario del amparo, la inconstitucionalidad e ilegalidad de los actos administrativos. Esto significa, agrega esta Corte, que sólo por la vía de los recursos de anulación pueden los Tribunales Contencioso-Administrativos anular tales actos y restablecer las situaciones jurídicas lesionadas, conforme lo ordena el artículo 206 de la Constitución y no por la vía de la acción constitucional a que se contrae el artículo 49 del mismo texto constitucional. En consecuencia, como lo estableció el máximo Tribunal en la citada sentencia de su Sala Político-Administrativa de fecha 14 de diciembre de 1970”:

“Pero el derecho de obtener la actuación de los Tribunales mediante las acciones o recursos que establece la ley, debe ser ejercido con arreglo a las disposiciones de ésta, pues aunque todas las Cortes y Juzgados de la República están investidos de jurisdicción, su competencia y actuación está limitada a determinados casos y regulada por procedimientos que varían de acuerdo con la naturaleza de la acción y que, en su conjunto, constituyen la garantía procesal por excelencia del derecho de defensa que la Constitución consagra. En razón de ello, «el derecho de utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses», debe necesariamente ser ejercido por todos «en los términos y condiciones establecidos por la Ley» (artículos 68 *ejusdem*), o lo que es lo mismo, en los Tribunales, en las oportunidades y conforme al modo de proceder instituido en cada caso por el legislador”.

“En congruencia con lo expuesto, no puede esta Corte, por la vía del amparo, revocar o anular la medida dictada por el Consejo de Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, por tratarse de un acto administrativo frente al cual el interesado disponía de los recursos administrativos y de las acciones de nulidad, siendo

por esta razón improcedente la acción de amparo frente a la decisión dictada por dicho Consejo de fecha 14 de septiembre de 1983, y que le fuera comunicado al accionante en fecha 19 del mismo mes y año. En efecto, siendo como es el recurso de amparo una acción no prevista en el ordenamiento constitucional de nuestro país como un medio sustitutivo de control de la legalidad de los actos administrativos por la vía de los recursos administrativos o por la vía del contencioso-administrativo, la acción de amparo en contra de la citada medida resulta improcedente, y así se declara”²⁰.

Conforme a lo anterior, y existiendo frente a los actos administrativos los recursos contencioso-administrativos de anulación, se entiende por qué la propia Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencias de 1982 consideró, en concreto, la decisión de suspensión de los efectos de los actos administrativos conforme al artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como “el ejercicio de un recurso de amparo contra una actuación de la Administración cuya ilegalidad es discutida por el administrado”²¹.

Por tanto, el recurso de amparo no es el único medio jurisdiccional de protección y amparo de los derechos constitucionales contra actos arbitrarios de la Administración, por lo que aun cuando no exista aún ley reglamentaria del recurso, ello no significa que frente a actos administrativos arbitrarios, violatorios de derechos individuales, los afectados se encuentren desasistidos. Al contrario, éstos deben utilizar las vías ordinarias²² o las vías de control jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos ante la jurisdicción contencioso-administrativa²³. Es más, en caso de regularse legalmente el recurso de amparo, habría que excluirlo en los supuestos en que están previstas otras vías de amparo o protección jurisdiccional en el ordenamiento jurídico, como el recurso contencioso-administrativo²⁴ o las acciones posesorias. En todo caso, hasta que no se dicte dicha ley, frente a violaciones de derechos y garantías constitucionales cometidas por la Administración por vías de hecho, es decir, mediante actos materiales en los cuales la actuación arbitraria de la Administración no está respaldada en un acto administrativo, queda abierta la posibilidad de ejercer el recurso

20. *Ibidem*, p. 182 a 184.

21. Véase Sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 27-5-82, 7-6-82 y 21-7-82 en *Revista de Derecho Público* Nº 11, E.J.V., Caracas, julio-septiembre 1982, pp. 170 a 172.

22. En los casos en que la “acción esté dirigida a la defensa de derechos definidos y protegidos por el derecho común”, como los que serían objeto de acciones posesorias, siempre que no estén expresamente prohibidas. Véase Sentencia de la CSJ en SPA de 11-11-70, en *GO* Nº 1.447 de 15-12-70, p. 27.

23. En tal sentido, la *Corte Suprema* ha señalado frente a un acto administrativo de expulsión de un extranjero del país respecto del cual se solicitó amparo, que “calificado como ha sido de acto administrativo la medida de expulsión de referencia, es obvio que el interesado puede recurrir ante la Corte, si considera que el acto es nulo por inconstitucionalidad o ilegalidad”, por lo que decidió que la sentencia del Juez de Primera Instancia en lo Penal que otorgó el amparo “carecía de jurisdicción para conocer y decidir sobre el mismo, ya que su competencia se limita a conocer del recurso de *habeas corpus*”. Véase Sentencia de la CSJ en SPA de 26-4-71 en *GO* Nº 1.478, Extraordinaria, de 16-7-71. Véase, en general, J. G. Sarmiento Núñez, “El amparo contra los actos administrativos”, en *Ministerio Público*, Caracas, enero-abril 1971, pp. 127 a 132.

24. *Cfr.* Hildegard Rondón de Sansó. *El Sistema contencioso-administrativo de la Carrera Administrativa*, Caracas, 1974, p. 350. Debe señalarse, en todo caso, que el recurso de amparo no está previsto en el ordenamiento constitucional venezolano, como una institución comprensiva o sustitutiva del control de la legalidad de los actos administrativos por la vía contencioso-administrativa, como podría serlo en otros sistemas jurídicos, como el mexicano. (Véase en particular, H. Fix Zamudio, “Algunos aspectos comparativos del derecho de amparo en México y Venezuela”, en *Libro Homenaje a Lorenzo Herrera Mendoza* Facultad de Derecho, UCV, Caracas, 1970, Tomo II, pp. 333 a 389), por lo que su regulación legal deberá diferenciar los supuestos en que procedan ambas vías de protección jurisdiccional.

de amparo, pero ante los Tribunales con competencia en materia contencioso-administrativa, respetándose la afinidad de la competencia.

VIII. EL PROBLEMA PENDIENTE: EL AMPARO FRENTE A ACTUACIONES DE LOS PARTICULARES

Por último, debe señalarse que la institución del recurso de amparo es concebida en el ordenamiento constitucional venezolano, en la regulación parcial que la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución hace del *habeas corpus*, como un medio jurídico de protección contra las actuaciones del Estado que lesionen o menoscaben los derechos y garantías constitucionales, por lo que no procederían contra actos de particulares que afecten la libertad personal de otros particulares²⁵. Las vías judiciales ordinarias están precisamente abiertas en estos casos. En todo caso, en la ley reguladora del recurso de amparo, podría extenderse la protección frente a acciones particulares²⁶, por lo que el papel de la jurisprudencia en este caso, también podría ser innovador.

25. Cfr. Guaicaipuro Martínez, "Acción de amparo. Legitimación pasiva", en *Doctrina PGR 1971*, Caracas 1972, pp. 9 y ss.

26. Véase Ramón Escobar Salom, *El amparo en Venezuela*, 1971, p. 101.

BIBLIOGRAFIA

Revistas

REVISTA DE DERECHO URBANISTICO, Nº 78, mayo-junio 1982. Comentarios sobre diversos temas relativos al Real Decreto-Ley número 16/1981 de 16 de octubre; pp. 13-40.

El cambio sustancial que la reforma de la Ley del Suelo, Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976 produjo sobre el régimen que venía aplicándose desde la original Ley del Suelo de 1956, exigió el diseño de algunos mecanismos de transición que facilitarían la aplicación de los nuevos esquemas y disminuirían los inconvenientes propios de un esquema nuevo y diferente.

El Real Decreto cuyo comentario ofrece este número de la Revista se dirige a este objetivo y tiene como antecedente la modificación legal indicada, y el acuerdo suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, la Federación Española de Municipios y Provincias, y las Asociaciones y Entidades Patronales, que representan el sector de la construcción.

Su contenido está dirigido fundamentalmente a dar tratamiento de manera transitoria a los planes generales de urbanismo, para lograr la adaptación de los instrumentos de planificación a las exigencias de la nueva legislación.

Juan Miguel DE LA CUETARA MARTINEZ, *Dos cuestiones sobre protección jurídica de espacios naturales*, pp. 41-58.

Aborda el autor, en el presente trabajo, una doble problemática jurídico-legal, surgida en torno al manejo de los Parques Nacionales y demás espacios protegidos.

En concreto, se analiza el aspecto relativo a la calificación de tales espacios para la posterior aplicación del régimen jurídico previsto. En este caso se plantea la posibilidad de decisión por el Parlamento, a través de la ley, o la actuación del Gobierno en forma directa. El estudio ofrece un análisis de las ventajas y desventajas que cada una de las opciones ofrece.

El otro asunto estudiado es el planteado por la presencia del nuevo esquema de comunidades autónomas y la posibilidad de transferir a éstas poderes de decisión sobre los parques nacionales.

Enrique GILLEN ESTRICHE y José F. DOMENECH MARTINEZ, *La participación de la Administración en los costos de urbanización de 10% del aprovechamiento medio en el Sistema de Compensación*, pp. 59-71.

Dentro del esquema de sistemas de ejecución del planeamiento urbano diseñado por la Ley del Suelo, se prevé el llamado Sistema de Compensación, en el cual se incorpora un elemento nuevo en relación con la anterior regulación de la materia, cual es el de la participación de la Administración en el costeamiento de la urbanización, en un monto correspondiente a un 10% del aprovechamiento medio cedido por los propietarios del suelo urbanizable programado.

La calificación y naturaleza de tal participación ha engendrado profundas polémicas en el medio jurídico, en razón de la insuficiente o poco clara regulación de muchos de sus aspectos.

El artículo recoge las interpretaciones de los autores sobre el tema.

Arnaldo SETTI, *Breves comentarios sobre la ley que dispone sobre la política nacional del medio ambiente*, pp. 73-96.

El autor ofrece una visión amplia de la situación relativa a la protección al medio ambiente en Brasil y a los aspectos concretos que esta ley dispone como mecanismos de preservación del medio ambiente natural.

Junto al análisis detenido del contenido de la Ley, se señalan otros elementos importantes en relación a la materia, como lo son la creación de la Secretaría Especial del Medio Ambiente, y la configuración de todo un sistema de estaciones ecológicas a lo largo del territorio de ese país.

El estudio comprende, también, la descripción de la organización administrativa y sus competencias en materia de preservación ambiental.

Legislación

La sección de legislación recoge los siguientes textos:

- Real Decreto 1156/1982 de 14 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias sobre promoción pública de viviendas de protección oficial en el medio rural.
- Ley brasileña Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, sobre la Política Nacional del Medio Ambiente.

Armando Rodríguez García

REVISTA DE DERECHO URBANISTICO, Nº 79, julio-septiembre 1982.

Paulino MARTIN HERNANDEZ, *Delimitación de Polígonos y Unidades de actuación urbanística*, pp. 13-35.

En el presente estudio, parte el autor del necesario aspecto dinámico que debe acompañar o contener todo plan urbanístico, para poder ser considerado como tal. El plan debe ser entonces un instrumento que motorice la actuación para alcanzar ciertos resultados por él previstos.

El carácter dinámico del plan refleja actuaciones de tipo material o físico, y también actuaciones de carácter o contenido jurídico. Dentro de estas últimas se ubican las necesarias definiciones de ámbitos de aplicación del plan para la ejecución de las operaciones necesarias a sus previsiones. Al análisis de las diversas modalidades de ámbitos de actuación urbanística y sus características y efectos jurídicos es que se refiere el estudio, destacando con detalle los aspectos más resaltantes de este tipo de actividad con trascendencia jurídica.

Juan de la Cruz FERRER, *El Reglamento de gestión de la Gerencia Municipal de Urbanismo*, pp. 37-62.

Las Gerencias Municipales de Urbanismo, creadas por la Ley del Suelo de 1956, como instrumentos operativos dirigidos a garantizar la ejecución del planeamiento, son complementadas en su regulación, por Real Decreto 3.288/1978 de 25 de agosto, a través del cual se intenta incrementar el arsenal de posibilidades de actuación asignado a estos organismos.

El estudio se dirige al análisis de las disposiciones dictadas en relación a la gestión del urbanismo por parte de los organismos públicos, partiendo de la diferente aproximación que existe entre el sistema anglosajón (orientado más hacia la actuación operativa, la gerencia de los asuntos y obtención de resultados prácticos), y el sistema continental (más preocupado por el sometimiento de la Administración a los principios jurídicos, que al logro de metas y objetivos de interés colectivo).

Se ofrece así un ajustado diagnóstico de las Gerencias Municipales de Urbanismo, indicando la potencialidad que estas unidades tienen, y que no ha sido suficientemente aprovechada.

Sebastián GRAU AVILA, *La gestión del suelo urbanizable en la Ley de Cataluña 9/1981, de 18 de noviembre, sobre protección de la legalidad urbanística*, pp. 63-88.

Con motivo del proceso de autonomías regionales surge una serie de situaciones conflictivas, o que al menos demandan una significativa dosis de interpretación jurídica, por la aparición de una nueva instancia decisoria y normativa, en áreas o campos de regulación que en muchos casos son compartidos con otros niveles territoriales de acción pública.

El campo urbanístico es una de esas áreas en las que confluyen tanto el nivel nacional como los niveles regionales y locales, lo que ha generado un conjunto de situaciones de necesaria definición.

La ley que fundamenta el artículo comentado es dictada en ejercicio de poderes autonómicos. El autor se dedica a su análisis, destacando algunos de los aspectos que ocasionarían confusión, básicamente en cuanto a la gestión urbanística.

Se ofrece una fundamentada reflexión sobre los aspectos relativos a la determinación de la noción de "urbanizaciones de iniciativa particular", así como a los mecanismos de gestión, facultades de edificación y uso del suelo en manos de la Administración, y lo relativo a la disciplina urbanística, en base a las disposiciones contenidas en la ley que sirve de base al comentario.

Antonio DOMINGUEZ VILA, *El proyecto técnico y el visado colegial como intervención de los arquitectos en el ordenamiento urbanístico*, pp. 89-128.

Este número de la Revista ofrece la primera parte del trabajo, el cual, debido a su extensión, hubo de ser fraccionado a los fines de su publicación.

El autor consigna un análisis detenido de la presencia de la profesión de arquitecto en el campo del urbanismo, la evolución histórica de esta presencia profesional cada vez más acentuada, así como su proyección futura.

Igualmente se examina el papel de los colegios profesionales y de la responsabilidad profesional en general, como aspectos de importancia en el estudio de la disciplina urbanística enfocada desde la perspectiva jurídica.

Armando Rodríguez García

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, DICIEMBRE DE 1984

I. COLECCION ESTUDIOS JURIDICOS

- 1 RONDON DE SANZO, 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. (agotado)
- 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) (agotado)
- 9 BREWER-CARIAS, Allan R.
Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela, 2ª Ed., 1981, 342 pp. (agotado)
- 10 MOLES CAUBET, Antonio; PEREZ LUCIANI, Gonzalo;
ANDUEZA, José Guillermo; RONDON DE SANZO, Hildegard;
BREWER-CARIAS, Allan R.
Contencioso-Administrativo en Venezuela, 1981, 178 pp. (agotado)
- 11 ACEDO PAYAREZ, Germán
Derecho Tributario Municipal Venezolano, 1982, 215 pp. (agotado)
- 12 PESCI-FELTRI MARTINEZ, Mario
Estudios de Derecho Procesal Civil, 1981, 208 pp. Bs. 50
- 13 CABALLERO ORTIZ, Jesús
Las Empresas Públicas en el Derecho Venezolano, 1982, 402 pp. Bs. 120
- 14 HUNG VAILLANT, Francisco
Sociedades, 1981, 272 pp. (agotado)
- 15 DE PEDRO, Antonio
Realidad y perspectiva de la función pública venezolana, 1982, 186 pp. Bs. 65
- 16 BREWER-CARIAS, Allan R.
El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, 1ª edición 1982 464 pp.; 2ª edición (en prensa)
- 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

VI. COLECCION MONOGRAFIAS JURIDICAS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Garantías constitucionales de los derechos del hombre, 1976, 133 pp. (agotado)
- 2 PADRON AMARE, O. y PADRON AMARE, C. E.
La interpretación de la ley tributaria, 1976, 76 pp. (agotado)
- 3 NOVOA MONREAL, Eduardo
La evolución del derecho penal en el presente siglo, 1977, 75 pp. Bs. 15
- 4 WHITE, Eduardo
El derecho económico en América Latina, 1977, 75 pp. Bs. 25
- 5 MUCI ABRAHAM, José; PADRON AMARE, O. y BREWER-CARIAS, Allan R.
Observaciones al proyecto de reforma tributaria 1976, 1977, 112 pp. Bs. 25
- 6 RIEBER DE BENTATA, Judith
Régimen jurídico de la protección del ambiente y lucha contra la contaminación, 1977, 245 pp. Bs. 40
- 7 SALOMON DE PADRON, Magdalena
Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio. Su ámbito y medios de acción, 1977, 110 pp. Bs. 25
- 8 SANSO, Benito
Aspectos jurídicos de la nacionalización de la industria del hierro en Venezuela, 1977, 135 pp. (agotado)
- 9 RODRIGUEZ FALCON, Joaquín
Los derechos económicos de los funcionarios públicos, 1978, 210 pp. (agotado)
- 10 DUQUE CORREDOR, Román
El derecho de la nacionalización petrolera, 1978, 274 pp. (agotado)
- 11 FERNANDEZ, Tomás R.
La nulidad de los actos administrativos, 1979, 214 pp. (agotado)
- 12 RODRIGUEZ GARCIA, Armando
Proceso urbano y municipio, 1978, 92 pp. (agotado)
- 13 GABALDON, Luis Gerardo
La responsabilidad penal de la persona jurídica en Venezuela, 1978, 137 pp. (agotado)
- 14 FARIA DE LIMA, J. J.
Honorarios profesionales de los abogados, 1979, 109 pp. (agotado)
- 15 HUNG VAILLANT, Francisco
Contribución al estudio de la Ley contra Despidos Injustificados, 1979, 292 pp. (agotado)
- 16 URDANETA TROCONIS, Gustavo
La ejecución del urbanismo, 1980, 167 pp. Bs. 35
- 17 VAN GRONINKEN, Karim
Desigualdad social y aplicación de la ley penal (Análisis socio-jurídico de la justicia penal en delitos de homicidio), 1980, 111 pp. Bs. 35
- 18 BINSTOCK, Hanna
La protección civil del enfermo mental, 1980, 125 pp. Bs. 35
- 19 MARTIN MATEO, Ramón
Ordenación del territorio. El sistema institucional, 1980, 288 pp. Bs. 45
- 20 GORDILLO, Agustín
Introducción al Derecho de la Planificación, 1981, 156 pp. Bs. 35
- 21 BREWER-CARIAS, Allan R.
La defensa de la Constitución, 1982, 176 pp. Bs. 40
- 22 BAYARDO RAMIREZ, M.
El consumidor detentador de droga 1984, 94 pp. Bs. 35

VII. COLECCION MONOGRAFIAS POLITICAS

- 1 NOVOA MONREAL, Eduardo
¿Vía legal al socialismo? El caso de Chile 1970-1973, 1978, 136 pp. Bs. 30
- 2 LEU, Hans-Joachim
Teoría de las relaciones internacionales (Un estudio-guía), 1978, 107 pp. Bs. 25
- 3 CHIOSSONE, Tulio
Apuntaciones político-sociales 1945-1968, 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</i> 1982, 146 pp. | Bs. 50 |
| 6 | BARRAGAN, Julia
<i>Hipótesis Metodológicas</i> , 1983, 138 pp. | Bs. 40 |

VIII. COLECCION OPINIONES Y ALEGATOS JURIDICOS

- | | | |
|---|---|-----------|
| 1 | <i>Inconstitucionalidad de la decisión del Congreso en el Caso "Sierra Nevada", por extralimitación de atribuciones en relación con el Dr. Luis Cova Arria</i> , 1980, 64 pp. | (agotado) |
|---|---|-----------|

IX. EDICIONES CONJUNTAS

A. CON EDITORIAL ATENEO DE CARACAS

- | | | |
|---|--|-----------|
| 1 | BREWER-CARIAS, Allan R.
<i>Política, Estado y Administración Pública</i> , 1ª Ed. 1979; 2ª Ed. 1983, 246 pp. | Bs. 60 |
| 2 | REY, Juan Carlos
<i>Ensayos de teoría política</i> , 1980, 339 pp. | (agotado) |
| 3 | REY, Juan Carlos
<i>Problemas socio-políticos de América Latina</i> , 1980, 344 pp. | Bs. 60 |
| 4 | INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS
<i>El financiamiento de los Partidos Políticos y la democracia en Venezuela</i> , 1981, 236 pp. | Bs. 35 |
| 5 | ESSENFELD DE BREUER, Senta
<i>La cara oculta del desarrollo</i> , 1982, 93 pp. | Bs. 30 |

B. CON LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS, UCV

- | | | |
|---|--|--------|
| 1 | RONDON DE SANSO, Hildegard
<i>Teoría de la Actividad Administrativa</i> . 1981, 336 pp. | Bs. 90 |
|---|--|--------|

C. CON LA EDITORIAL GROUZ, MADRID

- | | | |
|---|---|---------|
| 1 | BREWER-CARIAS, Allan R. y BURGUEÑO A. Gregorio
<i>Legislación Venezolana 1978</i> , Madrid-Caracas 1982, 1.398 pp. | Bs. 450 |
| | <i>Legislación Venezolana 1979</i> , Madrid-Caracas 1982, 968 pp. | Bs. 450 |
| | <i>Legislación Venezolana 1980</i> , Madrid-Caracas 1982, 1.624 pp. | Bs. 450 |
| | <i>Legislación Venezolana 1981</i> , Madrid-Caracas 1982, 1.166 pp. | Bs. 450 |

D. CON EDITORIAL MANOA, UCAB

- | | | |
|---|--|-------------|
| 1 | BREWER-CARIAS, Allan R.
<i>Instituciones Políticas y Constitucionales</i> , 1ª Ed. 1982, 713 pp.;
2ª Ed., 1984 | (en prensa) |
|---|--|-------------|

E. CON EDITORIAL UNIVERSIDAD CATOLICA DEL TACHIRA

- | | | |
|---|--|--------|
| 1 | BREWER-CARIAS, Allan R.
<i>Sumario de la Constitución de 1961</i> , 1984, 247 pp. | Bs. 55 |
|---|--|--------|

X. COLECCION TEXTOS LEGISLATIVOS

- | | | |
|---|---|--------|
| 1 | <i>Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos</i>
(Hildegard Rondón de Sansó, Gustavo Urdaneta y Allan R. Brewer-Carías), 1ª Ed. 1981 - 2ª Ed., 1982, 172 pp., 3ª Ed., 172 pp. | Bs. 45 |
| 2 | <i>Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público</i>
(Alberto Arteaga S., Allan R. Brewer-Carías, Humberto Njaim, Manuel Rachadel), 1983, 255 pp., 2ª Ed. 1983 | Bs. 60 |
| 3 | <i>Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio</i> . (Allan R. Brewer-Carías), 1984, 144 pp. | Bs. 60 |

XI. REVISTA DE DERECHO PUBLICO

AÑO 1980

<i>Revista N° 1</i> , enero-marzo, 210 pp.	(agotada)
<i>Revista N° 2</i> , abril-junio, 222 pp.	(agotada)
<i>Revista N° 3</i> , julio-septiembre, 218 pp.	(agotada)
<i>Revista N° 4</i> , octubre-diciembre, 214 pp.	(agotada)

AÑO 1981

<i>Revista N° 5</i> , enero-marzo, 221 pp.	Bs. 70
<i>Revista N° 6</i> , abril-junio, 222 pp.	Bs. 70
<i>Revista N° 7</i> , julio-septiembre, 220 pp.	Bs. 70
<i>Revista N° 8</i> , octubre-diciembre, 206 pp.	Bs. 70

AÑO 1982

<i>Revista N° 9</i> , enero-marzo, 225 pp.	Bs. 70
<i>Revista N° 10</i> , abril-junio, 220 pp.	Bs. 70
<i>Revista N° 11</i> , julio-septiembre, 227 pp.	Bs. 70
<i>Revista N° 12</i> , octubre-diciembre, 224 pp.	Bs. 70

AÑO 1983

<i>Revista N° 13</i> , enero-marzo, 223 pp.	Bs. 70
<i>Revista N° 14</i> , abril-junio, 228 pp.	Bs. 70
<i>Revista N° 15</i> , julio-septiembre, 238 pp.	Bs. 70
<i>Revista N° 16</i> , octubre-diciembre, 242 pp.	Bs. 70

AÑO 1984 (Suscripción por 1 año)

<i>Revista N° 17</i> , enero-marzo, 236 pp.	Bs. 70
<i>Revista N° 18</i> , abril-junio, 221 pp.	Bs. 70
<i>Revista N° 19</i> , julio-septiembre, 223 pp.	Bs. 65
<i>Revista N° 20</i> , octubre-diciembre	(en prensa)

XII. REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

AÑO 1981

<i>Revista N° 0</i> , 197 pp.	Bs. 50
-------------------------------	--------

AÑO 1982

<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

TOMO IV. <i>La Jurisdicción Constitucional</i> , 1977, 324 pp.	Bs. 75
TOMO V. <i>La Jurisdicción Contencioso-Administrativa</i>	
Vol. 1. Los Organos y el Recurso de Anulación	
Vol. 2. Los Recursos de Anulación y de Plena Jurisdicción, 1978, 816 pp.	Bs. 180
TOMO VI. <i>Propiedad y Expropiación</i> . 1979, 689 pp.	Bs. 140

BREWER-CARIAS, Allan R.

<i>Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana</i> , 4ª Reedición, 1982, 475 pp.	Bs. 100
--	---------

SOSA, Cecilia, Montero Osvaldo

<i>Derecho Ambiental Venezolano</i> , 1983, 170 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 Bs. 90
- 24 HUNG VAILLANT, Francisco
Contribución al Estudio de la Ley contra Despidos Injustificados, 2ª Ed. (en prensa)
- 25 MARQUEZ AÑEZ, Leopoldo
Motivos y efectos del recurso de forma en la Casación Civil Venezolana Bs. 65
- 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)
- 29 BENTATA, Gabriel
Temas de propiedad industrial y competencia desleal Bs. 45

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
- 3 BREWER-CARIAS, Allan R.
Sociedad, Democracia y Administración Pública (en prensa)