

revista
de
derecho
publico

Nº 21

Enero-Marzo 1985

Director: Allan R. Brewer-Carías

Editorial Jurídica Venezolana, Caracas

SUMARIO

ESTUDIOS

Artículos

- El Derecho Procesal Comunitario Andino*, por Román J. DUQUE CORREDOR 5
El Contencioso Tributario, por Gabriel RUAN SANTOS 15

Comentarios Monográficos

- Consideraciones sobre la actividad interna de la Administración y sus formalidades*, por Allan R. BREWER-CARIAS 39
Comentarios sobre la naturaleza y alcance de la intervención del Procurador General de la República en juicios en los que ésta tenga interés, por Allan R. BREWER-CARIAS 44
Consideraciones generales sobre el Recurso de Amparo, por Hildegard RONDON DE SANSO 62

LEGISLACION

Información Legislativa

- Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el primer trimestre de 1985*, por Ana María RUGGERI 69

Comentarios Legislativos

- Ámbito orgánico de aplicación a las fundaciones de las normas sobre las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado y el control de los aportes públicos a las instituciones privadas y similares*, por Juan GARRIDO ROVIRA 93
Delimitación de competencia entre la autoridad metropolitana de transporte colectivo y las autoridades nacionales de transporte y tránsito terrestre, por Manuel RACHADELL 105
El régimen legal aplicable a las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado, por Enrique VILORIA 116

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

- Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Primer Trimestre de 1985,*
por Mary RAMOS FERNANDEZ 123

Comentarios Jurisprudenciales

- Algunas sanciones de la Ley de Mercado de Capitales de Venezuela y una futura Reforma legal,* por Carlos J. SARMIENTO SOSA 191

BIBLIOGRAFIA

Libros

- Juan GARRIDO ROVIRA, *Temas sobre la Administración descentralizada en Venezuela* Colección Estudios Administrativos N° 3, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1984, 190 p. (Rafael González-Gallarza) 207

- Revistas 212

ESTUDIOS

Artículos

*El Derecho Procesal Comunitario Andino**

Román J. Duque Corredor
Magistrado de la Corte Primera
de lo Contencioso-Administrativo de Venezuela

SUMARIO

- I. RAZON DEL TEMA DE EXPOSICION
- II. EL NACIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO ANDINO Y SU APLICACION EN LOS PAISES MIEMBROS
- III. NATURALEZA DEL PROCESO COMUNITARIO ANDINO
- IV. LA FUNCION JURISDICCIONAL COMUNITARIA ANDINA
- V. CATEGORIAS DEL DERECHO PROCESAL COMUNITARIO ANDINO. 1. *Competencias del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.* 2. *Legitimados en las acciones del derecho procesal comunitario andino.* 3. *Requisitos de admisibilidad de las acciones.* 4. *Los poderes del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena y los efectos de sus decisiones.* 5. *Efectos de los recursos o acciones.* 6. *La ejecución de las sentencias del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.*
- VI. PALABRAS FINALES

I. RAZON DEL TEMA DE EXPOSICION

Si partimos de que el Derecho Procesal, como lo definía el insigne y nunca olvidado Eduardo J. Couture, estudia la naturaleza, desenvolvimiento y eficacia del conjunto de relaciones jurídicas denominadas en general proceso y si, en realidad, tal definición lo que pretende es responder a las siguientes preguntas: Ontológicamente, *¿qué es el proceso?* Fenomenológicamente, *¿cómo es el proceso?* Y axiológicamente, *¿para qué sirve el proceso?*¹, es posible afirmar que del hecho histórico y político de la integración de los países de la región andina surgió un derecho procesal. Esta es la razón de este trabajo: justificar la conformación de un conjunto de normas que tienen por objeto regular relaciones jurídicas derivadas de un cúmulo de actos cuyo fin es resolver, mediante un juicio, un conflicto referente al control de la legalidad, la aplicación y el cumplimiento de los compromisos y obligaciones adquiridos por los países que suscribieron el Acuerdo de Cartagena.

A los efectos de la sistematización metodológica del tema propuesto, seguiré la orientación ontológica, fenomenológica y axiológica señalada, destacando también en el tema las categorías constitutivas del proceso en la integración andina: la jurisdicción, la competencia del órgano jurisdiccional supranacional, la admisibilidad de la acción, la legitimación y el procedimiento de ejecución.

* Ponencia al VI Congreso Nacional de Derecho Procesal y I Congreso Colombo-Venezolano de Derecho Procesal. Cúcuta, noviembre de 1984.

1. Couture, Eduardo J., *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 5ª edición, 1966, pp. 3 y 4.

II. EL NACIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO ANDINO Y SU APLICACION EN LOS PAISES MIEMBROS

Cuestión básica y previa al análisis del objeto de estudio propuesto la constituye la temática relativa al derecho comunitario y a su aplicación directa y automática. En efecto, tradicionalmente y aun en época muy reciente, nuestros países eran ciegos seguidores de la concepción positivista jurídica, que desemboca en la soberanía absoluta de las naciones, que se traduce en el dogma de que el derecho interno está por encima de las normas de carácter internacional o supranacionales. En este tiempo, en donde lo universal influye en lo nacional, porque lo nacional ahora es independencia y autodeterminación, que si no se ejercen internacionalmente es un simple juego de palabras, y donde la idea de comunidad internacional es necesaria para la propia existencia autóctona, evidentemente que ya la ley interna no es la única fuente de derecho, en razón de que la misma comunidad de naciones crea órganos que generan normas para que se apliquen de inmediato en cada una de ellas. Por esto, las teorías que oían a imperialismo, como la dualista formulada por el alemán Triepel, que no concebía una comunidad internacional sino en sueños y un único derecho nacional, están en decadencia². De esas comunidades y de sus órganos nace el llamado derecho comunitario, que siendo de origen internacional, sus normas se aplican en el interior de los Estados que han convenido previamente en su existencia.

Es así que, como fruto del Acuerdo de Integración Subregional del Grupo Andino, o Acuerdo de Cartagena, del 25 de mayo de 1966, surgió un conjunto de normas jurídicas sistematizadas y jerarquizadas obligatorias para cada uno de los Países Signatarios que, a su vez, previeron órganos que generaron otras normas internacionales de aplicación directa en aquellos países, que si no se garantiza su cumplimiento y uniformidad se corre el riesgo de perderse el propio esfuerzo integracionista. Tales normas, al contemplar organizaciones supranacionales, les determinaron sus competencias para ejecutar las disposiciones del Acuerdo y sus propias decisiones normativas. De modo que si el respeto a las mismas queda librado al criterio tradicional, no habrá integración.

Por tanto, uno de esos órganos, la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en su Sexto Período de Sesiones Extraordinarias, ocurrida en diciembre de 1976, planteó la necesidad de crear un órgano jurisdiccional dentro del marco institucional de tal Acuerdo, encargado de "dirimir las controversias que se susciten con motivo de la aplicación del Acuerdo, las Decisiones de la Comisión y las Resoluciones de la Junta". Por su parte, después que los Ministros de Relaciones Exteriores, ratificaron la necesidad de dicho órgano, en Lima; en su Cuarta Reunión de agosto de 1973, para que tuviera a su cargo la solución de eventuales controversias en la interpretación o cumplimiento de los compromisos asumidos por los Países Miembros, la Junta del referido Acuerdo presentó a la Comisión un Proyecto de Tratado para la creación del Tribunal del Acuerdo de Cartagena. Este proyecto se convirtió en Tratado al ser suscrito por los Presidentes de los Países Andinos, en Cartagena en mayo de 1979, siendo ratificado hasta el presente por Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia y Venezuela³.

En virtud del anterior Tratado, existe, pues, un órgano jurisdiccional creado por los Estados del Area Andina, al cual le otorgaron soberanamente la función jurisdiccional en materia del control de la legalidad de los órganos del Acuerdo, del cumpli-

2. Triepel, citado por Andueza, José Guillermo, en "La Constitución Venezolana y el Derecho Internacional", *Revista de Derecho Público* Nº 18, abril-junio de 1984, pp. 7 y 8. Caracas, Venezuela.

3. Ver *Acta Final del Sexto Período de Sesiones*; el *Documento COM-X*, diciembre 5, 12, 1972, de la Junta; *JUN/PROPUESTA 43*, 18 de enero de 1974, y *Documentos, Reuniones de los Presidentes de los Países Andinos*. Cartagena, 26 al 28 de mayo de 1979, Publicaciones de la Junta del Acuerdo de Cartagena, pp. 83 a 92.

miento de las obligaciones comunitarias de los Países Miembros y de la uniformidad de la interpretación del ordenamiento jurídico de tal Acuerdo (artículos 17 a 28) y, además, le dieron fuerza obligatoria a sus decisiones (artículos 22, 25, 29 y 31).

Acerca de la justificación del Tribunal del Acuerdo de Cartagena, el venezolano Allan Brewer-Carías ha expresado: "Todo proceso de integración económica que pretenda estructurarse sobre la base de un derecho comunitario, requiere de un órgano jurisdiccional que resuelva los conflictos entre los Estados para hacer prevalecer el interés comunitario sobre el interés nacional, y que esté llamado a conocer controversias que ninguno de los órganos jurisdiccionales de los Estados Miembros podrá resolver"⁴.

El derecho comunitario andino derivado del Acuerdo de Cartagena originó por parte de sus Estados la creación de un órgano con facultades jurisdiccionales sobre materias las cuales se reservaron a aquel órgano y, por ello, puede dictar actos judiciales con fuerza obligatoria, que inciden en el derecho interno, y para esto, el Tratado, fuente jurídica del citado órgano, previó un sistema compuesto por actos cuyo fin es solucionar a través de verdaderos juicios, un conflicto relativo al ordenamiento jurídico del Tratado de Integración Andina, y para conseguir una decisión obligatoria de una autoridad judicial en ese sentido. Pues bien, para regular las relaciones jurídicas derivadas de ese sistema procesal existe un derecho procesal comunitario andino que, de manera breve, traté de presentar de seguidas.

III. NATURALEZA DEL PROCESO COMUNITARIO ANDINO

Partiendo del precepto de que existe una función jurisdiccional que los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena atribuyeron al Tribunal de Justicia de dicho Acuerdo, que, por tanto, no corresponde a los Tribunales de cada uno de ellos, se concluye que ante aquel Tribunal es posible llevar juicios. Ahora bien, atendiendo al tipo de pretensiones que a través de tales juicios pueden plantearse, es posible deducir que el proceso comunitario andino participa de una fuerte naturaleza contencioso-administrativa en lo atinente a las acciones de nulidad, al recurso de interpretación, así como por la acción de incumplimiento que también se le asigna. En efecto, los legitimados pasivos en estos juicios son los Estados Miembros, o sus órganos comunitarios, que son personas de derecho público. En la primera de las pretensiones, o sea, de anulación, su objeto son las decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y las Resoluciones de su Junta (artículo 17) que, por su carácter ejecutivo y de aplicación de las normas del Tratado de Integración y de sus Decisiones Complementarias, tienen rango sublegal y, por ello, pueden calificarse de actos administrativos, lo cual se confirma con la naturaleza pública de los órganos que los emiten. Además, por los fundamentos de la acción de nulidad, es decir, la violación de las normas superiores del Tratado Integracionista, la acción en concreto es el típico recurso contencioso-administrativo de anulación por ilegalidad.

Igualmente en la acción de incumplimiento que se prevé en el Tratado del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, los legitimados pasivos son los Países Miembros, los cuales son Personas de Derecho Público Internacional, resultando, en consecuencia, que también por la persona de los demandados, el proceso de incumplimiento a que se refiere el citado Tratado es de naturaleza contencioso-administrativa, si bien no de anulación, sí de lo que se ha dado en llamar de plena jurisdicción o contencioso-administrativo de derechos u ordinario. Porque en estas acciones el

4. Brewer-Carías, Allan. "La Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena y la Cuestión Constitucional en la Integración Latinoamericana", en *Estudios de Derecho Público I*, Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1983, pp. 212 y 213.

Tribunal de Justicia Comunitario ejerza una verdadera función de justicia, declarando el derecho en favor del demandante, a diferencia de lo que ocurre en la función de certeza que implica el recurso de anulación, no por ello deja de ser un fuero del Poder Público Internacional y, por esta razón, la naturaleza de su proceso es también contencioso-administrativa.

Finalmente, en lo atinente al recurso de interpretación, por la circunstancia de que su finalidad es la de obligar a los órganos judiciales nacionales, también el proceso respectivo tiene naturaleza contencioso-administrativa.

IV. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL COMUNITARIA ANDINA

Acceptado el principio de la aplicación directa de las normas secundarias o de aplicación de las disposiciones del Tratado Matriz de Integración, contenido en el artículo 3º del Tratado del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, salvo cuando según el texto de esas mismas disposiciones requieran de acto expreso para su recepción en el derecho interno, es posible convenir en una función jurisdiccional comunitaria atribuida a órganos también jurisdiccionales internacionales, en el entendido que tal función se ejerce sobre materias que los Estados no han reservado a sus propios Tribunales. Trátase, en consecuencia, de relaciones jurídicas que emergen de las normas comunitarias que aunque se ejecuten en el ámbito interno, sin embargo, la resolución de los conflictos que susciten afectan el fin integracionista y, por ello, no corresponde conocerlos a los Tribunales nacionales.

La razón de la posibilidad de esta función jurisdiccional comunitaria estriba en el hecho de que de los tratados integracionistas surgió un derecho supranacional de ejecución de tales tratados, a cargo de órganos también creados por dichos tratados, los cuales dictan actos o decisiones que si no se aplican de inmediato en los Países Miembros, se acaba el mecanismo integracionista. Algunos de esos órganos tienen carácter intergubernamental, como la Comisión del Acuerdo de Cartagena y, otros, verdaderamente subregional, pero ejecutivo, como la Junta de dicho Acuerdo. Pues bien, estos órganos pueden crear un derecho para ejecutar los tratados que debe ser aplicado internamente por regla general, y por excepción, mediante la recepción expresa de los Estados Miembros⁵.

Dicho principio fue incorporado en Venezuela en la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena de fecha 26 de septiembre de 1973, cuando se estableció que las decisiones de la Comisión entrarán en vigencia en nuestro país sin necesidad de ley del Congreso, si no afectan las materias reservadas a la competencia del legislador, o si se trata de Decisiones en materia de urgencia o de disposiciones legales internas que regulen la actividad de dicha Comisión, ya que en tales casos sólo es necesario un acto del Ejecutivo Nacional⁶. Ahora bien, a pesar de que se acepte la existencia de órganos supranacionales, y la naturaleza comunitaria y la obligatoriedad de sus actos y decisiones, la integración quedaría incompleta si no se prevé una función jurisdiccional dentro de tal sistema, para controlar las actuaciones de los Países Miembros contrarias al ordenamiento jurídico comunitario, así como de los propios órganos comunitarios, y que permita a los particulares lesionados y a los Países Miembros reclamar de la violación de aquel ordenamiento. Por esto, se postula como una exigencia de la integración misma, además de órganos normativos y administrativos, el estable-

5. Villagran Kramer, Francisco. "Sistematización de la estructura jurídica del Acuerdo de Cartagena", citado por Brewer-Carías, Allan, *loc. cit.*, p. 219.

6. Ver Artículo Unico, Parágrafos Primero y Segundo de la Ley Aprobatoria (*Gaceta Extraordinaria* Nº 1.620 de 1-11-73).

cimiento de un órgano jurisdiccional supranacional que garantice fundamentalmente la interpretación uniforme del derecho comunitario mediante decisiones obligatorias⁷.

La función jurisdiccional dentro del proceso de integración andina fue plenamente reconocida en el Tratado que creó el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena de fecha 18 de mayo de 1979, cuando en su preámbulo los Países Miembros proclaman que "la estabilidad del Acuerdo de Cartagena y de los derechos y obligaciones que de él se deriven deben ser salvaguardados por un órgano jurisdiccional", que definen como "del más alto nivel" e "independiente de los gobiernos del Acuerdo de Cartagena", y al cual asignan la función "de declarar el derecho comunitario, dirimir las controversias que surjan del mismo e interpretarlo uniformemente". La función de declarar el derecho para dirimir conflictos y la independencia frente a los gobiernos, definen la naturaleza jurisdiccional y no de carácter arbitral, del órgano creado por el Tratado en cuestión, que se destaca de esta forma frente a la función normativa o legislativa de la Comisión del Acuerdo y la función ejecutiva de la Junta del mismo Acuerdo.

La diferenciación de las funciones jurisdiccionales que corresponden al Tribunal del Acuerdo de Cartagena aparecen confirmadas en varias disposiciones del Tratado que lo creó. En efecto, en primer término, los Países Miembros convinieron expresamente en reservar al Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena tal función jurisdiccional, en materia de controversias surgidas de la aplicación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de dicho Acuerdo, comprometiéndose a no acudir a ningún otro Tribunal, o sistema de arbitraje o procedimientos distintos a los contemplados en el Tratado de creación del indicado Tribunal (artículo 33). En segundo término, que las decisiones que dicte este Tribunal son verdaderas sentencias, con fuerza de verdad legal, que causan ejecutoria directamente, sin necesidad de exequátur u homologación por parte de los tribunales internos (artículo 32). Y en tercer y último término, que sus sentencias son definitivas, y al mismo Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena es a quien corresponde ejecutar sus propias decisiones y no a los otros órganos comunitarios (artículos 22, 25, 30, 32 y 35).

V. CATEGORIAS DEL DERECHO PROCESAL COMUNITARIO ANDINO

1. *Competencias del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*

Como consecuencia de la sistematización y jerarquización del ordenamiento jurídico integracionista andino que se contiene en el artículo 1º del Tratado de dicho Tribunal, así como del carácter obligatorio que se atribuye en los artículos 2 a 5 del mismo Tratado a las normas de derecho comunitario, o sea, a las decisiones y resoluciones de la Comisión y de la Junta de tal Acuerdo, se crea en el Capítulo II del Tratado referente al indicado Tribunal, un órgano jurisdiccional para conocer de acciones de nulidad (artículos 17 a 22), de acciones de incumplimiento (artículos 23 a 27) y de la interpretación prejudicial (artículos 28 a 31).

La primera acción de nulidad tiene por objeto la impugnación o anulación de las decisiones de la Comisión y de las resoluciones de la Junta del Acuerdo de Cartagena, ya sea que tales actos tengan naturaleza normativa o general, o particular, cuando violen las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo, incluso por desviación de poder. Es decir, cuando desvirtúen la normas atributivas de sus propias

7. En este sentido ver Irala Burgos, "La Supranacionalidad en el Acuerdo de Integración Subregional Andino", y Orrego Vicuña, Francisco, "Contemporary International Law and the Economic Integration of Latin America", citados por Brewer-Carías, Allan, *loc. cit.*, pp. 223 y 224.

competencias, lo cual, sin lugar a dudas, constituye un contencioso-administrativo de anulación por ilegalidad⁸.

La segunda acción de incumplimiento, que tiene por fin lograr el acatamiento de las obligaciones derivadas del derecho comunitario por parte de los Países Miembros, hace que tal acción participe de la naturaleza de las típicas acciones de condena del proceso común, sólo que en este caso las obligaciones derivan de fuentes supranacionales. Por otra parte, estas acciones son perfectamente posibles dentro de los ordenamientos constitucionales, porque los tribunales internos carecen de competencia para conocer de este tipo de acciones de cumplimiento de normas supranacionales⁹.

Finalmente, la tercera acción que define la competencia del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, de interpretación prejudicial, constituye una acción de certeza, que persigue garantizar la interpretación uniforme del derecho comunitario, mediante la imposición a los órganos judiciales nacionales de la obligación de solicitar la interpretación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena acerca de la aplicación de alguna de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo, cuando las sentencias que dicten aquellos Tribunales no sean susceptibles de recursos de derecho interno. Esta competencia en Venezuela presentaba problemas de constitucionalidad y, por ello, en una Declaración Interpretativa que incluyó el Congreso de la República, se estableció que las normas que regulan tal acción de interpretación prejudicial deben interpretarse en el sentido expresado en los artículos 129, 205 y 211 de la Constitución, fundamentalmente para garantizar la independencia y autonomía de nuestros jueces nacionales¹⁰.

2. *Legitimados en las acciones del derecho procesal comunitario andino*

Cuando se trata de las acciones de nulidad de las decisiones de los órganos supranacionales, el Tratado del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena considera con capacidad especial para interponer el recurso de anulación por ilegalidad a los Países Miembros cuando aquellos actos hubieren sido aprobados sin su voto afirmativo; a las personas naturales o jurídicas perjudicadas con los actos impugnados, y a la propia Comisión cuando se trate de impugnaciones de decisiones de la Comisión (artículos 18 y 19). Mientras que en lo que respecta al ejercicio de la acción de incumplimiento sólo tienen legitimación activa la Junta y los Países Miembros, y los legitimados pasivos sólo lo son estos Países. Las personas naturales sólo pueden acudir a los Tribunales Nacionales cuando resulten afectados por el incumplimiento. De esta forma se protege el fuero jurisdiccional interno (artículos 23, 24 y 27). Finalmente, en lo relativo a la acción de interpretación prejudicial, el legitimado activo es el órgano jurisdiccional nacional (artículo 29).

3. *Requisitos de admisibilidad de las acciones*

Cuando se trata de acciones de nulidad contra las decisiones de la Comisión o las resoluciones de la Junta, indirectamente se prevé el agotamiento de la vía interna, cuando se excluyen del recurso de anulación las decisiones de la Comisión que hayan sido aprobadas con el voto afirmativo del País Miembro accionante (artículo 18), de manera que es necesario que el País interesado haya impugnado ante el mismo órgano supranacional el acto recurrido. También en estas acciones su ejercicio está sometido a un plazo de caducidad de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigen-

8. Ver Brewer-Carías, Allan, *loc. cit.*, pp. 227 y 228.

9. *Ibidem*, p. 232, y artículo 33 del Tratado que creó el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.

10. Ver Brewer-Carías, Allan, *loc. cit.*, p. 241 y Ley Aprobatoria del Tratado del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, artículo 3º.

cia de la Decisión de la Comisión o de la resolución de la Junta, lo cual ocurre cuando tales actos aparecen en la Gaceta Oficial del Acuerdo (artículos 20 y 34, y Disposición Transitoria Primera). Este lapso de caducidad se aplica tanto a los actos de efectos particulares como a los actos generales o normativos.

Por lo que respecta a la acción de incumplimiento, los legitimados para poder intentar esta acción requieren agotar previamente las vías conciliatorias o internas respectivas, así: Si el accionante es la Junta debe formular al País Miembro sus observaciones, y si existe respuesta ratificando el incumplimiento, o hay silencio en responder, la Junta puede acudir al Tribunal (artículo 23). Por el contrario, cuando el actor sea un País Miembro, éste debe elevar su reclamo a la Junta y si ésta ratifica el incumplimiento, y el Estado interesado persiste en el reclamo, la Junta debe solicitar el pronunciamiento del Tribunal. Si la Junta no emite dictamen alguno o si éste no fuere de incumplimiento, el País reclamante podrá acudir al Tribunal. También si la Junta no intentare la acción después de presentado su dictamen, el reclamante puede acudir al órgano jurisdiccional supranacional (artículos 23 y 24).

Finalmente, en los casos de la acción de interpretación prejudicial, para que ésta sea obligatoria no deben existir recursos internos en contra de las sentencias que dicten los tribunales nacionales, lo cual podría asimilarse a un requisito de admisibilidad si se discute sobre la obligatoriedad o no de esta especial acción internamente, ya que según se prevé en el artículo 29 del Tratado, sólo en casos de sentencias inimpugnables es cuando se puede solicitar del Juez Nacional que suspenda el procedimiento para que solicite la interpretación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.

4. *Los poderes del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena y los efectos de sus decisiones*

Cuando se trata de las acciones de nulidad la competencia del Tribunal supranacional es para declarar la nulidad total o parcial de los actos impugnados, y para señalar los efectos de la sentencia en el tiempo, o sea, *ex tunc* o *ex nunc*. Además, esta decisión no admite recurso o revisión posterior (artículos 17 y 22). Por lo que respecta a los efectos de la decisión del Tribunal que declare procedente una acción de incumplimiento, éstos serán obligatorios de inmediato para el País Miembro y, por lo tanto, deberá en un término de tres meses ejecutar la sentencia voluntariamente. Sin embargo, estas decisiones admiten un recurso de revisión ante el mismo Tribunal, si se intenta dentro de los tres meses siguientes, y sólo podrá fundamentarse en la existencia de un hecho que hubiere influido decisivamente en el resultado del proceso, siempre que aquel hecho hubiere sido desconocido en la fecha de expedición de la sentencia por quien solicita la revisión. Este recurso de revisión presenta caracteres similares a los llamados juicios de invalidación que persiguen anular procesos ya terminados, porque sobrevengan hechos que de haber sido conocidos por el órgano judicial el resultado del proceso hubiera sido otro (artículo 26) ¹¹.

Y en lo atinente a la acción de interpretación prejudicial, los efectos de la sentencia son obligatorios para el Juez Nacional en el sentido que debe adoptar la interpretación que dio el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena (artículo 31).

5. *Efectos de los recursos o acciones*

Las acciones de nulidad en contra de las decisiones de la Comisión y de las resoluciones de la Junta, no tienen efectos suspensivos, en razón de que no afecta la interposición de una de estas acciones la eficacia o vigencia del acto impugnado, ni tampoco el Tribunal está autorizado para acordar suspensión alguna pendiente el juicio

11. Ver artículo 729 del Código de Procedimiento Civil.

(artículo 21). Cuando se trata de acciones de interpretación prejudicial no obligatorias, es decir, si las sentencias son recurribles internamente, la interposición por el Juez de la solicitud de interpretación al Tribunal del Acuerdo no suspende el juicio, por el contrario, si se trata de acciones de interpretación obligatorias, o sea, cuando las sentencias son irrecurribles en el derecho interno, si se suspende el procedimiento mientras el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena adopta su interpretación. Por último, dado el carácter de acción de condena de la acción de incumplimiento, su inicio no tiene consecuencias extraprocesales de carácter precautelativo, ni ejecutivo.

6. *La ejecución de las sentencias del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*

En los recursos de anulación en el proceso de ejecución se prevé que el órgano del Acuerdo cuyo acto hubiere sido anulado, debe adoptar las disposiciones que se requieran para asegurar el cumplimiento efectivo de la sentencia de nulidad (artículo 22). En este aspecto, el Tratado siguió el sistema tradicional del contencioso administrativo de anulación por ilegalidad, en el cual la ejecución de la sentencia anulatoria se deja a la Administración Pública, sin poder el Juez suplir la inactividad de aquélla.

En la ejecución en materia de sentencias de acciones de incumplimiento, se prevé un período de cumplimiento voluntario, al igual que lo que ocurre en el proceso común¹², pasado el cual la ejecución corre a cargo del Tribunal, mediante un procedimiento sumario y previa opinión de la Junta, en virtud de que el órgano judicial supranacional es quien determina los límites dentro de los cuales el País reclamante o cualquier otro País Miembro puede restringir o suspender, total o parcialmente, las ventajas del Acuerdo de Cartagena que beneficien al País Miembro, lo cual debe ser comunicado por el mismo Tribunal a los Países Miembros (artículo 25). Valga un comentario al respecto, aunque el juicio se inició por demanda de un País Miembro determinado, los efectos de la sentencia condenatoria, benefician a cualquiera otro País extraño al juicio, cuando se tiene que acudir al procedimiento ejecución de sentencia compulsivo por parte del Tribunal, y en ese sentido puede decirse que la sentencia tiene también efectos *erga omnes*.

Por último, en lo que se refiere a la acción de interpretación prejudicial no existe propiamente un procedimiento ejecutivo, dada su naturaleza mero declarativa o de certeza, limitándose los efectos, como ya se señaló, de tal acción a la suspensión del juicio pendiente la sentencia del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.

Un comentario final merece hacerse acerca del valor pleno de las decisiones del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena y de su obligatoriedad para los Países Miembros, cual es el referente a la ausencia del requisito del exequátur para la ejecutoria de las indicadas sentencias. En efecto, el artículo 32 del Tratado del referido Tribunal elimina la homologación o exequátur por parte de los tribunales nacionales para que las sentencias de dicho Tribunal puedan producir efectos, producir cosa juzgada, o para que sean ejecutadas, como ocurre con las sentencias extranjeras¹³. Esta consideración del valor propio de las decisiones del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, ratifica la naturaleza comunitaria y no extranjera de las sentencias del mismo Tribunal, y ésta es la causa por la cual se permite que tales actos tengan eficacia jurisdiccional interna en los Países Miembros, de un modo tal que pueden ejecutarse directamente en éstos.

12. Artículo 449 del Código de Procedimiento Civil Venezolano.

13. Ver artículo 746 del Código de Procedimiento Civil Venezolano.

VI. PALABRAS FINALES

La relación de los aspectos anteriores destacan la presencia de un Derecho Procesal Comunitario Andino, cuya consolidación dependerá de la conciencia que se tenga de su necesidad y de la legitimidad de su existencia, pero también de los estudios que sobre sus categorías e instituciones procesales hagan los procesalistas, por lo que formulo votos para que este Congreso Colombiano de Derecho Procesal y Colombiano-Venezolano de Derecho Procesal, recogiendo la inspiración integracionista de nuestros pueblos, recomienden a las Universidades y Centros de Investigación Jurídicas y a las personalidades destacadas del Derecho, que profundicen el estudio del Derecho Procesal Comunitario Andino que, sin lugar a duda, será un instrumento valioso para alcanzar ese "equilibrio del universo", que proclamó el Libertador, que permite destruir "la preponderancia entre las naciones" y "el yugo de la esclavitud"¹⁴.

14. Ver Salcedo-Bastardo, J. L. *Visión y Revisión de Bolívar*, Imprenta López, Buenos Aires. Octava Edición, 1966, p. 208.

El Contencioso Tributario ¹

Gabriel Ruan Santos

Miembro de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario

Profesor de Derecho Administrativo,
Universidad Central de Venezuela

SUMARIO

I. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CONTENCIOSO TRIBUTARIO

II. UNIFICACION DEL CONTENCIOSO TRIBUTARIO

III. ORGANOS

IV. ACCIONES

IV.1. *Recurso contencioso tributario*: Naturaleza. Abolición del *solve et repete*. Efectos suspensivos del recurso. Caducidad del recurso. Objeto. Carácter alternativo frente al recurso jerárquico. No hay que agotar la vía administrativa. Efectos de la sentencia. IV.2. *Acción de repetición*: Naturaleza y objeto. Condición. Efectos de la sentencia. IV.3. *Acción de amparo*: Naturaleza y objeto. Carácter subsidiario. Condiciones. Trámite sumario. Efectos de la decisión. IV.4. *Otras acciones*.

V. PROCEDIMIENTO

V.1. *Relaciones entre el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial*: Actuación previa de la Administración. Recurso jerárquico. V.2. *Aspectos resaltantes del procedimiento judicial*: Particularidad en el objeto del recurso. Formas de interposición. Silencio administrativo. Concurrencia del principio dispositivo y del principio inquisitivo en el proceso contencioso tributario.

I. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CONTENCIOSO TRIBUTARIO

El contencioso tributario tiene como marco general en nuestro país la disposición contenida en el Artículo 206 de la Constitución, la cual sienta las bases y establece el concepto y alcance de la jurisdicción contencioso administrativa. Según esa disposición, dicha jurisdicción corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que determine la Ley. Seguidamente estatuye esa norma que los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

Prevé la mencionada norma constitucional la existencia de un sistema jurisdiccional, integrado por tribunales, acciones y procedimientos especiales destinados a resolver los conflictos surgidos entre la Administración Pública y los ciudadanos, con motivo de la actividad desplegada por aquélla en el ejercicio de sus funciones. Este sistema es desarrollado por el legislador a través de una red normativa que acoge la

1. La versión original de este trabajo fue la de la conferencia dictada por el autor sobre el tema, en el curso sobre *El Sistema Contencioso-Administrativo en Venezuela*, patrocinado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV y la Asociación de Jueces del Distrito Federal y Estado Miranda, efectuado durante el mes de noviembre de 1984.

diversidad o especificidad que proyectan las actividades de la Administración, dando lugar así a los denominados contenciosos especiales.

Dentro de esta idea de sistema se enmarca el contencioso tributario a manera de subsistema, de tal forma que se puede hablar de una relación de género y especie entre el contencioso administrativo y el contencioso de los tributos. En este sentido, se afirma el predominio de aspectos comunes entre el género y la especie, el cual se manifiesta en el examen judicial de actuaciones que concretan el ejercicio de potestades administrativas; en la utilización de la noción básica de acto administrativo y de sus elementos; en la invocación constante de la presunción de legitimidad del acto administrativo; en la necesidad e integridad del expediente administrativo; en los poderes inquisitivos del juez; en los efectos del fallo, etc.

No obstante lo anterior, históricamente ha habido un desarrollo divergente entre el contencioso administrativo general y el contencioso tributario en sus varias modalidades, el cual se refleja hoy en día en la contraposición de las disposiciones contenidas en los artículos 8 y 216 del Código Orgánico Tributario de Venezuela. En efecto, mientras en la primera de dichas disposiciones se establece que las situaciones no previstas en las normas y principios tributarios se resolverán con la aplicación supletoria de las normas y principios de las ramas jurídicas que más se avengan a la naturaleza y fines del derecho tributario, vale decir, con la aplicación supletoria del derecho administrativo, en el artículo 216 antes citado se establece que en lo no previsto en el Título de los Procedimientos Contenciosos regirán supletoriamente las normas del Código de Procedimiento Civil.

A mi juicio, esta conexión prioritaria con el procedimiento civil se explica históricamente por la mayor garantía procesal que brindaba este procedimiento en los albores del contencioso de los tributos en Venezuela; particularmente, en lo referente a los litigios surgidos de la aplicación de la Ley de Impuesto sobre la Renta. Sobre todo si tenemos en cuenta la escasa protección jurisdiccional que ofrecía al ciudadano venezolano el contencioso administrativo hasta hace poco más de diez años atrás, caracterizado por una pronunciada desigualdad de las partes y por la incerteza de las reglas del debate judicial.

Hoy en día, dada la evolución del derecho administrativo en sus aspectos adjetivos, no se justifica tal vez la remisión inmediata al procedimiento civil que establece el artículo 216 del Código Orgánico Tributario.

Para adelantarnos a las voces que proclaman celosamente la llamada "autonomía del derecho tributario", con detrimento de su integración en un sistema contencioso administrativo, podemos señalar que la especificidad de la rama tributaria se contrae esencialmente a los aspectos sustantivos de ella, es decir, a la concepción y regulación de la "obligación tributaria", que engloba aspectos tales como el principio de la realidad económica, el carácter patrimonial del vínculo obligacional, la configuración de los sujetos pasivos de la obligación, el hecho generador, la base imponible, los modos de extinción, los privilegios y garantías, etc. Empero, por lo que se refiere a la determinación y recaudación de los tributos, esta rama jurídica se alimenta de los conceptos del derecho administrativo, porque se trata, precisamente, del ejercicio de potestades administrativas. Por este motivo el conocido tributarista alemán Albert

Hensel se refiere a la existencia de un "derecho tributario obligacional" frente a un "derecho tributario administrativo" ².

Con esta introducción, paso ahora a exponer los principios fundamentales que rigen actualmente al contencioso tributario en Venezuela.

II. UNIFICACION DEL CONTENCIOSO TRIBUTARIO

Con la promulgación del Código Orgánico Tributario, Venezuela ha dado un paso decisivo en la unificación del derecho tributario, tanto a nivel nacional como a nivel latinoamericano. Esta unificación legislativa abarca la mayor parte de las materias tributarias y, en especial, lo atinente al contencioso de los tributos.

La adopción de este instrumento parte del Modelo de Código Tributario elaborado con el patrocinio de la Organización de Estados Americanos y del Banco Interamericano de Desarrollo, iniciativa integrante del Programa Conjunto de Tributación para América Latina. Este valioso documento modelo fue preparado por los eminentes tributaristas sudamericanos Carlos Giuliani Fonrouge, Rubens Gómez de Sousa y Ramón Valdez Costa; quienes contaron con la colaboración de juristas nacionales de casi todos los países del continente, entre los cuales se ha de mencionar por Venezuela al doctor José Andrés Octavio.

Por este motivo, la exposición general del contencioso tributario en Venezuela ha de basarse en el análisis de las disposiciones pertinentes del Código Orgánico Tributario, las cuales constituyen en el presente el ordenamiento del subsistema jurisdiccional tributario. Observemos pues, en primer lugar, su ámbito de aplicación.

Establece el artículo 1º del mencionado Código que sus disposiciones son aplicables a los tributos nacionales y a las relaciones jurídicas derivadas de ellos, con excepción de los tributos aduaneros, a los cuales sólo se aplicarán con carácter supletorio. Seguidamente, dispone ese artículo que también son aplicables a las obligaciones legales de índole pecuniaria establecidas a favor de personas de derecho público no estatales (colegios profesionales, por ejemplo), siempre que no existan disposiciones especiales. Concluye ese artículo al señalar que las normas del Código regirán igualmente, con carácter supletorio y en cuanto sean aplicables, a los tributos de los Estados y Municipios.

Destaca en esta disposición legal el carácter unificador del Código por lo que respecta a todos los tributos creados y administrados por el Poder Nacional, con excepción de los impuestos aduaneros, con respecto a los cuales sólo cabe una aplicación supletoria. A diferencia de los proyectistas del Modelo de Código, el legislador nacional optó por la solución de preservar la existencia de la legislación aduanera en su integridad, dadas las peculiaridades que muestra esa materia y que hacen desaconsejable el someterla a los mismos principios y procedimientos de las demás materias tributarias.

También destaca en la disposición comentada el carácter supletorio del Código con respecto a los tributos locales, es decir, estatales y municipales. Con referencia

2. Ver *Diritto Tributario*, por Albert Hensel. Traducción del alemán al italiano del Prof. Dino Jarach. Milano 1956.

al aspecto sustantivo de esos tributos el legislador quiso respetar la autonomía de esas entidades territoriales y con respecto al aspecto contencioso resolvió dejar la materia a la jurisdicción contencioso administrativa general, regulada por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Este último punto permite señalar, dicho sea de paso, la afinidad entre el contencioso de los tributos y el contencioso administrativo.

Sobre el asunto de los tributos estatales y municipales es conveniente insistir en que los tribunales competentes, las acciones utilizables y los procedimientos aplicables para la solución de las controversias surgidas, son los dispuestos en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que confiere competencia a los Tribunales Superiores en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de las diferentes regiones para conocer de la ilegalidad de los actos administrativos de los órganos estatales y municipales, a través del recurso contencioso administrativo de anulación.

III. ORGANOS

Tanto los proyectistas del Modelo de Código como los del proyecto del Código Orgánico Tributario postulan como principios definidores del contencioso tributario los de "tutela jurisdiccional" y de "igualdad de las partes" en la discusión de la controversia³.

Exigen los especialistas aludidos que la conducción y decisión de las controversias derivadas de la determinación y recaudación de los tributos debe estar en manos de órganos independientes e imparciales, aunque formalmente estén incluidos en la estructura del Poder Ejecutivo. En ello reside, precisamente, la garantía jurisdiccional.

Es ilustrativo indicar aquí la existencia en el derecho comparado tributario de una "tendencia administrativista" y de una "tendencia judicialista", en la configuración de los órganos del contencioso tributario. En muchos países, esta jurisdicción es asignada a órganos constitucionalmente pertenecientes al Poder Ejecutivo (como ha sucedido con el contencioso administrativo en Francia y en Italia) aunque se dé a las partes la posibilidad de recurrir en último grado ante los órganos supremos del Poder Judicial encargados del control de juridicidad de los actos del Poder Público. Estos "tribunales administrativos", además de formar parte de la Administración, están integrados por jueces abogados y por jueces profesionales de la contaduría pública, designados todos por los órganos superiores del Poder Ejecutivo. En otros países los órganos del contencioso tributario pertenecen al Poder Judicial y su integración se rige por los mismos requisitos y procedimientos aplicables a los demás tribunales. Sin embargo, en todos los casos, se trata de verdaderos tribunales (llámense "administrativos" o "judiciales"), que actúan con absoluta independencia funcional de la Admi-

3. Ver Exposición de Motivos del Modelo de Código Tributario, preparado para el Programa Conjunto de Tributación OEA-BID. Reforma Tributaria para América Latina III. Modelo de Código Tributario. Unión Panamericana, segunda edición, 1968, pág. 88 y 90. Exposición de Motivos del Proyecto de Código Tributario de Venezuela. Edición especial, Caracas 1977, pág. 4.

nistración Tributaria y que por ello merecen ser calificados como órganos jurisdiccionales⁴.

En cuanto al principio de "igualdad de las partes" en el debate, él es inherente a la naturaleza de todo proceso jurisdiccional a ser resuelto por ante un órgano independiente e imparcial que merezca ser llamado tribunal. Por ello, exigen los especialistas que tal garantía debe ser asegurada legalmente en la conformación de la misma función de los órganos del contencioso tributario.

Por lo que respecta a Venezuela, contamos con la existencia de los tribunales contencioso tributarios creados por el Código Orgánico, que inscriben definitivamente a nuestro país dentro de la llamada "tendencia judicialista", aunque deba ser reconocido que ello ya revestía los caracteres de una tradición en nuestro derecho.

A tenor de lo previsto en el artículo 206 de la Constitución de 1961, todos los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pertenecen al Poder Judicial. No podía entonces el legislador tributario dar una pertenencia distinta a los tribunales del contencioso especial de los tributos.

En los artículos 213 y 214 del Código Orgánico Tributario se describen las características de estos tribunales especiales.

En la primera de las disposiciones citadas se expresa que son competentes para conocer en primera instancia de los procedimientos establecidos en ese Código los Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario, los cuales los sustanciarán y decidirán con arreglo a las normas de ese Código, inclusive los que en materia tributaria se originen en reparos de la Contraloría General de la República (una demostración más del carácter unificador del Código). Seguidamente, ese mismo artículo dispone que la Corte Suprema de Justicia será tribunal de alzada de esos tribunales especiales, con lo cual se siguió recomendación de los proyectistas del Código Modelo y se acogió una tradición establecida en la materia del impuesto sobre la renta.

En el artículo 214 del Código Orgánico se expresa que dichos tribunales especiales serán unipersonales y cada uno de ellos tendrá competencia en los procedimientos relativos a todos los tributos regidos por el Código. En lo referente al carácter unipersonal, el legislador nacional se apartó del criterio de los proyectistas del Código Modelo OEA-BID, por cuanto estos proponían la constitución de tribunales colegiados. Pienso que la opción escogida se adapta mejor a las funciones de tribunales de primera instancia⁵.

Más adelante, el mismo artículo 214 dispone que todo lo relativo a la organización y funcionamiento de los Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario se regirá por las normas pertinentes de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de Carrera Judicial.

Por lo demás, es conveniente advertir que la existencia de estos tribunales no excluye la llamada "autotutela" o potestad revisora de la Administración Tributaria,

4. Sobre las tendencias en el derecho comparado se recomienda examinar la conocida obra de Carlos Giuliani Fonrouge, *Derecho Financiero*, Buenos Aires 1977, volumen II, pág. 696 y siguientes. Ver también en la Exposición de Motivos: Análisis del articulado del Modelo de Código Tributario, en la edición de la Unión Panamericana antes citada, págs. 88, 122 y 124.
5. Cfr. Exposición de Motivos: Análisis del articulado del Modelo de Código Tributario. Edición de la Unión Panamericana antes citada, pág. 124.

la cual ha sido regulada en el Código Orgánico bajo el Capítulo de la "Revisión de Oficio" (ver: *Código Orgánico Tributario*, arts. 149 a 152). Prevé esta "revisión de oficio" las formas de la convalidación, del reconocimiento de la nulidad absoluta de actos administrativos, de la revocación de actos anulables y de la corrección de errores materiales, los cuales se rigen por las normas de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, dado que el COT no regula expresamente estas facultades.

IV. ACCIONES

IV.1. *Recurso contencioso tributario* *Naturaleza*

Este recurso, llamado "acción ordinaria" en el Modelo de Código, es un medio judicial de impugnación de actos particulares de la Administración Tributaria, que determinen tributos, apliquen sanciones o afecten en cualquier forma los derechos de los administrados (Ver coordinadamente los artículos 174 y 153 del COT) ⁶.

Se aprecia, en primer lugar, que el legislador nacional lo califica como recurso porque supone la existencia de un acto de la Administración que se impugna. Luego, se debe observar que el mismo legislador lo califica como medio de "impugnación" destinado a obtener la anulación o eliminación del acto administrativo que afecta los derechos o intereses legítimos del ciudadano.

En el diseño legislativo de este recurso se manifiesta la concepción del contencioso tributario como un proceso de revisión de la actuación previa de la Administración, característica esta que comparte con el género de la jurisdicción contencioso administrativa, lo cual confiere singular importancia a la existencia de un expediente administrativo formado por la Administración activa y a su examen por parte del tribunal a los efectos de su decisión.

Abolición del Solve et repete

Es oportuno destacar aquí la eliminación del *Solve et repete* (Paga y después reclama) como requisito de admisibilidad del recurso contencioso tributario. Según las normas del Código Orgánico Tributario no se exige el pago previo del tributo o la sanción impugnados para darle curso a la acción intentada, así como tampoco se exige la prestación de caución o fianza para admitir el recurso; solamente se deja a la Administración la facultad de pedir al tribunal competente la adopción de "medidas cautelares", previa demostración sumaria del riesgo fiscal para asegurar las resultas del juicio ya instaurado (Ver artículos 204 y siguientes del COT).

De acuerdo con el criterio de los proyectistas nacionales del Código Orgánico, quienes a su vez siguieron en este punto al Código Modelo, con la abolición de este requisito en el orden tributario se restablece la plenitud del derecho de los ciudadanos

6. El Capítulo I del Título V del Modelo de Código Tributario es encabezado con el mote "Acción Ordinaria". Ver edición de la Unión Panamericana, pág. 123.

a ocurrir a los tribunales en demanda de justicia, a la vez que se evitan odiosas diferencias entre los contribuyentes pudientes y no pudientes. Igualmente, señalaron los proyectistas que la permanencia del *solvo et repete* no representaba un verdadero beneficio para el Fisco, por cuanto el ingreso obtenido por la anticipación del pago de lo reclamado quedaba en depósito y sujeto a la confirmación final de la planilla recurrida, como se puede leer en el artículo 133 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, mientras que con respecto al contribuyente tal anticipo sí representaba un perjuicio económico, que se agravaba con la prolongada espera de la sentencia definitiva y firme ⁷.

Efectos suspensivos del recurso

En concordancia con lo anterior, el artículo 178 del COT estableció que la interposición del recurso contencioso tributario suspende la ejecución del acto recurrido. Efecto suspensivo este que corresponde también a la interposición del recurso jerárquico, a tenor de lo dispuesto en el artículo 162 *ejusdem*. Estas disposiciones introducen una notable excepción al principio general de derecho administrativo que priva de efectos suspensivos a los recursos administrativos y judiciales, en aras de la ejecutoriedad del acto administrativo.

Caducidad del recurso

El ejercicio del recurso contencioso tributario está sujeto a un lapso de caducidad, vencido el cual se debe rechazar la admisión del recurso. Este lapso, por ser de caducidad, no admite interrupciones ni suspensiones y transcurre fatalmente. Dicho lapso se computa según lo previsto en el artículo 176 del COT, disposición esta que concede 20 días hábiles para interponer el recurso, contados a partir de la notificación del acto que se impugna o del vencimiento del lapso para decidir el recurso jerárquico ("silencio administrativo"), o de la notificación de la resolución que decidió expresamente el mencionado recurso administrativo.

Más adelante se tratará la cuestión surgida de las normas que establecen el "silencio administrativo" en el Código Orgánico.

Objeto

En cuanto al objeto del recurso contencioso tributario, el mismo está constituido por los actos particulares de la Administración Tributaria y de la Contraloría General de la República que afecten los derechos e intereses legítimos de los administrados.

Con respecto a este objeto, merecen destacarse los aspectos siguientes:

a) Este recurso jurisdiccional sólo puede intentarse contra actos de efectos particulares de los órganos señalados, a diferencia del recurso jerárquico tributario que puede ser intentado contra los actos generales emanados de esos organismos (Ver

7. Ver Exposición de Motivos del Proyecto de Código Orgánico Tributario de Venezuela, en edición especial antes citada, pág. 30.

artículos 153 y 174 del COT). Los actos generales de la Administración Tributaria y de la Contraloría General de la República sólo pueden ser impugnados judicialmente por ante la Corte Suprema de Justicia, en Corte Plena o en Sala Política Administrativa, según los casos.

b) El recurso contencioso tributario puede ser intentado para impugnar no solamente actos determinativos o liquidatorios de tributos y accesorios, o para impugnar sanciones, sino también cualesquiera actos de los organismos mencionados que afecten a los administrados, vale decir, cualesquiera actos administrativos en los cuales no se liquiden tributos o se impongan sanciones, como sería, por ejemplo, la negativa expresa de una declaración de la Administración. Con este objeto el legislador nacional optó por la fórmula amplia que ofrecía el Código Modelo, frente a la alternativa también prevista en ese Modelo de una fórmula restringida a los actos determinativos de tributos y sancionadores ⁸.

No obstante lo anterior, puede decirse que la finalidad primordial de este recurso es la "determinación negativa" por parte del tribunal frente a la "determinación positiva" de tributos y sanciones realizada por la Administración ("Accertamento negativo", según la expresión del jurista italiano A. D. Giannini) ⁹. Se trata de lograr una determinación del tribunal que establezca que no se debe lo que pretende la Administración o que se debe menos, o también que no procede la sanción impuesta o que procede en cuantía menor.

c) Este recurso puede ser intentado no sólo por el contribuyente sino también por un tercero que resulte afectado en su "interés legítimo" por el acto recurrido; con lo cual debemos remitir a la noción de interés legítimo, personal y directo que postula el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en relación con el recurso contencioso administrativo de anulación.

*Carácter alternativo frente al recurso jerárquico.
No hay que agotar la vía administrativa*

Como se desprende claramente de los artículos 141 y 174 del COT, no es necesario "agotar la vía administrativa" para intentar el recurso contencioso tributario, ya que este último puede ser interpuesto como alternativa frente al recurso jerárquico o contra la decisión expresa o presunta que recaiga sobre este recurso administrativo.

Dice el ordinal 1 del artículo 174 citado que el recurso contencioso tributario procederá contra los mismos actos de efectos particulares que pueden ser objeto del recurso jerárquico, *sin necesidad del previo ejercicio de dicho recurso* (Subrayado mío).

-
8. Expresan los redactores del Modelo de Código que "también difieren ambos textos en la competencia que atribuyen al Tribunal. El primero la restringe a las controversias relativas a los actos por los que se determinen tributos o se apliquen sanciones, mientras que en el segundo la extiende a todos los actos de la Administración en materia tributaria contrarios al derecho". Considero que nuestro legislador se inspiró en este segundo texto. Cfr. Exposición de Motivos: Análisis del articulado. Edición citada de la Unión Panamericana, pág. 118.
9. Cfr. *Istituzioni di Diritto Tributario*, por A. D. Giannini. Dott. A. Giuffrè Editore. Milano 1974, pág. 267.

No obstante que los proyectistas del Código Modelo dejaron en libertad a los legisladores nacionales de hacer o no obligatorio el previo ejercicio del recurso jerárquico, dan noticia del hecho de que en aquellos países donde existía la opción entre el recurso administrativo y el jurisdiccional, los contribuyentes casi nunca recurrían a la vía administrativa; en razón de que por una mal entendida solidaridad de cuerpo existe una propensión a la confirmación de los actos que emanen de un funcionario de la propia Administración, con lo cual sólo se lograba el alargamiento de las causas ¹⁰.

Efectos de la sentencia

En tanto que el recurso que se comenta es un medio de impugnación de actos y abre un proceso de revisión de los mismos, el efecto primordial de la sentencia será la anulación o eliminación total o parcial del acto administrativo que liquida tributos y accesorios, impone sanciones, o contiene declaraciones lesivas al recurrente. Este efecto es una respuesta lógica a la pretensión anulatoria formulada por el recurrente. Por supuesto que la decisión del recurso puede ser desestimatoria de la pretensión y en tal sentido producir una confirmación virtual del acto impugnado.

Ahora bien, sin perjuicio de lo afirmado precedentemente, puede haber otros efectos inherentes a la decisión del recurso o derivados de la misma. Inherentes, podrían ser las declaraciones del fallo como resultado de la revisión de la determinación impositiva de la Administración Tributaria, es decir, la determinación realizada por el juez como producto del examen de los hechos y alegatos. Derivado, podría ser el efecto previsto en el artículo 211 del Código Orgánico, según el cual, declarado totalmente sin lugar el recurso, procederá la condena en costas al recurrente hasta un máximo del 10% de la cuantía del recurso. Igualmente derivado, podría ser la condena en costas al sujeto activo del tributo, dentro del límite señalado, cuando resulte totalmente vencida la Administración por sentencia definitiva y firme. Así también, el tribunal podrá eximir del pago de las costas a la parte perdedora cuando haya habido motivos racionales para litigar.

Se debe resaltar la excepción que introduce la norma recientemente mencionada al principio hacendario que prohíbe la condenatoria en costas a la República y al Fisco Nacional. Tiene esta excepción el propósito de inhibir la producción de reclamos temerarios por parte de los funcionarios fiscales y de estimularles en el ejercicio eficiente de la facultad de revisión de los actos de la Administración.

IV.2. *Acción de repetición*

Naturaleza y objeto

Prevé el artículo 166 del COT que los contribuyentes o los responsables podrán reclamar la restitución de lo pagado indebidamente por tributos, intereses, sanciones y recargos, siempre que no estén prescritos.

10. Ver Exposición de Motivos: Análisis del articulado del Modelo de Código Tributario. Edición de la Unión Panamericana antes citada, pág. 116.

Si bien es cierto que el legislador nacional omitió calificar como acción a esta "reclamación", no es menos cierto que se trata efectivamente de una acción patrimonial contra el Fisco Nacional destinada a obtener la devolución de las sumas indebidamente pagadas a este último, por concepto de tributos y accesorios o de sanciones impositivas. No se abre el proceso en esta hipótesis para revisar un acto de la Administración Tributaria, que puede existir o no existir, como se verá más adelante, sino para discutir el hecho de haber pagado al Fisco lo que no se debía y obtener la condenatoria en su contra para la restitución o reintegro de lo pagado, más los intereses moratorios causados. Por este motivo el Código Modelo la denomina "acción de repetición"¹¹.

Podría surgir esta reclamación del hecho de haber pagado dos veces una misma liquidación de impuestos o una multa, lo cual podría obedecer a error o simplemente a la necesidad de obtener una certificación de solvencia. También podría originarse en una liquidación excesiva de impuestos por no haberse dado aplicación a beneficios fiscales, o simplemente por no haber percibido el interesado el monto de incentivos, franquicias o subsidios legalmente previstos. En fin, un error en la autoliquidación de impuestos podría también motivar esta reclamación, porque se requiere únicamente el hecho objetivo de haber pagado lo no debido, por inexistencia de la obligación tributaria o por la omisión de disfrute de beneficios.

La naturaleza de acción patrimonial de esta reclamación se ve reforzada por la existencia de la norma del Código Orgánico que somete su ejercicio a un lapso de prescripción de cuatro años, contado a partir del 1º de enero del año siguiente a aquel en que se produjo el hecho, y no a un lapso breve de caducidad (Ver artículos 53, 54 y 171 del COT).

No obstante lo anterior, el legislador nacional sometió el conocimiento y decisión de esta reclamación judicial al procedimiento previsto para el recurso contencioso tributario y a la introducción previa de la reclamación frente a la Administración del tributo correspondiente (Ver artículos 167 y 171 del COT). A mi juicio, estas circunstancias no determinan la naturaleza de la "repetición de pago" sino que la acercan a la noción de lo que en el derecho francés ha sido llamado como "recurso de plena jurisdicción", el cual consiste en una verdadera demanda patrimonial contra la Administración, sometida a la existencia de una "decisión previa" de la misma sobre la procedencia o improcedencia de la reclamación particular.

Condición

El artículo 167 del COT impone la carga al interesado de introducir la reclamación ante la Dirección General de Rentas del Ministerio de Hacienda, directamente o a través de las oficinas administrativas tributarias nacionales. Si se trata de tributos no administrados por el Ministerio de Hacienda la reclamación deberá interponerse por ante el respectivo organismo administrativo y la decisión corresponderá a la más

11. El Capítulo IV del Título V del Modelo de Código es encabezado con el mote de "Acción de Repetición". Cfr. Modelo de Código Tributario. Edición citada de la Unión Panamericana, pág. 135.

alta autoridad jerárquica del mismo. La autoridad a quien corresponda resolver, según expresa el artículo 169 *ejusdem*, deberá decidir dentro del lapso de los dos meses, contados a partir de la recepción de la reclamación administrativa, y si ella no es resuelta en ese lapso, el interesado podrá optar entre esperar la decisión o invocar el “silencio administrativo” y acudir al tribunal (Ver artículo 171 del COT).

Es interesante señalar que en esta hipótesis de la acción de repetición el legislador exige cumplir una fórmula de agotamiento de la vía administrativa, a diferencia de la del recurso contencioso tributario. Pienso que obedece esta exigencia legal al hecho de que antes de la interposición de la reclamación administrativa la Administración Tributaria no tiene conocimiento del pago indebido, lo cual le impide ejercer su facultad de revisión; mientras que en la hipótesis del recurso contencioso tributario típico existe un acto administrativo determinativo de la obligación tributaria o impondor de una sanción, que ha dado origen al proceso; como son los casos de una liquidación adicional por verificación de declaración, de una resolución de reparo o multa o de la decisión de un recurso jerárquico.

Sin embargo, la exigencia de introducción de la reclamación administrativa previa no convierte *per se* a la acción de repetición en un proceso de revisión de actos administrativos, porque la existencia de algún acto de la Administración no es indispensable para la instauración de la controversia judicial. Piénsese en el supuesto del “silencio administrativo” a que se refiere el artículo 169 del COT. Esta exigencia legal es asimilable más bien al “antejuicio administrativo” previo a las demandas contra la República, previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Por lo demás, de acuerdo con el Código Orgánico Tributario no es menester haber pagado por error ni haber pagado bajo protesta, basta con haber cumplido con el requisito de introducir la reclamación administrativa antes de la prescripción del crédito.

Efectos de la sentencia

Declarada con lugar la acción, el efecto principal del fallo es la condena al Fisco Nacional a reintegrar o devolver total o parcialmente al contribuyente o al representante, según los casos, las sumas indebidamente pagadas por concepto de impuestos y accesorios o de multas, junto con los intereses devengados por dichas sumas a partir del vencimiento del lapso de dos meses para decidir la reclamación en sede administrativa y hasta la fecha del reintegro (Ver artículos 172, 60 y 61 del COT).

También en esta hipótesis se podría hablar de otros efectos inherentes y derivados del fallo. Inherentes, podrían ser las declaraciones contenidas en la sentencia relativas a la determinación de la obligación tributaria y a la procedencia o no del pago cuya repetición es solicitada. Derivado, podría ser la condena al pago de las costas procesales a la parte que resultare totalmente perdedora, según lo previsto en el artículo 211 del COT, antes comentado.

Con respecto a este asunto es importante advertir que la sentencia condenatoria de reintegro no excluye la posibilidad para la Administración de oponer la compen-

sación de eventuales deudas tributarias pendientes del contribuyente, siempre que llenen los requisitos del artículo 46 del COT.

IV.3. *Acción de amparo*

Naturaleza y objeto

La acción de amparo es una de las innovaciones más importantes y destacadas del Código Orgánico Tributario. Con el establecimiento de esta acción y del procedimiento correspondiente se siguen recomendaciones plasmadas en el Código Modelo y se desarrolla la garantía consagrada en el artículo 49 de la Constitución, en el ámbito tributario.

Aunque en otros países de América Latina esta acción ha tenido un considerable desarrollo doctrinario y jurisprudencial, particularmente en el derecho tributario argentino, en Venezuela no ha pasado de ser una expectativa jurídica que ha encontrado fuertes obstáculos para su realización, tanto en el Poder Legislativo como en la cúpula del Poder Judicial, vale decir, en la Corte Suprema de Justicia; con la sola excepción del amparo a la libertad individual o *habeas corpus*, regulado por la disposición transitoria quinta de la Constitución¹².

Establece el artículo 208 del COT que procederá la acción de amparo cuando la Administración Tributaria incurra en demoras excesivas en resolver sobre peticiones de los interesados y ellas causen perjuicio no reparable por los medios procesales establecidos en el Código o en leyes especiales.

Crea la mencionada disposición legal una especie de protección jurisdiccional frente a la inacción de la Administración Tributaria. Se trata, pues, de una fórmula de "amparo positivo" para impedir el perjuicio que pueda sufrir el ciudadano como consecuencia de la abstención injustificada de la Administración y obtener de ella por vía de la intervención judicial la adopción del acto solicitado. No se trata, en principio, de un "amparo negativo", destinado a anular o impedir los efectos de un acto ilegal de la Administración, lo cual podría ser objeto de otra de las acciones previstas en el Código, como sería el recurso contencioso tributario.

Tiene similitud este amparo tributario con el llamado "recurso por omisión de acto debido", previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y del cual pueden conocer la Sala Político-Administrativa y los tribunales superiores contencioso administrativos, según se trate de abstenciones de funcionarios nacionales o de funcionarios estatales y municipales (Ver artículo 42, ordinal 23, y artículo 182, ordinal 1º de esa Ley Orgánica). En estos supuestos, se trata de la abstención o negativa de las autoridades señaladas a cumplir determinados actos a que están obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas.

12. No obstante el escaso desarrollo del amparo judicial en nuestro país, existen ya varios precedentes de aplicación del Código Orgánico Tributario en materia de amparo, establecidos en fallos de los nuevos tribunales superiores de lo contencioso tributario, de los cuales cito como ejemplos los siguientes: sentencia del Tribunal Superior Primero del 10-11-83; sentencia del Tribunal Superior Segundo del 1-12-83; y sentencia del Tribunal Superior Tercero del 23-11-83. Cfr. *Jurisprudencia de Ramírez y Garay*, tomo 84, cuarto trimestre 1983, págs. 239, 251 y 257.

Opino que el establecimiento y aplicación efectiva del amparo tributario a más de remediar numerosas arbitrariedades producidas por la inacción de la Administración, caso típico sería el no otorgamiento de un certificado de solvencia solicitado, podría tener el efecto colateral de ilustrar a los jueces y a los ciudadanos acerca de la utilidad del llamado "recurso por omisión de acto debido" y así dar vida a esta institución, que no obstante su larga existencia no ha tenido aplicación hasta el presente.

Carácter subsidiario

De acuerdo con el artículo 208 del COT el objeto de la acción de amparo son las "demoras excesivas en resolver sobre peticiones de los interesados", siempre que ellas causen o puedan causar un "perjuicio no reparable por los medios procesales establecidos en este Código o en leyes especiales".

Esta disposición legal otorga a la acción de amparo un carácter subsidiario, es decir, además de estar referida esencialmente a la inacción o demora perjudicial de la Administración y no a los supuestos de actos administrativos, procede dar curso a este medio de defensa sólo en la medida en que no sean procedentes otros medios procesales previstos en el Código o en leyes especiales, como serían el recurso contencioso tributario y la repetición del pago indebido.

En este sentido, el legislador ha seguido la orientación expresada por la mayoría de los autores que han escrito sobre el amparo judicial, los cuales han coincidido en atribuir carácter extraordinario y en todo caso subsidiario a la acción de amparo, con respecto a las acciones y recursos ordinarios de que disponen los ciudadanos para la defensa de sus derechos, según las leyes vigentes. Este carácter subsidiario ha sido confirmado por sentencia reciente de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, de fecha 20 de octubre de 1983, relativa a recurso de amparo en materia administrativa introducido por el ciudadano Andrés Velásquez, candidato presidencial del partido Causa Radical.

Condiciones

Expresa el artículo 209 del COT que "la demanda especificará las gestiones realizadas y el perjuicio que ocasiona la demora. Con ella se presentará copia de los escritos mediante los cuales se ha urgido el trámite".

Es menester pues, de acuerdo con esa disposición legal, que el interesado lleve a cabo las gestiones necesarias ante la Administración Tributaria para obtener lo solicitado y, además, que haya insistido acerca de la urgencia de lo solicitado; de todo lo cual deberá dar prueba al Tribunal. También deberá especificar por ante el Tribunal competente el perjuicio que ocasiona la demora. Tal perjuicio podría ser inducido a través de presunciones por el juez, en algunos casos, cuando se trata de actuaciones indispensables para el cumplimiento de operaciones económicas ulteriores, por ejemplo; en otros casos sería necesario una demostración sumaria de tales perjuicios.

Con esto el legislador manifiesta que lo que se persigue es evitar el abuso y el atropello al ciudadano, concretado en la falta de actuación oportuna de la Administración. Pero no se busca con este medio procesal la elusión de los trámites que deben ser satisfechos por ante los órganos administrativos, siempre y cuando dichos trámites se ajusten a las leyes y reglamentos.

Trámite sumario

Dice el artículo 210 del COT que "si la acción apareciere razonablemente fundada, el Tribunal requerirá informes sobre la causa de la demora y fijará un término breve y perentorio para la respuesta. Vencido el plazo, el Tribunal dictará la resolución que corresponda en amparo del derecho lesionado, dentro de los cinco días hábiles".

Precisamente, por tratarse de un medio de amparo, tendiente a salvaguardar en forma inmediata una situación jurídica del ciudadano que se ve amenazada con manifiesta ilegalidad, el legislador prevé un procedimiento muy breve y sumario que garantiza el derecho de defensa de la Administración sin permitirle abusar o prevalerse de sus poderes. Cumplido el trámite, el Tribunal deberá proveer en amparo del solicitante aunque la Administración no hubiese respondido al requerimiento judicial. Por supuesto que el Tribunal puede no dar curso a la acción si considera que no es razonable la petición de amparo. Esta decisión no sería apelable, pero tampoco daría lugar a cosa juzgada material porque los supuestos en que se basa son esencialmente mutables.

Efectos de la decisión

Prevé el artículo 210 del COT que el Tribunal en su decisión "fijará un término a la Administración Tributaria para que realice el trámite o diligencia, o dispensará del mismo al actor, previo afianzamiento del interés fiscal comprometido".

La finalidad de la decisión es la subsanación del retardo, omisión, distorsión o incumplimiento del procedimiento o trámite administrativo, en modo similar a como lo haría el superior jerárquico por vía del reclamo previsto en el artículo 3º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Así, podría también el juez exhortar al superior del organismo a imponer a los funcionarios responsables de la inacción o demora la sanción de multa prevista en el artículo 100 de esa Ley Orgánica. No obstante lo anterior, es característica particular de este amparo, la facultad concedida al juez de dispensar del trámite al actor, previa presentación de una garantía idónea. A mi juicio, ésta sería la modalidad extrema que, según la disposición comentada del Código, podría adoptar el juez en su decisión, para el caso que resultare infructuoso o inútil el mandamiento de acción dirigido a la Administración, a fin de amparar el derecho del ciudadano.

La decisión adoptada por el Tribunal no tiene apelación, según prescribe la parte final del Artículo 210 comentado. Esto es congruente con la naturaleza de la acción, destinada a preservar en forma *inmediata* una situación jurídica amenazada con manifiesta ilegalidad, sin que ello dé lugar a la indiscutibilidad absoluta o permanencia de alguna posición sustantiva del interesado.

Para terminar el punto, opino que significa un importante avance, no sólo en la esfera tributaria sino en el derecho administrativo, que se haya establecido este mecanismo destinado a combatir la inacción culposa de la Administración y a obligarla a actuar de conformidad con la Ley, ya que la casi totalidad de los medios procesales puestos a disposición del ciudadano por las leyes tienden únicamente a protegerlo de las acciones de los órganos administrativos. El amparo tributario se ubica en la misma dirección del "silencio administrativo", pero constituye una forma más directa de obtener una actuación de la Administración, que es el objetivo primordial de esta acción.

IV.4. *Otras acciones*

En los artículos 190 y siguientes del COT se regula el denominado "Juicio Ejecutivo" para los créditos a favor del Fisco Nacional por concepto de tributos, sanciones, intereses o recargos, que no hayan sido pagados al ser determinados y exigibles.

Esta acción especial del Fisco no constituye innovación en nuestro derecho y sólo significa un perfeccionamiento de la acción y procedimiento judicial para el cobro de las rentas en que tengan interés las entidades públicas, previsto y regulado en el Código de Procedimiento Civil, en sus artículos 681 y siguientes.

Por lo demás, se debe señalar que según lo previsto en el párrafo segundo del artículo 213 del COT, el conocimiento del juicio ejecutivo ha sido atribuido a la jurisdicción civil ordinaria, mediante Decreto Ejecutivo N° 2.242 de fecha 25 de septiembre de 1983.

Para finalizar este Capítulo II es conveniente advertir que no existe el llamado "recurso de interpretación" en el contencioso tributario, pero los ciudadanos pueden formular consultas a la administración tributaria en las materias de su competencia y ella se encuentra en el deber de responderlas, según el procedimiento previsto en los artículos 146 a 148 del COT.

V. PROCEDIMIENTO

Se propone esta parte de la exposición tratar los aspectos más importantes de carácter procedimental que plantea el contencioso tributario regulado en el Código Orgánico. Así, por tratarse esencialmente de un proceso de revisión de actuaciones de la administración tributaria, se hará referencia en primer lugar a las relaciones que se establecen entre el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial; luego veremos los aspectos resaltantes de este último procedimiento, sobre todo en lo concerniente a la primera instancia del recurso contencioso tributario.

V.1. *Relaciones entre el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial*

Actuación previa de la Administración

El recurso contencioso tributario puede ser intentado contra diversos actos de la Administración, por cuanto supone necesariamente una actuación previa de esta última.

Tales actos podrían ser una liquidación adicional de impuestos como consecuencia de una verificación de declaración, según lo previsto en el artículo 113 del COT; una resolución de reparo determinativa de tributos o sanciones como consecuencia de un procedimiento de determinación de oficio (fiscalización), según el trámite previsto en los artículos 135 a 139 del COT; una resolución para decidir un recurso jerárquico interpuesto por el contribuyente en contra de alguno de los actos mencionados o de otro acto de la Administración, según lo previsto en los artículos 153 y siguientes del COT, etc.

Como expresan las Instrucciones Administrativas Nº 1, dictadas por la Dirección General Sectorial de Rentas del Ministerio de Hacienda, publicadas en la Gaceta Oficial de la República Nº 32.734 del 26-05-83, por "verificación" debe entenderse la acción y efecto de comprobar el monto del impuesto determinado por el contribuyente, tomando como base los datos aportados en su declaración (sin acudir a otros medios de información), para ser ajustados a las disposiciones legales, si fuere el caso. Mientras que se entiende por "determinación de oficio" la actividad efectuada por la Administración Tributaria en ejercicio de su función fiscalizadora, lo cual supone la investigación al contribuyente, a través de los medios previstos en el artículo 108 del COT, tales como exhibición de libros, documentos y correspondencia comercial; intervención de libros y documentos de contabilidad; información de terceros; inspección de locales, etc.; y la aplicación del procedimiento señalado en los artículos 135 a 139 del COT, que tiene una etapa unilateral (investigación) y otra contradictoria (sumario administrativo).

Hecha esta aclaración terminológica, se debe señalar que la Administración Tributaria tiene amplios poderes de instrucción o sustanciación administrativa, que la colocan como sujeto o legitimado activo del procedimiento administrativo (verificación, fiscalización o revisión jerárquica), mientras que el contribuyente se verá frente a ella como sujeto o legitimado pasivo. En esta fase de la determinación tributaria, la Administración actúa como autoridad frente al ciudadano y como tal tendrá una posición preminente, propia del ejercicio de potestades administrativas, en tanto que el administrado se hallará en una posición de sujeción, sin que esto excluya el derecho de defensa de este último.

En este sentido, la Administración tiene, además de las facultades inherentes a los procedimientos de verificación, fiscalización y revisión de sus actos, la atribución de impulsar de oficio el procedimiento y podrá acordar la práctica de las pruebas que estime necesarias (artículo 132 del COT y 53 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), teniendo por norte el principio de "esclarecimiento de la verdad".

Toda la documentación producida en ocasión de dichas actividades deberá ser recogida en expedientes administrativos, cuya apertura y formación son obligatorias para la Administración. El artículo 157 del COT, colocado en el Capítulo del Recurso Jerárquico, establece que "la Administración Tributaria podrá practicar todas las diligencias de investigación que considere necesarias para el esclarecimiento de los hechos y llevará los resultados al expediente. Dicha Administración está obligada también a llevar al expediente los elementos de juicio de que disponga".

La importancia de la determinación por la Administración y del expediente administrativo se pone de relieve si pensamos que ellos servirán de base necesaria para el examen judicial, dado el carácter revisor esencial del contencioso tributario. Igualmente, destaca la importancia del procedimiento administrativo con respecto al proceso tributario la presunción de legitimidad que es conferida por el Código Orgánico Tributario al acta de fiscalización levantada por los funcionarios fiscales, como conclusión de la etapa investigativa de la determinación de oficio (artículo 135 del COT), la cual debe tener como soporte el expediente administrativo del caso. Esta presunción es reconocida por la doctrina y la jurisprudencia a todos los actos administrativos, entre los cuales están los actos que pueden ser objeto del contencioso tributario.

Recurso jerárquico

Como se dijo anteriormente, este recurso puede ser ejercido contra los mismos actos de la Administración Tributaria que pueden ser objeto del recurso contencioso tributario, con la diferencia de que aun los actos generales pueden ser objeto del recurso administrativo mencionado, en tanto que el recurso jurisdiccional sólo puede ser intentado contra los actos particulares (ver artículo 153 del COT).

El recurso jerárquico deberá ser decidido por la Dirección General de Rentas, por el Contralor General de la República o sus delegados y por la máxima autoridad de los tributos no administrados por el Ministerio de Hacienda (ver artículo 156 del COT). Destaca en esta norma que, para la generalidad de los casos, la máxima autoridad jerárquica recae en una Dirección General del Ministerio de Hacienda y no en el titular de ese despacho.

Como se dijo también antes, el recurso jerárquico es optativo frente al recurso jurisdiccional y por ello no es menester “agotar la vía administrativa” en el contencioso tributario (ver artículos 141 y numeral 1º del 174 del COT). Así también, al igual que el recurso contencioso tributario, el jerárquico tiene efectos suspensivos de la exigibilidad del acto de la Administración, quedando a esta última la facultad de pedir al juez competente la adopción de medidas cautelares, previa demostración del riesgo fiscal (ver artículos 162 y 204 del COT). Estas normas consagran principios opuestos al contencioso administrativo general, en el cual es menester agotar la vía administrativa con la interposición del recurso jerárquico, previa solicitud de reconsideración, por un lado, y, por otro, que los recursos administrativos carecen de efectos suspensivos en el derecho administrativo general.

V.2. Aspectos resaltantes del procedimiento judicial

Me propongo en esta parte de la exposición señalar los aspectos de mayor interés o novedad que se aprecian en el procedimiento establecido en el Código Orgánico Tributario para el recurso contencioso tributario.

Particularidad en el objeto del recurso

Como se ha dicho con anterioridad, el objeto del recurso contencioso tributario ha sido establecido en el artículo 174 del COT. En esta norma se expresa que dicho recurso procederá:

- “1. Contra los mismos actos de efectos particulares que pueden ser objeto de impugnación mediante el recurso jerárquico, sin necesidad del previo ejercicio de dicho recurso.
2. Contra los mismos actos a que se refiere el numeral anterior, cuando habiendo mediado recurso jerárquico éste hubiere sido denegado tácitamente, conforme al artículo 160 de este Código.
3. Contra las resoluciones en las cuales se deniegue total o parcialmente el recurso jerárquico, en los casos de actos de efectos particulares”.

Destaca en esta disposición una diferencia esencial entre el contencioso tributario y contencioso administrativo general. En efecto, según lo dispuesto en el numeral 1, antes reproducido, no es necesario “agotar la vía administrativa” para interponer el recurso contencioso tributario, ya que el interesado puede optar entre recurrir por la vía jerárquica o por la vía contenciosa contra el acto determinativo de impuestos y accesorios, imponente de sanciones o lesivo de sus derechos. Sin embargo, es menester precisar que los actos generales de la Administración Tributaria o de la Contraloría General de la República no pueden ser objeto del recurso contencioso tributario, aunque sí podrían ser objeto del recurso jerárquico, según lo previsto en el artículo 153 del COT. Dichos actos de efectos generales podrían ser objeto, desde luego, de la acción de nulidad contra los actos de efectos generales del Poder Público prevista en el artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, con lo cual pasarán al dominio del contencioso administrativo general.

Por otro lado, cabe señalar que la posibilidad de que los actos normativos o de efectos generales puedan ser objeto del recurso jerárquico, en materia tributaria, da lugar a un notorio contraste con el derecho administrativo general, en el cual no se admite dicha posibilidad.

Formas de interposición

De acuerdo con lo establecido en el artículo 177 del COT, el recurso contencioso tributario puede ser interpuesto en forma directa o indirecta. En efecto, según esa disposición legal “el recurso podrá interponerse *directamente* ante el tribunal competente o *a través* de la Dirección General de Rentas del Ministerio de Hacienda o de cualquier otra oficina de la Administración Tributaria correspondiente al tributo de que se trate o *por intermedio* de un juez del domicilio fiscal del recurrente” (subrayados míos).

En esta segunda hipótesis o forma indirecta, el libelo deberá ser remitido al tribunal competente dentro del lapso de 5 días hábiles.

En vista de que los tribunales contencioso tributarios tienen competencia territorial nacional y su sede se encuentra ubicada en Caracas, el legislador ha previsto la forma indirecta de interposición, a fin de facilitar a los contribuyentes residentes o domiciliados en el interior del país el ejercicio oportuno de su derecho de recurso. Igualmente, ha tenido el propósito de hacer cómodo el ejercicio y tramitación del recurso al permitir la introducción del libelo respectivo ante la Dirección General de Rentas del Ministerio de Hacienda o ante las Administraciones Regionales de Hacienda.

Para hacer más expedita la interposición y tramitación del recurso jurisdiccional, en el artículo 174, parágrafo único, del Código Tributario, se ha previsto que el recurso puede ser interpuesto en modo principal o subsidiario. En modo principal, cuando se destina al órgano jurisdiccional, en forma directa o indirecta y no se ejerce el recurso jerárquico. En modo subsidiario, cuando se interpone el recurso jerárquico y en el mismo escrito el recurrente manifiesta su voluntad de ejercer subsidiariamente el recurso contencioso tributario, para el caso de que hubiese expresa denegación total o parcial, o negación tácita (por silencio administrativo) del recurso jerárquico. En esta hipótesis subsidiaria, se ejerce el recurso judicial con fundamento en las mismas razones de hecho y de derecho que sirvieron de base al recurso administrativo.

Este modo subsidiario de ejercicio del recurso contencioso tributario pone una clara diferencia con el procedimiento contencioso administrativo general, en el cual no se encuentra previsto dicho modo de interposición, y evidencia una vez más la tendencia del legislador de seguir el principio "pro actione", a fin de asegurar al ciudadano el disfrute pleno de la garantía jurisdiccional.

Silencio administrativo

Según lo previsto en el numeral 2 del artículo 174 del COT, el recurso contencioso tributario puede ser intentado contra los actos determinativos de impuestos y accesorios, imponentes de sanciones o lesivos de algún derecho del contribuyente, cuando habiendo mediado recurso jerárquico éste hubiere sido denegado tácitamente, según lo expresado en el artículo 160 *ejusdem*.

El artículo 160, antes citado, expresa que "El recurso *deberá* decidirse mediante resolución motivada. Vencido el término fijado en el artículo anterior (lapso para decidir el jerárquico) sin que hubiese decisión, el recurso se entenderá denegado" (subrayado mío). Por su parte, el artículo 176 del COT establece que el lapso para interponer el recurso será de 20 días hábiles "contados a partir de la notificación del acto que se impugna, o del vencimiento del lapso para decidir el recurso jerárquico en caso de denegación tácita de éste o de la notificación de la resolución que decidió expresamente el mencionado recurso".

Incorporan estas normas el llamado "silencio administrativo" al contencioso tributario, con lo cual el legislador tributario en nuestro país se alinea totalmente en la tendencia contemporánea de proteger al ciudadano frente a la inacción de la Administración Pública, en atención a las garantías consagradas en los artículos 67 y 68 de la Constitución, vale decir, el derecho de petición y oportuna respuesta y el derecho de acudir a los tribunales en defensa de sus derechos. Vienen a remediar dichas dis-

posiciones legales aquella situación de indefensión en la cual se encontraban los ciudadanos cuando habiendo interpuesto un recurso ante la Administración, ésta se abstenía injustificadamente de decidir por tiempo indefinido. Situación ésta afrontada con anterioridad, con respecto a materias no tributarias, por las Leyes Orgánicas de la Corte Suprema de Justicia y de Procedimientos Administrativos. Igualmente, se debe señalar que la Ley de Impuesto sobre la Renta permitía la interposición del "recurso contencioso fiscal" (equivalente al recurso contencioso tributario en la materia de esa Ley) para ante los tribunales de impuesto sobre la renta, en contra de los mismos actos de la Administración Tributaria que podían ser objeto del "recurso de reconsideración administrativa", quedando a esa Administración la facultad de reconsiderar de oficio el acto recurrido antes de remitir el expediente al tribunal. Sin embargo, si la Administración no resolvía dentro de un lapso determinado, estaba obligada a remitir las actuaciones al tribunal en el estado en que se encontraran. Este procedimiento incorporaba una especie de "silencio administrativo", que permitía la continuación del recurso contencioso fiscal aunque la Administración no hubiese resuelto el asunto.

Ahora bien, a pesar del carácter tuitivo o protector de la institución del "silencio de la Administración", no han faltado discusiones en torno a la interpretación que debe dársele a las normas citadas del Código Tributario, que me propongo comentar inmediatamente.

Han sostenido algunos que una vez consumado el lapso para decidir el recurso jerárquico, sin que haya habido decisión de la Administración Tributaria, esta última pierde la facultad de decidir el recurso y comienza a transcurrir el lapso para la interposición del recurso contencioso tributario. Así interpretan estas personas la frase de que "el recurso se entenderá denegado" al consumarse el silencio de la Administración. Tiene este criterio minoritario la consecuencia de dar efectos preclusivos al silencio señalado, porque según el mismo se debe considerar la falta de decisión dentro del lapso, como si fuera una "decisión ficta", que de no ser recurrida en el lapso de 20 días hábiles da lugar a la caducidad del recurso judicial.

Tal interpretación, que considero errada, desconoce el carácter de *beneficio procesal* que ha sido reconocido por la doctrina y la jurisprudencia nacionales al silencio de la Administración¹³.

En efecto, el silencio administrativo previsto en el Código Orgánico Tributario debe ser interpretado de acuerdo con el origen y la esencia jurídica de la institución en el contencioso administrativo. En tal sentido, la falta de decisión oportuna de la Administración no releva al órgano administrativo competente de dictar la decisión correspondiente, porque siempre tendrá el deber de resolver en forma expresa y motivada, como lo exige el artículo 160 del COT, en su primera parte, en armonía con la garantía individual consagrada en el artículo 67 de la Constitución, que confiere al ciudadano el derecho de petición ante la Administración y a obtener oportuna res-

13. Ver la conocida sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 22 de junio de 1982, recaída en juicio de nulidad incoado por la Ford Motor de Venezuela, S. A., en contra del acto administrativo del Concejo Municipal del Distrito Valencia del Estado Carabobo. En este fallo se hace un estudio de la institución del "silencio administrativo" en el derecho comparado y las conclusiones del mismo trascienden a todo el sistema contencioso administrativo.

puesta de ella. La falta de decisión oportuna de la Administración Tributaria no puede dar lugar a una caducidad no prevista en la Ley ni puede empeorar la situación del recurrente, sino que confiere al ciudadano el *beneficio procesal* de poder presumir que ha habido una respuesta negativa de la Administración, quedando así dispensado de esperar dicha respuesta y habilitado para recurrir ante el tribunal contencioso tributario. Pero lo anterior no excluye la posibilidad de que el recurrente en la vía jerárquica, en lugar de interponer el recurso contencioso tributario con base en el silencio administrativo, prefiera esperar la decisión tardía de la Administración y entonces introducir el recurso contencioso tributario contra esta decisión.

El silencio administrativo no tiene por objeto resolver "expedientes", sino abrir al ciudadano la posibilidad de seguir a la vía judicial, previa consideración de que su solicitud ante la Administración ha sido rechazada. No tiene por objeto descargar al órgano administrativo de su deber de resolver, sino impedir que la inacción de este órgano pueda hacer nugatorio el derecho de recurso del ciudadano.

Expediente administrativo

Habida cuenta del carácter revisor del procedimiento contencioso tributario, en el cual se juzga la legalidad de una actuación precedente de la Administración, el Código Tributario exige que el juez pueda conocer del expediente administrativo a los efectos de la admisión, sustanciación y decisión del recurso. Este expediente formado por la Administración, según lo exigido en el artículo 157 del COT, constituye el medio que permite establecer el entroncamiento entre el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial, razón por la cual no es concebible el conocimiento judicial de un acto administrativo tributario que no esté acompañado del soporte legal contenido en los antecedentes reunidos por la Administración. La falta del referido expediente sólo puede ser imputada a la Administración y, por consiguiente, sólo a su posición puede afectar la falta o deficiencia del mismo.

Por este motivo, en los artículos 177 y 180 del COT se regula lo relativo a este asunto en el procedimiento contencioso tributario, del modo siguiente: Si el recurso es interpuesto a través de la Administración Tributaria, esta última deberá remitir al tribunal, junto con el recurso, el expediente administrativo del caso. Si el recurso no es interpuesto a través de la Administración, el tribunal debe notificar a ésta del recurso y solicitar el envío del expediente administrativo respectivo.

Por otra parte, es importante señalar que en el expediente administrativo se deben reunir todos los elementos de juicio de que disponga la Administración Tributaria, como lo pauta en el artículo 157 del COT, sin que sea admisible la sustracción o no agregación de aquellos documentos o piezas del expediente que desfavorezcan la posición del Fisco frente al contribuyente o viceversa. Esto no es más que un reflejo del principio contenido en el artículo 51 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos según el cual "iniciado el procedimiento se procederá a abrir expediente en el cual se recogerá *toda* la tramitación a que dé lugar el asunto", lo cual incluye las copias de las comunicaciones entre los funcionarios intervinientes en el procedimiento y de las publicaciones y notificaciones que se realicen (subrayado mío). De lo anterior

se desprende el deber del tribunal, no sólo de exigir el envío del expediente administrativo, sino de requerir de la Administración completar la información contenida en él, cuando ésta aparezca incompleta o se presuma razonablemente la falta de alguna información pertinente que haya debido ser agregada al expediente y que sea necesaria para tomar cabal conocimiento del asunto a decidir.

*Concurrencia del principio dispositivo y del principio inquisitivo
en el proceso contencioso tributario*

Ha expresado el conocido tributarista argentino Carlos Giuliani Fonrouge, coautor del Modelo de Código Tributario, que "El contencioso es, fundamentalmente, *un proceso de partes* y no un proceso absolutamente *oficioso*, en el sentido de que formaliza una relación procesal que se caracteriza por la *igualdad* de aquéllas y su subordinación a la autoridad jurisdiccional, con la cual deben cooperar en todas las medidas que disponga —a pedido o de oficio— para el esclarecimiento de la verdad. Ello no significa que se trate de un proceso de tipo *dispositivo*, pues las exigencias de una justicia verdadera aconsejan que la dirección y el impulso del procedimiento estén a cargo del órgano jurisdiccional, con amplia libertad de apreciación, aún apartándose de lo alegado por las partes" (subrayados del texto)¹⁴.

Esta reflexión de este distinguido autor sobre el proceso contencioso tributario sería aplicable, en general, al proceso contencioso administrativo moderno, porque en ambos procesos la igualdad de las partes, inherente al debate judicial, se debe armonizar con los poderes inquisitivos del juez que tiene la potestad de revisar la legalidad de los actos de la Administración Pública. De suerte que en ambos procesos, la posición del juez es intermedia entre la que tendría en un proceso penal, integralmente inquisitivo, y en un proceso civil, predominantemente dispositivo¹⁵.

14. Cfr. *obra citada* con anterioridad, volumen II, pág. 706.

15. Con respecto a esta cuestión es útil reproducir aquí las sabias reflexiones del profesor Antonio Moles Caubet, precursor y principal maestro del derecho administrativo en Venezuela, del modo siguiente:

•El principio dispositivo en el proceso civil hace que la iniciativa de las partes prive y a veces suprime la del juez, permitiendo así, puestas de acuerdo, obtener una sentencia basada en hechos inexistentes o falseados, e inclusive lograr con un simple allanamiento a la demanda que un negocio jurídico inicialmente inválido, adquiriera los efectos de la cosa juzgada. De aquí que no quepa la disponibilidad en los procesos que tengan por objeto relaciones concnientes al estado y capacidad de las personas.

Sin embargo, el proceso no siempre ha de desenvolverse entre partes paritarias, ello es solamente propio del proceso dispositivo, pero no en cambio del proceso inquisitivo, a cuya especie pertenece el proceso penal y algunas veces el proceso administrativo. Inclusive las tendencias modernas han llegado a propugnar un tipo de proceso civil inquisitivo, como lo hacen ilustres procesalistas, entre ellos, Kohler, Cicu, Baumbach y Carnelutti en su *Proyecto de Código de Procedimiento Civil*.

Por lo demás, el proceso no puede reducirse a una mera composición de intereses singulares en conflicto. Primero, porque están regulados por el derecho, conforme al cual han de valorarse. Después, teniendo en cuenta que el Estado participa en la relación procesal como interesado directo, particularmente en el proceso administrativo.

En puridad, como hace observar Redenti, "cuando el Estado administra justicia, se mueve no para prestar con sacrificio propio un servicio a quien se lo pide sino para cumplir con ello uno de los intereses esenciales del Estado, esto es, para imponer un interés primordial-

De seguidas paso a señalar brevemente algunos aspectos del procedimiento del recurso contencioso tributario en los cuales puede apreciarse la mencionada concurrencia de los principios dispositivo e inquisitivo.

En primer lugar, se ha de señalar que es el contribuyente quien da inicio al proceso con la introducción del recurso, bien sea en forma directa ante el tribunal competente o a través de la Administración Tributaria o de otro tribunal, para ser remitido al tribunal competente; bien sea en modo principal o como medio subsidiario al recurso jerárquico. Con la introducción del recurso, en el cual deben ser expuestas las razones de hecho y de derecho en que se funda, el contribuyente expone sus pretensiones y con ello fija la extensión del objeto del juicio. En cuanto al régimen de la prueba, queda el recurrente en libertad de promover y de hacer evacuar las pruebas que respaldan sus pretensiones, a través de todos los medios de prueba admitidos en derecho, con excepción únicamente del juramento y de la confesión de empleados públicos cuando ella implique prueba confesional de la Administración (ver artículos 128 y 182 del COT). Por supuesto que corresponde al recurrente la carga de la prueba de aquellos hechos que sólo él se encuentra en condiciones de aportar y cuya comprobación no debe formar parte necesariamente del expediente formado por la Administración. Igualmente, se reconoce a la Administración el derecho de promover y hacer evacuar las pruebas en favor de su posición, siempre que ello no conlleve una motivación "a posteriori" del acto administrativo impugnado. Cabe anotar también la facultad concedida a la Administración de pedir al tribunal la adopción de medidas cautelares, previa justificación del riesgo fiscal.

Los aspectos mencionados dan una idea de la influencia del principio dispositivo en el contencioso tributario; a lo cual se ha de agregar la norma contenida en el artículo 216 del Código Tributario, según la cual en lo no previsto en el Título V regirán supletoriamente las disposiciones del Código de Procedimiento Civil. Estos aspectos quedan subordinados a la iniciativa de las partes en el proceso, tal como sucede en el proceso civil.

Sin embargo, hay otros aspectos, de los cuales se ha tratado en esta exposición, que reflejan claramente el predominio del llamado principio inquisitivo, que coloca en el juez la iniciativa del proceso.

Destaca, en primer lugar, el deber del juez competente de requerir de la administración tributaria el envío del expediente administrativo del asunto, si acaso el mismo no ha sido remitido ya por aquélla. En este punto, deseo resaltar nuevamente el carácter necesario de ese expediente, que junto con el acto impugnado conforma la base de conocimiento oficial que debe tener el tribunal a su alcance para efectuar su revisión jurisdiccional.

mente público". Interés público que coincide con la realización del deber de impartir en cada caso justicia, precisamente una de las funciones de la jurisdicción, según se dijo antes.

En suma, estas consideraciones han de tenerse presentes cuando se trata de encontrar el tipo de proceso mejor adaptado a lo peculiar de las relaciones administrativas, advirtiendo que no se ha de optar por dos tipos puros de proceso, el dispositivo y el inquisitivo, cuando es opinión generalizada la de eludir los extremos, compaginando en el término medio la autoridad del derecho con la libertad de exigir su cumplimiento». Cfr. *Contencioso Administrativo en Venezuela*. Colección Estudios Jurídicos N° 10. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1981, págs. 26 y 27.

Debo señalar seguidamente la potestad del juez contencioso tributario para conocer y decidir *in limine litis* acerca de la admisibilidad del recurso, es decir, acerca del cumplimiento de los requisitos procesales para iniciar el conocimiento del recurso tales como el carácter definitivo del acto recurrido, el interés legítimo del recurrente, su capacidad para estar en juicio, la temporaneidad del recurso, la competencia del tribunal, etc. La existencia de esta potestad judicial, de obligatorio ejercicio, corrobora la necesidad de que el juez tenga en su poder el expediente administrativo en la oportunidad prevista por el Código Orgánico Tributario, es decir, conjuntamente con la recepción del recurso o inmediatamente después de recibirlo, según los casos.

Igualmente, resaltan los poderes inquisitivos del juez en materia probatoria, además de poder exigir la remisión completa del expediente administrativo, puede el tribunal promover y evacuar de oficio las pruebas que considere "necesarias para el esclarecimiento de los hechos", como se expresa en el artículo 185 del COT. Ello permite afirmar, como lo ha hecho Giuliani Founrouge, que puede el juez contencioso tributario apartarse de lo alegado y probado por las partes a fin de lograr el "esclarecimiento de la verdad", cuando este objetivo se ve obstaculizado o impedido por la acción o inacción procesal de las partes en juicio. Desde luego que la existencia de estos poderes inquisitivos no eximen al tribunal del deber de decidir fundadamente, según los hechos comprobados en los autos, por iniciativa de las partes o de oficio. Toca al tribunal resolver en cada caso el correcto uso de estos poderes, es decir, discernir con justicia y prudencia el límite existente entre el interés público que preside la labor de esclarecer los hechos y el propósito ilegítimo de favorecer a alguna de las partes de la relación procesal, sea a la Administración o al recurrente ¹⁶.

16. En materia de prueba, la Exposición de Motivos del Proyecto de Código Tributario de Venezuela incorpora los principios establecidos en las Cuartas (IV) Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, del modo siguiente:

- " I. Los principios generales sobre carga de la prueba son aplicables en el proceso tributario, debiendo concederse al juez la facultad de adecuarlas a la naturaleza específica del mismo.
- II. En el proceso tributario debe establecerse la obligación de cada parte de proporcionar los elementos de prueba que se hallen en su poder o que esté en condiciones de producir.
- III. Siendo principio fundamental del proceso tributario el esclarecimiento de la verdad, debe ser estructurado de tal manera que asegure la libre actuación del juez para la investigación de los hechos.
Al juez deberán acordársele las más amplias facultades para la verificación del hecho imponible y de la cuantía de la obligación tributaria, aun en los casos en que medie inactividad de los litigantes durante la secuela del proceso.
- IV. En el proceso tributario son admisibles todos los medios probatorios reconocidos en derecho, excepto la prueba de absolución de posiciones de la Administración Pública. La valoración de la prueba se hará libremente por el juez. Debe evitarse en lo posible el sistema de las pruebas legales, salvo cuando fueren indispensables para impedir la evasión fiscal.
- V. Los terceros están obligados a prestar colaboración en el proceso tributario, debiendo la ley asegurar su efectivo cumplimiento.
- VI. El Fisco está obligado a suministrar las pruebas reclamadas por el contribuyente, siempre que no afecten legítimos intereses de terceros o principios de orden público". Cfr. *Proyecto de Código Tributario de Venezuela*. Edición especial antes citada, págs. 28 y 29.

Comentarios monográficos

CONSIDERACIONES SOBRE LA ACTIVIDAD INTERNA DE LA ADMINISTRACION Y SUS FORMALIDADES

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

En términos generales, puede decirse que una de las formas de clasificar los actos administrativos según sus efectos, es en relación a los destinatarios de los mismos: si éstos son los propios órganos administrativos (relaciones entre un funcionario superior y los inferiores) u otras personas jurídicas estatales (relaciones de los órganos de la Administración Central con los entes descentralizados que le están adscritos), estamos en presencia de la denominada actividad interna de la Administración; en cambio, si el acto administrativo tiene por destinatarios a los particulares, la actividad administrativa se denomina externa. La determinación de cuando se está en presencia de una actividad interna o externa tiene particular importancia, a los efectos de determinar la forma que deben revestir los actos administrativos, en particular, como garantía de los derechos de los ciudadanos que puedan resultar directamente afectados por ellos.

Tratándose de actos administrativos de efectos generales o individuales *respecto de los particulares*, por supuesto, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA) prescribe, como garantía para éstos, que dichos actos, primero, tengan una determinada forma escrita, y segundo, que sean publicados o notificados, también conforme a determinadas reglas, a los efectos de que comiencen a surtir efectos.

En cuanto a la forma que estos actos deben revestir, la Ley Orgánica de Procedimientos distingue las siguientes categorías según la jerarquía: decretos, resoluciones, órdenes, providencias, y otras decisiones dictadas por órganos y autoridades administrativas (art. 14).

En relación a los Decretos, éstos son las decisiones de mayor jerarquía dictadas por el Presidente de la República los cuales en principio deben ser refrendados (salvo lo establecido en el artículo 190 de la Constitución) por aquel o aquellos Ministros a quienes corresponda la materia, o por todos, cuando la decisión haya sido tomada en Consejo de Ministros (art. 15 LOPA). En cuanto a las Resoluciones, éstas son las decisiones de carácter general o particular que adoptan los Ministros por disposición del Presidente de la República o por disposición específica de la Ley, las cuales deben ser suscrita por el Ministro o Ministros respectivos (art. 16 LOPA).

Otros funcionarios, aparte del Presidente de la República, en los casos autorizados por Ley pueden también tomar decisiones de carácter general o particular, y en ese caso se denominan órdenes o providencias administrativas (art. 17 LOPA).

En los casos de Decretos y Resoluciones, los actos administrativos deben contener todos los elementos establecidos en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que constituyen requisitos formales propios de los actos escritos. En los casos de órdenes y providencias adoptadas por otros funcionarios, en principio y salvo que la naturaleza de la actuación no lo requiera, también deben revestir la forma escrita y cumplir con lo contenido en el artículo 18 citado. Claro está que en muchos casos, el acto administrativo, la orden o providencia, puede configurarse como una actuación verbal e incluso en virtud de una señal. Piénsese sólo en las órdenes de los vigilantes de tránsito, de hacer o de no hacer, que se imponen a los conductores

dada la naturaleza de la actividad sobre la cual recaen, y que no pueden revestir forma escrita.

En todo caso, y salvo estos supuestos excepcionales, los actos administrativos (Decretos, Resoluciones, órdenes o providencias administrativas) *que afecten los derechos e intereses de los particulares o administrados, deben tener la forma escrita*, precisamente, como una garantía a los derechos de defensa de éstos, con el agregado incluso, de que en la exteriorización formal-escrita del acto deben expresarse los motivos del mismo, es decir, deben contener la motivación (art. 9 LOPA).

Por otra parte, estos actos administrativos de efectos generales o particulares hacia los administrados, además, requieren como condición de eficacia, que sean publicados en la Gaceta Oficial de la República (si se trata de actos de autoridades nacionales) o que sean notificados directamente al interesado de acuerdo a los principios y formalidades que prevén los artículos 72 y siguientes de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Por tanto, y también como garantía para los particulares, si no se publica el acto administrativo de efectos generales o que interese a un número indeterminado de personas (art. 72) éste no comienza a surtir efectos; y si se trata de un acto administrativo de efectos particulares, si no se notifica a sus destinatarios con las formalidades prescritas en la ley (art. 73) tampoco producirán ningún efecto (art. 74).

La situación es distinta, sin embargo, respecto de los actos administrativos de orden interno destinados a regular la propia administración, su organización o funcionamiento. En este campo de la actividad administrativa, la situación puede tomar diversas manifestaciones. En principio, las relaciones que se establecen entre el funcionario superior y el inferior, no requieren manifestarse a través de fórmulas sacramentales. Por ejemplo, cuando se atribuye a los Ministros la facultad de "orientar, dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades del Ministerio" (art. 20, ord. 1º), ello no necesariamente tiene que hacerse a través de una "Resolución" con todas las formalidades prescritas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. El Ministro puede orientar, dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades del Ministerio, incluso, en forma verbal, a través, por ejemplo, de las "cuentas" que pueda recibir de un Director, o en cualquier otra forma. La "cuenta", como formalidad escrita, ciertamente no es indispensable, aun cuando es la vía más formal a los efectos de la determinación de las responsabilidades de los funcionarios que intervienen en una decisión. Pero una instrucción u orden de un Ministro a los efectos de la atribución 1ª del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Central, puede ser puramente verbal.

Similar argumentación se puede hacer respecto de los actos administrativos que resulten de las relaciones entre el Presidente de la República y sus Ministros. Estos son sus órganos directos, y actúan "por disposición" de aquél; esta disposición (instrucción u orden) del Presidente no requiere, por supuesto la forma de "Decreto". Puede constar de una "cuenta" que le presente el Ministro al Presidente, pero también puede ser verbal.

Sin embargo, es cierto, algunos actos administrativos del Presidente de la República y de los Ministros, si bien están básicamente dirigidos al orden interno de la Administración, pueden tener repercusiones indirectas, pero no por ello insignificantes, respecto de los administrados en materia de seguridad jurídica de éstos en sus relaciones con la Administración. Piénsese sólo en los actos de nombramiento de los funcionarios públicos, en los actos administrativos de organización de las dependencias oficiales o en los actos de delegación jerárquica de atribuciones. Es esencial para garantizar los derechos de los particulares, que estos actos, aun cuando de efectos inmediatos internos, sean conocidos por los administrados, pues sólo así podrán saber ante qué funcionario acudir o ante cuál unidad administrativa presentar sus peticiones, de acuerdo a la competencia que tengan asignada. Por ello, estos actos (nombramientos, delegaciones o

reglamentos de organización) deben revestir la forma de Decreto o Resolución e incluso, deben ser publicados en Gaceta Oficial, lo cual es exigido por las leyes respectivas.

Pero fuera de estos casos, no todos los actos del Presidente de la República o de los Ministros, de efectos internos en relación a la Administración, deben revestir la forma de Decreto o Resolución formal de acuerdo a lo prescrito en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. De allí la norma del artículo 17 que prescribe que "Las decisiones de los órganos de la Administración Pública Nacional, cuando no les corresponda la forma de Decreto o Resolución, conforme a los artículos anteriores tendrán la denominación de orden o providencia administrativa. También, en su caso, podrán adoptar la forma de instrucciones o circulares".

Por tanto, en general, los actos administrativos de orden interno y destinados a dirigir, orientar, instruir, coordinar o controlar a los propios órganos de la Administración Pública, no requieren de formas escritas o sacramentales, sino que éstas dependen de las diversas situaciones que se presentan, pudiendo incluso ser de carácter verbal. En todos esos casos, se trata de "órdenes o providencias administrativas" según se trate de imposición de obligaciones de hacer o de no hacer (prohibición) o de prescripciones respecto de la conducta o forma de gerenciar una actuación pública. Estas pueden constar por escrito (Oficio, Comunicación Interna, Memorándum, "Cuenta") o pueden ser verbales, según el tipo de actividad, o la necesidad de que las responsabilidades internas de los funcionarios queden adecuadamente delimitadas.

Por ejemplo, el artículo 22 del Reglamento sobre coordinación, administración y control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional (Decreto N° 280 de 8-4-79, Gaceta Oficial N° 29190 de 14-4-79) estableció que "los Ministros ejercerán permanentemente las funciones de supervisión y control sobre los institutos autónomos adscritos a sus respectivos Ministerios, de conformidad con lo preceptuado en este reglamento y con las *órdenes e instrucciones* recibidas del Presidente de la República". Estas, ciertamente, no requieren de ninguna forma sacramental.

Ahora bien, la orden o providencia administrativa de orden interno puede revestir la forma de circular o de instrucción.

En cuanto a las circulares, éstas se caracterizan por su forma escrita cuando la orden o providencia que contienen no está dirigida a un órgano específico, sino a varios órganos, y en ella, por tanto, se prescribe con carácter general una forma de realizar una actividad o se informa de ésta en general. En sí misma, la circular no es el acto administrativo de orden interno sino que son una mera forma de información de dicho acto.

En cuanto a las instrucciones, éstas sí tienen un carácter sustantivo, y a diferencia de las circulares, en sí mismas, sí constituyen un acto de orden interno. Normalmente se trata de órdenes de servicio, cuando el superior jerárquico prescribe la conducta de un inferior para una actuación concreta; o de instrucciones de servicio, cuando se trata de órdenes dirigidas en general a los funcionarios inferiores respecto del funcionamiento de la Administración, a la forma de resolver determinados asuntos o a las modalidades de los trámites en los procedimientos administrativos.

Pero no se agotan allí las formas de actos internos en nuestra Administración, pues también se han desarrollado y adquirido carta de naturaleza los Instructivos Presidenciales, emanados del Presidente de la República, en los cuales prescribe una forma determinada de actuación, definiendo, en general, una política administrativa que debe seguirse en un sector o en toda la Administración.

En general, las anteriores formas de actos internos englobadas todas bajo la denominación genérica de *órdenes o providencias administrativas*, son producidas en el ámbito de la Administración Central, como manifestación de la potestad jerárquica, y, por tanto, referidas a la relación entre el superior y el inferior jerárquico. En el caso de los instructivos presidenciales, sin embargo, y dada la jerarquía superior de

la cual han emanado, su eficacia se ha extendido a todo el ámbito, tanto de la Administración Central como Descentralizada. Por ello, buena parte de los instructivos presidenciales se han dictado dirigidos no sólo a los Ministerios sino a los institutos autónomos y empresas del Estado, es decir, a todo el sector público nacional.

Pero, por supuesto, la relación de orden interno entre los órganos de la Administración Central (Ministerios) y los entes descentralizados que le están adscritos, también ha dado origen a modalidades específicas de órdenes o providencias administrativas de la más variada gama, y que han adquirido el calificativo de directrices, como manifestación del poder de dirección, coordinación y control de que gozan los órganos de tutela sobre los entes descentralizados que le están adscritos o sobre los cuales tienen el control accionario, y mediante ellas el órgano correspondiente formula una orientación, una guía, un lineamiento conforme a los cuales debe encauzarse la actividad de los órganos descentralizados.

En la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, puede decirse que se estableció como regla general la atribución de los Ministros de adscripción de fijar los *lineamientos de política* sectorial a la cual deben someterse, necesariamente, los entes descentralizados de sus respectivos sectores. Así, el artículo 52 de dicha Ley prescribe que "los Institutos Autónomos elaborarán sus proyectos de presupuesto por programas de acuerdo a los *lineamientos* de la política sectorial que imparta el organismo de adscripción"; y el artículo 61 establece que las empresas del Estado "se atenderán a la política sectorial que les imparta el organismo de adscripción".

Con anterioridad, en algunos supuestos se había dado la atribución al Ministro de tutela para fijar las directivas y orientación general de ciertos institutos autónomos. Por ejemplo, respecto del antiguo Instituto Venezolano de Petroquímica, al Ministro de Minas e Hidrocarburos le correspondía "la orientación de las actividades básicas del Instituto" (art. 8 del Estatuto original del IVP, Decreto Nº 368 de 29-6-56); en otros casos se previó, en general, que los planes de actividades del Instituto debían adecuarse a los objetivos establecidos en el Plan de la Nación (p.e. art. 7, literal b de la Ley del Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía).

Más recientemente, en el ámbito de la industria petrolera nacionalizada, Petróleos de Venezuela, S. A., ésta debe cumplir y ejecutar "*la política que dicte* en materia de hidrocarburos el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Energía y Minas", en las actividades que le sean encomendadas según lo dispone el art. 1º del Decreto Nº 1123 de 30-8-75 de creación de la empresa. Por su parte, la propia Ley Orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos prescribió que Petróleos de Venezuela S. A. y sus empresas filiales "se registrarán por la presente ley y sus reglamentos, por sus propios Estatutos, *por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional* y por las del derecho común que les fuesen aplicables" (art. 7). Esta misma orientación prescriptiva se siguió en la cláusula tercera de los Estatutos de la empresa, que establece que: "La sociedad se registrará por la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, por los reglamentos de ella, por estos Estatutos, *por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional* y por las del derecho común que le fuesen aplicables".

Por último, los propios Estatutos en la cláusula segunda, referida al objeto de la sociedad, como también ya se ha señalado, han prescrito que:

"El cumplimiento del objeto social deberá llevarse a cabo por la Sociedad *bajo los lineamientos y las políticas que el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Energía y Minas establezca o acuerde*, en conformidad con las facultades que le confiere la Ley".

De acuerdo a esas normas, así como a las atribuciones que el Ministerio de Energía y Minas tiene establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Central,

tanto en la norma que prevé las atribuciones comunes a los Ministerios (art. 20), como en la que precisa las atribuciones específicas de dicho Despacho (art. 35), éste puede adoptar órdenes y providencias administrativas en representación del Ejecutivo Nacional, de obligatorio acatamiento y cumplimiento por parte de Petróleos de Venezuela S. A. como una manifestación concreta de las "disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional" y a las cuales está sometida legal y estatutariamente la empresa.

Por otra parte, estas órdenes o providencias pueden consistir en la formulación de políticas de actuación y de lineamientos relativos al desarrollo de la industria petrolera, que también puede establecer o acordar el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Energía y Minas.

En todos estos casos de actuaciones internas, y que se refieren a las relaciones entre el Ejecutivo Nacional y la empresa, la forma que debe adoptar la orden o providencia administrativa, la disposición que ha de dictar el Ministro, el establecimiento o acuerdo de una política o un lineamiento por parte de éste, no tiene forma sacramental prescrita legal o reglamentariamente. Por tanto, la elección de la forma es discrecional por parte del Ministro, y de acuerdo a los casos y al interés del sector, puede consistir en un "oficio" dirigido por el Ministro al Presidente de la empresa; en una manifestación de voluntad verbal del Ministro en la Asamblea de la empresa que se tornaría en una decisión de este órgano estatutario; en una circular; o en una simple instrucción verbal.

En los solos casos en los cuales se requiere resolución formal e incluso publicadas en Gaceta Oficial sería en aquellos supuestos en los cuales la orden o providencia dirigida a la empresa repercute directamente y con efectos generales sobre los derechos de los particulares, como, por ejemplo, serían los supuestos de resoluciones que adopte el Ministerio de Energía y Minas conjuntamente con el Ministerio de Fomento en la regulación o fijación de precio de los productos del petróleo (art. 35, ord. 7).

En consecuencia, la orden que pueda impartirle, por ejemplo, el Ministro de Energía y Minas a Petróleos de Venezuela S. A. a los efectos de darle instrucciones incluso, de neto carácter comercial, respecto de la comercialización de los hidrocarburos o cualquier aspecto de la actividad reservada, puede en principio revestir la forma escrita o verbal que discrecionalmente determine el Ministro. Sería sólo a los efectos de garantizar la debida seguridad jurídica en las relaciones interadministrativas, a los efectos de precisar la responsabilidad de los funcionarios en el orden interno y a los efectos de prueba, incluso para el ámbito jurisdiccional, que podría estimarse, como más conveniente, que la orden quede plasmada en un "oficio" del Ministro o quede en acta de alguna asamblea ordinaria o extraordinaria de la empresa, como decisión de la asamblea.

COMENTARIOS SOBRE LA NATURALEZA Y ALCANCE DE LA INTERVENCION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA EN JUICIOS EN LOS QUE ESTA TENGA INTERES

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

I. LA PREVISION LEGISLATIVA

El artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece lo siguiente:

“Artículo 38. Los funcionarios judiciales están obligados a notificar al Procurador General de la República de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales de la República. Dichas notificaciones se harán por oficio y deberán ser acompañadas de copia certificada de todo lo que sea conducente para formar criterio acerca del asunto. El Procurador General de la República deberá contestarlas en un término de noventa (90) días, vencidos el cual se tendrá por notificado.

En los juicios en que la República sea parte, los funcionarios judiciales están igualmente obligados a notificar al Procurador General de la República de la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso, de la fijación de oportunidad para la realización de algún acto y de toda actuación que se practique. En estos casos, las notificaciones podrán efectuarse en una cualquiera de las personas que ejerzan la representación de la República en el referido asunto. Vencido un plazo de ocho (8) días hábiles, se tendrá por notificada la República.

En las notificaciones a que se refiere el primer aparte de este artículo, para los asuntos que cursen ante la Corte Suprema de Justicia se aplicarán preferentemente las normas que establezca la Ley respectiva.

La falta de notificación será causal de reposición a instancia del Procurador General de la República”.

Esta norma, en realidad, consagra varias prerrogativas procesales en favor de la República, completamente distintas una a otras según que se trate de juicios en los que la República sea o no parte, es decir, en realidad, sea o no demandante o demandada.

1. En efecto, *el primer supuesto* (segundo y cuarto aparte del artículo) se refiere a los *juicios en los que la República sea parte*, es decir, sea demandante o demandada (si ha sido demandada la citación respectiva se rige por lo establecido en el artículo 39), o participe como tercero, con el carácter procesal de parte.

En estos casos, la norma prevé una *obligación* para los funcionarios *judiciales* de *notificar* al Procurador General de la República de la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso, de la fijación de oportunidad para la realización de algún acto y de toda actuación que se practique. Esta notificación puede efectuarse en una cualquiera de las personas que ejerzan la representación de la República en el referido asunto, y vencido un plazo de ocho (8) días hábiles, se tendrá por

notificada la República. La falta de notificación será causal de reposición a instancia del Procurador General de la República.

En el segundo supuesto que regula la norma (primero, tercero y cuarto apartes), la Ley prevé dos prerrogativas procesales distintas:

A. *En primer lugar*, establece la *obligación* a los funcionarios judiciales de *notificar* al Procurador General de la República de toda *demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud* de cualquier naturaleza que, *directa o indirectamente, obre* contra los intereses patrimoniales de la República. Consiguientemente, la norma establece la prerrogativa de la República de ser notificada de dichas providencias, por oficio, acompañadas de copia certificada de todo lo que sea conducente para formar criterio acerca del asunto. Efectuada esta notificación, el Procurador General de la República deberá contestarla en un término de noventa (90) días, vencidos el cual se tendrá por notificado, lo que se configura como un privilegio temporal adicional.

La falta de notificación en estos supuestos, es causal de reposición a instancia del Procurador General de la República.

B. *En segundo lugar*, indirectamente, y como consecuencia de la prerrogativa antes mencionada, el Procurador General de la República tiene la prerrogativa procesal de *intervenir* en los mencionados procesos en los cuales *sin que la República sea parte*, cuando se produzca una demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, *directa o indirectamente, obre* contra los intereses patrimoniales de la República.

Aun cuando la norma del artículo 38, sin duda, suscita múltiples problemas interpretativos a continuación nos proponemos tratar de establecer la interpretación del artículo en cuanto al segundo de los supuestos que regula: la intervención de Procurador General de la República en juicios en los que sin ser parte la República, se produzca alguna demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud que, *directa o indirectamente, obre* contra los intereses de ella.

II. ANTECEDENTES HISTORICOS Y EVOLUCION LEGISLATIVA

Esta prerrogativa procesal puede decirse que ha sido tradicional en nuestro ordenamiento jurídico, aun cuando más claramente establecida en otras épocas.

En efecto, el antecedente remoto de la misma está en el artículo 3º del Decreto de 24 de julio de 1863 que creó el destino del Procurador General de la Nación, y en el cual se estableció que:

Artículo 3º (El Procurador General de la Nación) representará a la Nación en todas las cuestiones judiciales que *afecten intereses de ella*.

De acuerdo al régimen provisional del Gobierno Federal, los Procuradores de la Nación creados por Decreto de 23 de mayo de 1863, y que debían existir en cada uno de los Estados y actuar como agentes del Poder General en los mismos, por Decreto de 1º de julio de ese mismo año 1863, se les atribuyó la competencia de "representar en todas las causas judiciales en que el Fisco sea parte, bien como demandante o demandado" (art. 1º).

Posteriormente, por Ley de 13 de junio de 1865 denominada "Ley de cumplimiento de la Constitución Federal por parte de los Estados", se reguló la figura de los Procuradores Nacionales que el Ejecutivo Nacional podía tener dentro del territorio de cada uno de los Estados (art. 1), los cuales tenían por función primordial, "reclamar al Gobierno del Estado el cumplimiento de la Constitución y leyes nacionales, y dar cuenta al Gobierno de la Unión de las infracciones que se cometan" (art. 2º). Para reglamentar esta Ley se dictó el Decreto de 4 de julio de 1865 en

el cual se precisaron las funciones de los Procuradores Nacionales, y entre ellas se destacan:

I. "Representar a la Nación en todas las cuestiones judiciales que *afecten los intereses de ella...*

II. Intervenir precisamente en todas las cuestiones judiciales o negocios extrajudiciales que de cualquier modo puedan afectar las rentas públicas, siendo ellos los representantes naturales del Fisco Nacional en sus respectivas localidades".

La figura del Procurador General de la Nación se estableció, por primera vez a nivel legislativo, en la "Ley de 1º de junio de 1894 sobre Procurador General de la Nación", en la cual se precisó que ejercería "la personería de la República en todos los negocios o asuntos en que ésta aparezca como *parte*, y que se litiguen en cualquiera de las Cortes Nacionales o en los Juzgados o Tribunales de los Estados o del Distrito Federal" (art. 1º).

Además, en esa Ley de 1894 se estableció que el Procurador General de la Nación, además de ser agente del Ministerio Público, era "un representante legal y nato del Fisco Nacional" (art. 3º) y se dispuso que:

"En todos los negocios o juicios en que el dicho Fisco, *esté interesado*, intervendrá judicial o extrajudicialmente para defender las Rentas Públicas y los derechos e intereses de la Nación".

Iguales disposiciones están contenidas en la Ley del 21 de abril de 1902, por la que se reglamentan las funciones del Procurador General de la Nación (arts. 1º y 3º); en la Ley de 8 de junio de 1912 que reglamenta las funciones del Procurador General de la Nación (arts. 1º y 3º), y en la Ley que Reglamenta las funciones del Procurador General de la Nación de 14 de junio de 1916 (arts. 1º y 3º)¹.

A nivel constitucional, el Procurador General de la Nación se regula por primera vez en forma particular, como órgano constitucional, en la Constitución de 1901 (arts. 111 a 114) donde se regula el Ministerio Público a cargo de dicho funcionario, al cual se atribuye además, la facultad de "promover y sostener juicios *en que esté interesada* la Nación, y defender los derechos de ésta en las acciones o reclamos que contra ella se intenten" (ord. 7, art. 114). Igual regulación se repitió en las Constituciones de 1904 (art. 102, ord. 7); de 1909 (art. 118, ord. 7); de 1914 (art. 105, ord. 7) y de 1922 (art. 105, ord. 7).

Las funciones del Procurador General de la Nación, en esta materia, fueron reformuladas en la Constitución de 1925, en la cual se le atribuyó facultad para "representar y sostener por sí mismo o por medio de los funcionarios de su dependencia que indique la Ley y que en todo caso, obrarán bajo su dirección, los derechos de la Nación en todos los juicios en que *ella fuera parte*" (art. 5, art. 114). Esto se repitió en las constituciones de 1928 (art. 114, ord. 5); de 1929 (art. 114, ord. 5) y de 1931 (art. 111, ord. 5).

En el texto constitucional de 1936 se reformuló la redacción de esta atribución, facultándose al Procurador para "representar y sostener los derechos de la Nación en todos los juicios en que *ella fuere parte*, de acuerdo con las instrucciones que le comunique el Ejecutivo Federal (art. 116, ord. 5). Esta norma se repitió en la Constitución de 1945 (art. 120, ord. 4º).

Bajo la vigencia de la Constitución de 1936, una nueva Ley se dictó en 1943, la "Ley que reglamenta las funciones del Procurador General de la Nación"², en la cual se estableció:

1. Todos los textos legales antes citados se pueden consultar en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo XV, Caracas 1944, pp. 303 a 313.
2. *Gaceta Oficial* N: 21.158 de 21-7-43.

Artículo 1º El Procurador General de la Nación ejercerá la personería de ésta en todos los asuntos en que ella *tenga interés* por ante los Tribunales de la República, de acuerdo con las instrucciones que le comunique el Ejecutivo Federal.

Además, en materia fiscal se estableció, en el artículo 2º lo siguiente:

Artículo 2º El Procurador General es, asimismo, representante legal del Fisco Nacional; y, a ese título, deberá intervenir, por sí o por medio de los funcionarios de su dependencia, en todos los asuntos o negocios en los cuales el Fisco *esté interesado*, para defender la Hacienda Nacional y los intereses y derechos de la Nación.

Por otra parte, en esta Ley de 1936, por primera vez en las leyes que reglamentaban las funciones del Procurador, se estableció expresamente la obligación de los funcionarios judiciales de informar al Procurador sobre providencias en juicios en los cuales pudiera tener interés la Nación.

En el artículo 7º de la Ley, en efecto, se estableció lo siguiente:

Artículo 7º Los Jueces están en la obligación de dar noticia inmediata al Procurador General de la Nación de toda actuación que se practique en los juicios en que la Nación o el Fisco *sean partes* y de pasarle copia de ella cuando sea solicitada. Deben pasarle también, el mismo día en que se dicten, copia certificada de las *sentencias* recaídas en los juicios en que la Nación o el Fisco sean partes o *tengan algún interés*.

Hasta cierto punto, esta norma recogía respecto de los funcionarios judiciales en relación al Fisco, la obligación genérica que para ese entonces contenía el artículo 12 de la Ley Orgánica de Hacienda de 1938 (con antecedentes en las Leyes Orgánicas de 1934 (art. 12), 1928 (art. 12); 1926 (art. 12) y 1918 (art. 12), y tiene la ley vigente (art. 12).

Ahora bien, la norma del artículo 7 mencionada no estaba en el Proyecto original de Ley presentado a la consideración del Congreso, y fue incorporada a la Ley sancionada en 1943, por la Comisión Permanente de Relaciones Interiores de la Cámara del Senado de 10 de mayo de 1943, en la cual se justificó su contenido, pura y simplemente, como una "consecuencia directa de la disposición contenida en el artículo 12, *in fine*, de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional"³.

En la Constitución de 1947 se produjo una importante reforma respecto de la figura del Procurador General de la Nación, el cual se separó del Ministerio Público, encomendándose, este último, al Fiscal General de la Nación (art. 227). En cuanto al Procurador General de la Nación, se le atribuyó, como en los anteriores textos, la facultad de "Representar y sostener personalmente o por medio de los funcionarios de su dependencia, los derechos de la Nación en todos los juicios en que *ella fuese parte*, de acuerdo con las leyes y con las instrucciones que le comunique el Ejecutivo Nacional" (art. 229, ord. 1º). Con ocasión de esta reforma constitucional, en septiembre de 1948 se presentó al Congreso un Proyecto de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Nación el cual, aun cuando llegó a ser discutido en la Cámara de Senadores, no llegó a ser sancionado.

En la Constitución de 1953, se volvió a atribuir al Procurador General de la Nación las atribuciones del Ministerio Público, remitiéndose a la Ley la regulación de las atribuciones del Procurador (art. 136). Precisamente en base a esta remisión, se dictó la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público⁴.

3. Documento consultado en *Centro de Información y Documentación Legislativa*, Congreso de la República.

4. *Gaceta Oficial* Nº 24.726 de 23-4-55.

En esta Ley de 1955 se reguló la obligación de los jueces antes señalada, en la siguiente forma:

Artículo 55. Los funcionarios judiciales están obligados a *notificar* al Procurador de la Nación por la vía más rápida, de toda *demanda, oposición, sentencia, providencia o solicitud* de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, *obre contra los intereses* de la Nación o del Fisco Nacional, así como también de la apertura de todo término para el ejercicio de algún derecho o recurso por parte del Fisco.

Las notificaciones a que se contrae este artículo deberán ordenarse y hacerse con otorgamiento de los mismos términos que la Ley señala a *las partes* en litigio, a fin de que los personeros de la Nación o del Fisco puedan hacer valer oportunamente las defensas, excepciones o recursos *que existan* en favor de los intereses que representan.

Posteriormente, en la Constitución de 1961 se volvió al sistema de distinguir la función del Ministerio Público, atribuida al Fiscal General de la República, de la del Procurador General de la República a cargo, entre otras funciones, de la defensa y representación judicial o extrajudicial de los intereses patrimoniales de la República (art. 202, ord. 1º). La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, aún vigente⁵, desarrolló los principios constitucionales y como se indicó en la Exposición de Motivos, en relación a la norma que comentamos (art. 38 de la Ley vigente) recogió la disposición de la Ley de 1955 con algunas enmiendas de forma y fondo con el "objeto de corregir la ineficacia de las disposiciones actuales a los fines indicados, y dar un mayor margen de seguridad a la notificación que debe hacerse, según los casos, al Procurador General de la República"⁶.

El lapso mencionado para que las notificaciones fueran efectivas, sin embargo, no se refería al supuesto que analizamos, el cual se estableció en el proceso de discusión de la Ley. En efecto, en el Informe de la Comisión Permanente de Política Interior, se indicó que "para proteger los intereses del ciudadano interesado se establece un plazo al Procurador para que conteste las notificaciones" el cual se estableció en 15 días⁷, vencido el cual se consideraba notificado el Procurador. En las discusiones en la Cámara de Diputados, se propuso aumentar el lapso a 60 días, quedando luego aprobado en Segunda Discusión en 30 días⁸. Posteriormente en la Cámara del Senado, en la Primera discusión del Proyecto, el lapso se aprobó en 60 días⁹. En el informe de la Comisión Permanente de Política Interior del Senado de 26 de noviembre de 1965, se sugirieron modificaciones al artículo 38, proponiéndose la redacción que tiene en la Ley vigente, y para explicarlas se expresó lo siguiente:

"Contempla este artículo dos situaciones diferentes en cuanto a la actuación de la Procuraduría General de la República en los asuntos o juicios en que tenga interés o sea parte la República.

La primera situación contemplada en dicho artículo, es aquella que establece obligación a los funcionarios judiciales de notificar al Procurador General toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o cualquier solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales de la República.

Se trata, en este caso, de actuaciones o juicios entre particulares en los cuales la República tendría la condición de tercero por cuanto ella no ha sido

5. *Gaceta Oficial* Nº 27.921 de 22-12-65.

6. Véase en *Diario de Debates*, Cámara de Diputados, Nº 58, nov. 1965, pp. 1771 y 1772.

7. Ver *Diario de Debates*, Cámara de Diputados, Nº 58, nov. 1964, pp. 1802 y 1803.

8. *Diario de Debates*, Cámara de Diputados, Nº 62, nov. 1965, pp. 1872 y 1873.

9. *Diario de Debates*, Senado, Nº 68, nov. 1965, p. 1070.

parte en tal juicio o asunto. Es natural que en este caso se da a la Procuraduría General de la República un término suficientemente amplio para el estudio del asunto y la obtención de todos los elementos y recaudos que fueren necesarios para una eficaz defensa de los intereses patrimoniales de la República. Por ello, la Comisión está de acuerdo en que en este primer caso, el término de notificación a que se refiere el artículo, sea ampliado hasta noventa (90) días.

La segunda situación que contempla el artículo en estudio se refiere a la obligación que tienen los funcionarios judiciales de notificar al Procurador General, en los juicios en que la República *sea parte*, de la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso, de la fijación de oportunidad para la realización de algún acto y de toda actuación que se practique. Esta situación supone la existencia de un juicio en que la República *ya es parte*, es decir, está ya a derecho, y sus representantes legales han sido citados y haya tenido el beneficio del término que señala el artículo 39 del Proyecto para la citación, además de que han tenido también suficiente conocimiento del asunto en el antejuicio administrativo que prevé la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional cuando se trata de juicios y demandas contra la República. Consideramos, pues, que en este caso el término para las notificaciones debe reducirse a ocho (8) días hábiles, al término de los cuales el Procurador se tendrá por notificado”¹⁰.

En virtud de la modificación propuesta en el Senado, volvió el Proyecto a la Cámara de Diputados, y al considerarse allí la modificación al art. 38 propuesta por el Senado, se señaló por la Comisión respectiva, lo siguiente:

En el artículo 38 se propone una reforma de fondo. Y es evidente que esta situación había escapado al análisis tanto del proyectista como de la Comisión y la propia Cámara en la oportunidad de la discusión de la Ley. *En efecto, este artículo comprende dos situaciones:* 1) Se establece la obligación para los funcionarios judiciales de notificar al Procurador General de toda demanda, oposición o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales de la República. Se trata de actuaciones en las cuales la República *no ha sido parte*. 2) Se establece la misma obligación anterior, pero en los juicios en que la República *es parte*.

Para los dos casos el Proyecto de Ley aprobado en Diputados establecía un plazo de 60 días para que el Procurador General contestara las notificaciones. Y es con razón que observa el Senado que, para la primera situación, es natural y justo que la Cámara de Diputados hubiese establecido un término amplio, vencido el cual se tendrá por notificada la Procuraduría, poniéndose fin a la arbitraria situación de dejar al capricho del Procurador y en *desamparo jurídico* los intereses de los particulares que litiguen con la Nación. En cambio, no se consideró como *situación diferente el caso en que la Nación sea parte* y donde, por consiguiente, resulta más bien contraproducente establecer el mismo término amplio para las notificaciones de la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso y de toda actuación que se practique, por cuanto la República *ya es parte*, sus representantes legales han sido citados y han tenido suficiente conocimiento del asunto.

Apoyados en todos estos razonamientos, propone el Senado que se establezcan dos plazos diferentes. Uno, más amplio, elevándolo de 60 a 90 días para la primera situación, o sea *cuando se trata de actuaciones o juicios entre particulares, y en los cuales la República tendría la condición de tercero y el Procurador requiere tiempo para la obtención de todos los elementos y recaudos necesarios* para la eficaz defensa de los intereses patrimoniales de la Nación que

10. *Diario de Debates*, Senado, N° 70, nov. 1965, p. 1126.

podrían resultar afectados. Y otro, restringido, de ocho días, para el segundo caso, cuando la *República es parte*, ha sido citada a través de sus representantes legales y ha tenido el beneficio del término que señala el artículo 39 de la Ley para la citación.

*La Comisión considera conveniente la modificación que al artículo 38 hace el Senado por los razonamientos expuestos*¹¹.

En esta forma, el artículo 38 de la Ley vigente responde a las modificaciones mencionadas, introducidas al Proyecto en las discusiones en las dos Cámaras.

III. LA INTERVENCION DEL PROCURADOR EN JUICIOS EN LOS QUE LA REPUBLICA NO SEA PARTE Y SUS EFECTOS

De lo anteriormente expuesto, particularmente de lo que resulta del proceso de discusión del artículo 38 de la Ley vigente, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, se confirma la apreciación que formulamos al inicio, de que el artículo 38 distingue dos supuestos distintos:

En primer lugar, la obligación de los funcionarios judiciales de notificar al Procurador de diversas actuaciones en juicios *en los que la República no es parte*, y en los cuales puede intervenir como *tercero*;

Y en segundo lugar, la obligación de los funcionarios judiciales de notificar al Procurador determinadas actuaciones judiciales, *en juicios en los que la República sea parte*.

El primer supuesto es, precisamente, el regulado en los apartes primero, tercero y cuarto del artículo 38, como ya se ha mencionado. En esos casos, debe quedar claro, que la intervención del Procurador General de la República en un juicio entre particulares o entre personas jurídicas de derecho privado, no significa que la República automáticamente se haga parte.

La norma, al consagrar una prerrogativa procesal a favor de la República, de carácter excepcional, sólo puede tener una interpretación restrictiva, por lo que de la potestad del Procurador General de la República de intervenir en juicios en los cuales una actuación o providencia procesal concreta obre contra los intereses de la República, no puede deducirse que lo haga en carácter de parte. Esta interpretación restrictiva de la norma ha sido sostenida por la Corte Suprema de Justicia, al vincularla con la disposición de la vieja Ley Orgánica de la Corte Federal que le atribuía competencia para conocer, en apelación, de proceso en que la Nación fuera parte o intervenga en ellos (art. 33, ord. 7º), pues estimaba, que si por la intervención del Procurador en un juicio en el cual la República no era parte, lo convertía automáticamente en tal parte, el conocimiento del asunto en segunda instancia correspondería a la Corte, lo cual estimaba improcedente.

En una sentencia de 11 de junio de 1959, la antigua Corte Federal, en efecto, sostuvo lo siguiente:

“Es norma general de nuestro procedimiento civil, expresamente consagrada en el artículo 234 del Código procesal, que “las cuestiones que se susciten entre partes en reclamación de algún derecho, se ventilarán en juicio ordinario, si tales cuestiones no tienen pautado procedimiento especial”. La disposición del citado numeral 33 del artículo 7º de la Ley que rige a este Supremo Tribunal, constituye precisamente *una excepción* a esa regla general consagrada en el artículo antes mencionado; pues establece que la competencia jerárquica en los procesos en que la Nación sea parte o intervenga en ellos, corresponde a la

11. *Diario de Debates*, Cámara de Diputados, Nº 70, dic. 1965, p. 2311.

Corte Federal y no al Tribunal a quien debería corresponder en el respectivo juicio ordinario. Pero, el criterio para determinar cuándo la Nación es parte o cuándo tiene intervención en el proceso, ha de aplicarse, en cada caso, en la *forma restrictiva* en que se inspira toda norma de excepción”¹².

Este mismo criterio de la interpretación restrictiva de esas normas lo ratificó la Corte Suprema de Justicia en auto de 5 de diciembre de 1963, al comentar la sentencia anterior, expresando:

“...*Esta función vigilante del mandatario de la Nación no implica intervención activa en el proceso; y por ello su actuación no corresponde, a juicio de la Corte, a lo previsto en el numeral 33 del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, que atribuye a ésta facultad y competencia para conocer en apelación, en el proceso en que la Nación sea parte o intervenga en ellos. En esa misma oportunidad se dejó establecido que la expresada disposición debía interpretarse restrictivamente, no sólo porque constituye una excepción a la regla del procedimiento en juicio ordinario, contenida en el artículo 234 del Código de Procedimiento Civil, sino también por cuanto reduce la defensa de los litigantes al implicar la supresión del recurso de casación, ya que contra el fallo de esta Sala, como órgano jurisdiccional de segunda y última instancia no se admite recurso alguno. Una interpretación contraria, conduciría a traer al conocimiento de esta Sala, en apelación, todos los juicios de inquisición de paternidad o de petición de herencia que pudieran surgir en toda la República, lo cual es francamente un absurdo*”¹³.

La mejor ilustración de este criterio está en la propia doctrina de la Procuraduría General de la República contenida, entre otros, en dictamen de la Dirección de Asesoría del Estado de 18 de marzo de 1970. En el mismo, se sostuvo lo siguiente:

“1) La primera parte del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República consagra una institución de naturaleza *excepcional*, consistente en la obligación que tienen los jueces de notificar al Procurador de toda actuación que directa o indirectamente obre contra los intereses patrimoniales de la República, y en la consiguiente posibilidad de que ésta intervenga en los procesos correspondientes. *No significa esa intervención que la República se haga parte en tales juicios, sino que la Ley le confiere la facultad —excepcional— de actuar en los mismos, sin perder por ello su condición procesal de tercero*, para que así pueda velar mejor por sus intereses, que podrían verse indirectamente afectados por el resultado de los litigios. Cuando la República, en ejercicio de esa facultad extraordinaria que la Ley le otorga, interviene en el juicio respectivo, *no se coloca en el lugar de ninguna de las partes, no entra en la relación procesal como demandante ni como demandado ni asume la posición o la defensa de alguno de los dos, sino una tercera posición sui generis que le permite actuar en defensa de sus propios y superiores intereses. Si no fuera así, al intervenir la República entraría a formar parte de un litis-consorcio* (que si fuera pasivo produciría automáticamente el traslado de la competencia a la Corte Suprema de Justicia) y la sentencia que se pronunciara *tendría efectos contra ella, nada de lo cual ocurre en verdad, ni puede sostenerse que deba ocurrir*”.

Por otra parte, considera este Despacho, contra la opinión del reclamante y de la jurisprudencia que invoca el apoyo de su aserto —la cual es a su vez copia casi textual de Arminio Borjas—, que *los conceptos procesales de cualidad e interés no son equivalentes*. Tiene interés todo aquél que puede verse afectado

12. Véase en *Gaceta Forense* Nº 24, 1959, p. 278.

13. Véase en *Gaceta Forense* Nº 42, 1963, pp. 352 y 353.

por el fallo definitivo del proceso. Cualidad es la aptitud para sostener ese mismo proceso, bien como actor o bien como demandado, por reunir las condiciones necesarias para proponer la acción o para contradecirla. Luis Loreto, en su "Contribución al Estudio de la Excepción de Inadmisibilidad por falta de Cualidad", distingue perfectamente ambas nociones, e inclusive señala el orden lógico existente entre ellas: "La noción de cualidad viene, en el orden lógico de las representaciones mentales, después de la del interés. (Estudios de Derecho Procesal Civil, U.C.V., Caracas, 1956, p. 98).

La Ley procesal exige que las partes ostenten ambas características: *no se puede ser parte si no se tiene, al mismo tiempo, cualidad para actuar en el juicio e interés en el resultado del mismo*. El artículo 38 de la Ley de la Procuraduría respeta esa regla general, *pues no permite que la República se constituya en parte de relaciones procesales respecto de las cuales carece de cualidad, sino que autoriza su intervención —no como parte, repetimos, sino en una posición atípica—*, aún a falta de cualidad, con tal que tenga interés. La actuación de la República puede ser asimilada, por consiguiente, a lo que la doctrina italiana denomina intervención adhesiva, figura acerca de la cual dice Chiovenda: El interviniente adhesivo interviene en un pleito para ayuda de una parte...; pero no es representante de la parte, precisamente porque ésta ya es parte en el pleito... La ley no pone otra condición a esa intervención que el interés en el pleito; y la jurisprudencia estima que éste puede ser también un interés de mero hecho... Al interviniente adhesivo se le admite en el pleito en el estado en que éste se encuentre. Por este solo hecho (*causae adesse*) *no deviene parte en el pleito...*" (Principios de Derecho Procesal Civil". Instituto Editorial Reus S.A., Madrid, T. II, p. 33)¹⁴.

Resulta por tanto, fuera de toda duda, que la intervención del Procurador General de la República en los juicios en que ésta, sin ser parte, tenga interés, no le otorga el carácter de parte. La Corte Suprema ha ratificado este criterio. En una sentencia de 25 de mayo de 1956, que se cita en otra de 16 de julio de 1958, la antigua Corte Federal expresaba:

"La Nación, ciertamente, no es parte en este juicio, ni como actor ni como demandada. La intervención que ha tenido el Procurador de la Nación en él, *no puede haberla constituido en parte*, en el sentido preciso de esta figura procesal. Así se advierte claramente del solo hecho de haber invocado dicho funcionario la disposición del artículo 12 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, que no tiene otro alcance que el de ordenar una notificación al Procurador, por la vía más rápida, de toda demanda, oposición o sentencia que obre contra el Fisco Nacional".

"Esta notificación no envuelve de ningún modo una citación, vale decir, una orden de comparencia, un emplazamiento para la litis cotestación o cualquier otro acto de procedimiento"¹⁵.

En consecuencia, la intervención del Procurador General de la República en un juicio entre personas jurídicas de derecho privado, en una o varias de cuyas actuaciones la República puede tener interés patrimonial, *"no surte el efecto jurídico de constituir la en parte"*¹⁶, o mejor, en palabras de la propia Procuraduría General de la República, "la intervención estatal no supone la identificación de la posición de la República con la de ninguna de las partes del proceso; aquella actúa en defensa

14. Dictámen publicado con el Nº 738 en la obra *20 años de doctrina de la Procuraduría General de la República 1962-1981*, Caracas 1984, Tomo IV, Vol. II, pp. 122 y 124.

15. Véase en *Gaceta Forense*, Nº 21. 1958, pp. 32 y 33.

16. Véase la Sentencia citada de 10-07-58, p. 33.

de sus propios intereses, que pueden o no coincidir con los del actor o el demandado, y a pesar de no tener cualidad para integrar la relación procesal”¹⁷.

En consecuencia, conforme a la primera parte del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Procurador tiene la prerrogativa de intervenir en un juicio en el cual la República no es parte, pero como mero vigilante de un proceso en el cual alguna actuación o providencia procesal pueden resultar afectados los intereses patrimoniales de la República. No adquiere, por ello, la cualidad de parte, y su participación en principio se limita a vigilar el proceso, por ejemplo, para hacer efectivo lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

IV. LA REPUBLICA COMO “TERCERO PRIVILEGIADO” EN JUICIO EN LOS CUALES, SIN SER PARTE, TIENE INTERES

Sin embargo, es evidente que con posterioridad a la notificación del Procurador General de la República conforme al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en juicios en los que no sea parte, puede llegar a adquirir la calidad de parte pero únicamente cuando ello proceda conforme al Código de Procedimiento Civil.

En efecto, notificado el Procurador de las providencias previstas en el artículo 38 citado, por el hecho de que este funcionario, además de contestar por oficio la notificación, se apersona en el procedimiento, ello no lo hace con carácter de parte en sentido procesal (los litigantes, en principio, el demandante y el demandado), sino como titular de una prerrogativa que le permite actuar como vigilante del proceso en el cual una o varias de las actuaciones que lo conforman puedan afectar, directa o indirectamente, los intereses patrimoniales de la República.

De acuerdo a una clásica doctrina jurisprudencial expresada en la decisión de la Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil de 6 de julio de 1966:

“...la legitimación procesal o sea la aptitud de realizar actos válidos en un proceso sólo corresponde en principio a las partes en juicio. Esta regla fundamental del procedimiento está consagrada en nuestro derecho positivo, entre otros, por los artículos 16 y 39 del Código de Procedimiento Civil”.

“Las partes son los sujetos de la relación jurídica procesal, y sólo ellas, en su diversa situación de actores o demandados, están investidos de la capacidad para intervenir y realizar actos válidos en el proceso”.

“Dentro de las expresiones genéricas de actores y demandados están comprendidas todas las posibles partes en un juicio ordinario, ya que quien intente una acción de *tercería* asume la posición de demandante con respecto a las partes del juicio principal, quienes se convierten en demandados; y asimismo, el *citado de saneamiento* no es un definitiva sino una persona demandada por alguna de las partes del juicio”¹⁸.

Esta doctrina procesal de la Corte Suprema ha sido reiterada en una sentencia de 4 de diciembre de 1974, en la cual la Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo señaló que conforme al artículo 14 del Código de Procedimiento Civil

“por ‘partes’ debe entenderse en principio *los litigantes* en el juicio...; pero en caso de surgir una incidencia, es indudable que por “parte” deberá entenderse también a *los terceros* que intervengan en esa incidencia, ya sea de *tercería*, de

17. Véase el dictamen citado de 18-3-70, p. 124.

18. Véase la referencia en Oscar Lazo y Juana Martínez Ledezma, *Código de Procedimiento Civil de Venezuela*, Tomo I, 1967, p. 127.

oposición a embargo u otras, y no únicamente las personas del actor y del demandante en el juicio principal”¹⁹.

Ahora bien, estos principios procesales son perfectamente congruentes con el supuesto previsto en el primer aparte del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en el cual se establece la prerrogativa procesal del Procurador de intervenir en juicios en que la República *no es parte*, como vigilante del proceso en resguardo de los intereses patrimoniales de ella, sin que por esa intervención adquiera carácter de parte, lo que no excluye que pueda la República convertirse en parte, cuando ello sea procedente de acuerdo al Código de Procedimiento Civil, al regular las diversas formas a través de las cuales un tercero en la relación procesal, puede hacerse parte.

Por ello, en definitiva, el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría, lo que establece es una posición de “tercero privilegiado” de la República, en el sentido de que con la notificación al Procurador, éste esté enterado del curso de un juicio, para poder intervenir cuando lo estime conveniente, frente a una de las actuaciones procesales indicadas en la norma, pero por las vías previstas para la intervención voluntaria de terceros en el Código de Procedimiento Civil. Sólo cuando esta intervención se produzca, es que la República podría adquirir la condición de parte. Esas vías, en efecto, son las siguientes: En primer lugar, la tercería, regulada en los artículos 387 y siguientes del Código; en segundo lugar, la oposición al embargo regulada en el artículo 469 del Código; y en tercer lugar, la apelación del tercero, prevista en el artículo 189, del mismo Código.

Estimamos que sólo cuando la República en juicios en los que no sea parte, actúe como tercero conforme a esos supuestos de los artículos 189, 387 y 469 del Código de Procedimiento Civil, desde el momento en que lo haga, adquirirá el carácter de parte, que antes no tenía, como sucede en el ámbito procesal ordinario²⁰.

Por supuesto, fuera de los casos mencionados de intervención de terceros, con motivo de la notificación que se haga al Procurador General de la República conforme a la primera parte del artículo 38 de la Ley Orgánica, en juicios en los que aquella no es parte, el Procurador General podría comparecer al proceso y hacer parte a la República, *solo cuando lo haga en carácter de parte demandada*, y en tal virtud, contestar la demanda y oponer excepciones.

Este supuesto se ha resuelto en una famosa decisión de la antigua Corte Federal de 16 de julio de 1958, en la cual se admitió el carácter de parte de la República a partir del momento de la litis contestación, al oponer excepciones a la demanda. En efecto, el supuesto del juicio que concluyó en esa sentencia, fue una demanda de reivindicación de un inmueble interpuesta por un particular contra unas empresas petroleras. El juicio fue repuesto porque no se había notificado al Procurador General de la República, y luego cuando se reinició, el Procurador compareció a la litis contestación oponiendo excepciones, alegando que la República era la única propietaria del inmueble que se pretendía reivindicar pues le había sido expropiado al particular demandante. Las excepciones que opuso fueron, precisamente, la de cosa juzgada y la de prohibición de la ley de admitir la acción propuesta, pues el inmueble se había expropiado por vía judicial. La Corte sostuvo que para el momento en el cual se había ordenado la reposición del juicio, por la falta de notificación al Procurador, “la Nación no era aún parte en el juicio; pero llegó a serlo categóricamente desde el día en que se efectuó la litis contestación, acto en el cual fueron opuestas dos excepciones de inadmisibilidad por la Nación, quedando así ésta constituida formalmente en parte litigante”²¹.

19. Véase en *Gaceta Forense* Nº 86, 1974, p. 818.

20. (Cfr. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo de 2-4-70 en *Gaceta Forense* Nº 68, p. 174.

21. Véase en *Gaceta Forense*, Nº 21, 1958, pp. 37 y 38.

Por tanto, la República en los juicios en que no es parte, por la notificación que se le haga al Procurador General conforme al primer aparte del artículo 38 de la Ley Orgánica, y por su intervención en el juicio, ni adquiere el carácter de parte, y ni siquiera determina ello el mismo "interés" de la República. Como también expresamente lo ha expresado la antigua Corte Federal:

"Es natural y lógico que la Nación, en lo que respecta a sus bienes e intereses, *gocce del privilegio de que se le entere de todo proceso* que pueda afectar dichos bienes a fin de que acuda al mismo y haga valer los derechos nacionales. Más no es la mera presencia de la Nación en el proceso lo que determina su interés en él; la calificación de tal interés ha de nacer de la actitud o postura que asuma, luego de estudiar debidamente el problema litigioso, el mandatario de la Nación; y si este funcionario considera que en el proceso no se afectan los intereses nacionales, y por ello se abstiene de alegar defensas, excepciones o recursos, no hay por qué considerar al Estado venezolano como interviniente en la litis"²².

Debe destacarse que, en todo caso, incluso en aquellos juicios en que tengan interés la República y no sea parte, la intervención vigilante en juicio del Procurador General de la República para oponerse a que se ejecute una medida de embargo sobre determinados bienes que puedan llegar a ser nacionales, no la convierten en parte. En efecto, de acuerdo al artículo 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y al artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes a la República no están sujetos a embargos, secuestros, hipotecas, ejecuciones interdictales, ni en general, a ninguna medida de ejecución preventiva o definitiva; y los jueces que conozcan de dichas ejecuciones, no sólo están obligados a suspender el procedimiento, sino que además, y de nuevo, están obligados a notificar al Ejecutivo Nacional, por órgano del Procurador General de la República, para que fije, por quien corresponda los términos en que haya de cumplirse lo sentenciado. Igual notificación procede si las medidas afectan bienes de otras entidades públicas o de particulares que estén afectadas al uso público, en cuyo caso el Ejecutivo Nacional debe tomar las medidas pertinentes en un lapso de 60 días.

Ahora bien, a los efectos de poder hacer valer dichas normas y oponerse en juicio a la ejecución de alguna de esas medidas, la intervención del Procurador en el mismo no le otorga la cualidad de parte. Así incluso, lo ha sostenido la antigua Corte Federal en sentencia del 11 de junio de 1959, en un juicio intentado por un particular contra empresas concesionarias de hidrocarburos; con motivo de la oposición que el Procurador General de la Nación formuló en relación a que, cualquiera que fuera el resultado del juicio, fuera "decretada o ejecutada ninguna medida preventiva ni definitiva, que en forma alguna vaya en daño o detrimento del interés de la Nación, por cuanto implique la destrucción o desmantelamiento parcial o total de las instalaciones y equipos existentes en los terrenos objeto de la demanda o en desmedro o perjuicio de la explotación industrial de los yacimientos petrolíferos que existen en esos mismos terrenos".

En ese proceso, afirmó la Corte,

"...el interés de la Nación... ha sido concretado a un problema que se relaciona, no con el fondo de la cuestión debatida *entre las partes*, sino con cualquier medida preventiva o ejecutiva que pudiera intentarse contra bienes que se consideran nacionales".

"Por consiguiente, en este proceso, el personero de la Nación *no sólo no tiene la cualidad de parte sino tampoco intervención en el problema mismo que*

22. Véase sentencia de 11 de junio de 1959, en *Gaceta Forense*, Nº 24, 1959, pp. 275 y 276.

se debate. Su misión ha sido y continuará siendo, la de vigilar que sobre los yacimientos petroleros existentes en el terreno en litigio, estimados como de propiedad nacional, no sean decretadas ni ejecutadas medidas que afecten en alguna forma los yacimientos petroleros allí existentes. *Esta función vigilante del mandatario de la Nación no implica intervención activa en el proceso...*²³.

Lo mismo puede afirmarse, incluso, en los casos en los cuales en un juicio entre personas jurídicas de derecho privado, el Procurador haga valer la prerrogativa procesal establecida en el último aparte del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, exigiendo la reposición de la causa por no habersele notificado del juicio, teniendo la República interés patrimonial en sus resultados. El Procurador General de la República, de nuevo, puede intervenir en el juicio, pero no por ello se hace parte en sentido procesal.

La distinción, por otra parte, está en la propia Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, cuando en sus artículos 49 y 50, entre otros, se distinguen "los juicios en que sea parte o intervenga la República".

Por tanto, la intervención del Procurador General de la República en un juicio entre personas jurídicas de derecho privado conforme a lo establecido en los apartes primero, tercero y cuarto del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, ni le confieren a ésta carácter de parte ni la intervención de la República se hace con carácter de parte. La República puede, por supuesto, adquirir la cualidad de parte, pero siempre que el Procurador utilice alguna de las vías previstas en el Código de Procedimiento Civil, para la intervención de terceros en el procedimiento.

V. LOS PODERES DEL JUEZ EN LA DETERMINACION DEL "INTERES" DE LA REPUBLICA Y LAS ACTUACIONES PROCESALES

Ahora bien, en los términos del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, debe tratarse de determinar los juicios en los cuales la República aún sin ser ni adquirir carácter de parte, puede intervenir porque alguna de sus actuaciones o providencias puedan obrar contra los intereses de la República.

En efecto, el artículo 38 se refiere a "toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obra contra los intereses patrimoniales de la República", y lo que establece es una obligación para los jueces de notificar al Procurador General de la República de dichas providencias. Esto implica que el juez tiene un evidente poder de apreciación sobre si *dichas medidas* "directas o indirectamente obran contra los intereses patrimoniales de la República". Pero además, es claro que la norma no hace referencia a que las actuaciones mencionadas, en un juicio, pueden producir una afectación eventual de dichos intereses, sino que la afectación sea actual, es decir, que las medidas afecten actualmente dichos intereses de la República, para el momento en que se introduzca la demanda, se formule la oposición o excepción, se dicte la providencia o sentencia o se presente la solicitud que menciona la norma. En definitiva, la obligación del artículo 38 surge para el juez, si él juzga que una actuación procesal *obra*, actualmente, directa o indirectamente, contra los intereses patrimoniales de la República.

Debe insistirse, además, que si bien la norma del artículo 38 de la Ley establece una obligación para los jueces de notificar al Procurador, este, podría darse por notificado directamente (renunciando, por supuesto al lapso de 90 días) de la demanda, de la oposición, de la excepción, de la providencia, de la sentencia o de la solicitud de cualquier naturaleza que estime que, directa o indirectamente, obre contra los

23. Véase en *Gaceta Forense*, Nº 24, 1959, pp. 277 y 278.

intereses patrimoniales de la República, a los efectos de su posible actuación en juicio, por los medios procesales a través de los cuales los terceros pueden intervenir en juicio, y siempre que el juez lo admita, conforme a su apreciación de que la medida obre, efectiva y realmente, contra los intereses de la República.

En estos casos de comparencia voluntaria del Procurador en el juicio, por supuesto, no puede tratarse de una intervención *en genérico* en el mismo, sino, como lo dice la ley, motivada por la demanda misma o por una excepción, providencia, sentencia o solicitud concreta y particulares que se planteen en el juicio, y que estime obran contra los intereses de la República.

Ciertamente, aun cuando en un juicio, el asunto no se lo hubiese planteado el Juez o no lo hubiesen planteado las partes, y no se hubiese producido notificación al Procurador General de la República, este tendría la prerrogativa de intervenir en el proceso, alegando que una actuación determinada obra (actualmente) contra los intereses de la República y podría pedir la reposición de la causa. Sin embargo, en estos casos, no basta la sola comparencia del Procurador General de la República en juicio para que se acuerde la reposición: el Procurador debe motivar cómo y por qué, actualmente, una demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud, directa o indirectamente, obra contra los intereses de la República, y el juez debe evaluar y apreciar los alegatos, y decidir en consecuencia, no estando, en absoluto, obligado a dictar la reposición. No se olvide que esta prerrogativa procesal de la República podría provocar la ruptura de la posición igual de las partes en el proceso, pues una reposición injustificada podría perjudicar innecesariamente la posición de alguna de ellas, vulnerando lo establecido en el artículo 21 del Código de Procedimiento Civil, que obliga a los Tribunales a mantener "a las partes en los derechos y facultades comunes a ellas, sin preferencias ni desigualdades; y en los privativos de cada una, las mantendrá respectivamente, según lo acuerde la ley a la diversa condición que tengan en el juicio, sin que puedan permitir ni permitirse ellos extralimitaciones de ningún género".

Una decisión de reposición de la causa a instancia del Procurador General de la República, sin que una particular actuación o providencia obre, actual y realmente, directa o indirectamente, contra los intereses de la República, violentaría en forma inadmisiblemente ese principio procesal fundamental.

Por tanto, es el Juez, en definitiva, el que debe decidir si una actuación procesal obra, efectivamente, contra los intereses de la República, sea que ello lo alegue una de las partes de un juicio, pidiendo simplemente la notificación del Procurador; sea que el propio Procurador General planteé la reposición.

Ello resulta, evidentemente, de la doctrina de la Corte Suprema de Justicia, establecida en la sentencia de 4 de junio de 1965 de la Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo (donde se afirma que "De ahí que si el Juez de la causa no acordó la notificación solicitada..."²⁴). La Corte Suprema, incluso, en otra sentencia de la misma Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo del 10 de agosto de 1966, destacaba el acierto de la sentencia recurrida en Casación, de desestimar un pedimento de que se notificase al Procurador General de la República conforme a la norma mencionada y los peligros que para el orden procesal ello acarrea, en la siguiente forma:

"... Mal podría considerarse que se cumplen esos extremos (que una actuación obre contra los intereses patrimoniales de la República) por el sólo hecho de que determinados inmuebles queden comprendidos en un Decreto creando un Parque Nacional. Será sólo cuando por expropiación u otros medios, la Nación haya entrado a ejercer verdaderos derechos de propiedad y posesión en beneficio de la colectividad, cuando podrá decirse que haya un verdadero interés en la Nación afectable por cualquier demanda o solicitud. En casos como

24: Véase *Gaceta Forense*, N° 48, 1965, pp. 517 y 518.

el de autos, el interés de la Nación, es tan remoto que, aceptar la tesis del recurrente, conduciría al absurdo de que en más de una demanda habría que notificar a la Nación, pues siempre sería fácil establecer una relación que condujera a ver un interés siquiera indirecto de parte de la misma Nación”²⁵.

Es más, en sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de 12 de diciembre de 1963, la Corte Suprema desechó la solicitud del propio Procurador General de la República de plantear la intervención de la República en juicio conforme al artículo 55 de la Ley de la Procuraduría (art. 38 vigente), para lo cual apreció, entre otros aspectos: “no se alcanza a comprender cómo pueden aparecer comprometidos los intereses del Fisco... pero de las actas no aparece demostrado, pues que ni siquiera surge indicio de ello, que el caso de autos corresponda a tales supuestos...”, concluyendo con estas apreciaciones, tratándose en el juicio en cuestión, de una acción de inquisición de paternidad y petición de herencia:

“Admitir, entonces como correcta la pretensión fiscal, aquí invocada, conduciría al absurdo de que tales acciones llegarían a ser prácticamente indeducibles; y el absurdo subiría de punto, si se observa que, por el solo hecho de aparecer nuevos herederos, el Fisco ha de intervenir necesariamente en todos los juicios que se susciten entre ellos. Todos esos juicios, también por el solo hecho de que con su instauración se reduce el monto del impuesto, estarían sometidos a un doble grado de jurisdicción: los Tribunales de Primera Instancia y este Supremo Tribunal, con el consiguiente menoscabo de los derechos de los propietarios, quienes injustificadamente se encontrarían privados del recurso extraordinario de casación”²⁶.

Y es que no debe olvidarse que el artículo 33, ordinal 17, de la derogada Ley Orgánica de la Corte Federal, le atribuía competencia para conocer de las apelaciones que se interpusieran contra las sentencias adoptadas en los juicios en que la Nación fuera parte o en los que interviniera, siendo una excepción al principio general del artículo 234 del Código de Procedimiento Civil, lo cual llevó a la propia Corte a señalar, como ya se ha dicho, que “el criterio para determinar cuándo la Nación es parte o cuándo tiene intervención en el proceso, ha de aplicarse, en cada caso, en la forma restrictiva en que se inspira toda norma de excepción”²⁷.

Por tanto, en todo caso, es el juez y no el Procurador General de la República o el alegato de las partes, quien debe juzgar sobre si una actuación procesal obra contra los intereses de la República. Incluso en esta materia, ni siquiera presunciones existen derivadas de la jurisprudencia. Por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 1964 en Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo negó la aplicación de la norma aún tratándose de que un Instituto Autónomo era parte en el proceso.

En efecto, en sentencia de 7 de julio de 1964, la Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo de la Corte, negó la necesidad de notificar al Procurador General de la República solicitada en un juicio seguido por un particular contra una Municipalidad, en el cual esta alegó, en juicio que los terrenos en litigio los poseía como arrendataria de bienes que pertenecían al Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado que además gozaba de los privilegios y exenciones del Fisco Nacional, razón por la cual requería debía notificarse al Procurador General de la República conforme a la Ley que la rige. La Corte Suprema declaró sin lugar la violación del artículo 55 de la anterior Ley de la Procuraduría (equivalente al 38 de la actual), y a ese efecto señaló:

25. Véase en *Gaceta Forense*, Nº 53, 1966, p. 253.

26. Véase en *Gaceta Forense* Nº 42, 1963, pp. 363 y 364.

27. Véase sentencia de la antigua Corte Federal de 11-6-59 en *Gaceta Forense* Nº 24, 1959, p. 278.

“... al establecerse el Instituto en referencia con personalidad jurídica, autónoma dentro de la finalidad primordial de agilizar actividad íntimamente ligada a la economía privada, que de otra manera estaría entrabada por las rígidas normas que gobiernan al Fisco Nacional, y al limitarse la aplicación al Instituto de las normas de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública sólo a las excepciones y privilegios contemplados en la misma, debe concluirse que en relación al expresado Instituto son inaplicables las disposiciones contenidas en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, así como los artículos 54, 55 y 56 de la Ley de la Procuraduría General de la República y del Ministerio Público”²⁸.

Por tanto, incluso tratándose de juicios en los cuales sea parte un Instituto Autónomo, por ello no puede presumirse que exista un interés patrimonial de la República que necesariamente se vea afectado por alguna actuación procesal que obligue en todos los casos, al Juez, a notificar al Procurador en los términos del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Aún en esos casos, es el juez el que debe apreciar si las actuaciones procesales en un juicio contra un Instituto Autónomo obran, actualmente, contra los intereses de la República, y si por ello debe o no notificar al Procurador General de la República. No se puede afirmar, en genérico, por tanto, como lo ha hecho el Procurador General de la República en oficio circular que ha remitido a todos los jueces de la República en febrero de 1984, que “El interés indirecto se virtualiza en las situaciones que se presentan en los procesos contra los institutos y Establecimientos Públicos Autónomos, Corporaciones Públicas Nacionales, empresas de capital mixto, compañías anónimas cuyos patrimonios están constituidos, en todo o en parte, por bienes y valores pertenecientes a la República (Fisco Nacional)”, indicándole a los jueces, que “en todos esos casos es requisito impermitible para la validez y formación del proceso, la notificación del Procurador General de la República”.

Se insiste, es el juez el llamado a determinar si una actuación procesal en un juicio en el cual sea parte un instituto autónomo afecta el patrimonio de la República, directa o indirectamente, en cuyo caso es el juez quien debe decidir la notificación al Procurador, si estima que la actuación puede afectar el patrimonio nacional. Ello resulta, así, también, de la propia sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 10 de agosto de 1977, que cita el Procurador en el mencionado Oficio-circular en febrero de 1984, y de la cual deduce una presunción que no existe legalmente, para indicarle a los jueces que siempre que “un instituto autónomo nacional o empresa en que la República tiene interés es demandada, los jueces están obligados a notificar al Procurador General de la República de la demanda, de la sentencia y de toda oposición, excepción, providencia o solicitud de cualquier naturaleza”.

En efecto, en la mencionada sentencia de la Corte de 10 de agosto de 1977 al distinguir los dos supuestos previstos en el artículo 38 de la Ley y decir que “la primera es atinente a actuaciones que directa o indirectamente obren contra los intereses patrimoniales de la República, mientras que la segunda, se refiere a los juicios en que la República sea parte”, resolvió lo siguiente en cuanto a juicio de expropiación:

“... cuando la República es la demandante, es aplicable la segunda de dichas disposiciones, mientras que cuando la expropiación es solicitada por un Instituto Autónomo como sería el caso de autos, la aplicable, sería la primera disposición transcrita, *siempre y cuando fuere procedente, siendo necesario examinar previamente, en qué medida puede obrar contra los intereses patrimoniales*

28. Véase en *Gaceta Forense* N° 45, 1964, p. 332.

de la República la sentencia o decisión que determina el monto de la indemnización derivada de la expropiación”²⁹.

En consecuencia, los jueces destinatarios de la norma del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, son los llamados a apreciar si determinada actuación o providencia en un juicio en el cual no es parte la República, obra contra sus intereses y por tanto, deben notificarla al Procurador General de la República.

VI. CONCLUSIONES

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, resultan las siguientes conclusiones:

1. Conforme al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Procurador puede intervenir, sin ser parte, en juicios como los mencionados en su comunicación, sólo cuando estime que una demanda, una oposición, una excepción, una providencia o cualquier actuación, directa o indirectamente, obra contra los intereses patrimoniales de la República.

En esos casos, el Procurador no puede intervenir en genérico, en un juicio, sino en concreto, frente a una providencia o actuación procesal determinada, en cuyo caso interviene como vigilante de los intereses de la República, sin que ésta adquiera el carácter de parte.

Esta intervención puede hacerse cuando el Juez notifique al Procurador, en cuyo caso este tiene un lapso de 90 días para quedar notificado; o puede plantearla directamente el Procurador, dándose por notificado de la actuación o providencia concreta, en juicio, en cuyo caso se entiende que renuncia al plazo que le da la ley para hacerse un conocimiento exacto del asunto.

Con motivo de la intervención en un juicio en los términos antes indicados, la República podría adquirir la cualidad de parte sólo por los medios procesales previstos en el Código de Procedimiento Civil para la intervención de terceros en un proceso.

En consecuencia, es absolutamente improcedente e ilegal, que el Procurador haga parte a la República en un juicio, pura y simplemente, y más improcedente aún es que la adhiera a los pedimentos de una parte, sobre todo, de la demandante.

2. La razón por la cual se establece la prerrogativa procesal a favor del Procurador, de ser notificado de esas actuaciones o diligencias procesales e intervenir, como vigilante, en esos juicios, es que alguna de ellas (la demanda, una oposición, una excepción, una providencia o cualquier solicitud), directa o indirectamente, obra, actualmente, *contra* los intereses patrimoniales de la República. El juez es, por tanto, quien debe apreciar la situación y en consecuencia, ordenar la notificación o admitir o rechazar la intervención del Procurador en una actuación procesal concreta.

En todo caso, no se admite la intervención del Procurador General de la República, en un juicio entre partes, alegando no que una demanda *obra contra* los intereses patrimoniales de la República, sino aparentemente *a favor* de ella. La figura del coadyuvante o adherente a la demanda no existe en el procedimiento civil, ni está prevista en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

3. En los juicios en los cuales sea parte un instituto autónomo o una empresa del Estado, la República podría tener interés, porque se estime que alguna actuación o providencia *obra* contra los intereses de la República. Sin embargo, ello no puede presumirse, es decir, no siempre que un ente estatal de los mencionados sea deman-

29. Véase en *Jurisprudencia Venezolana*, Ramírez y Garay, Tomo LVII, 1977, Tercer Trimestre, p. 591.

dante o demandado, las actuaciones procesales del juicio tiene que presumirse que obran contra los intereses de la República.

Por otra parte, la posible intervención en esos juicios del Procurador, no podría fundamentarse en que la República tiene interés "en el juicio", sino en el hecho de que, como lo dice la Ley, una demanda, excepción, oposición, providencia o solicitud obra, actualmente, contra los intereses patrimoniales de la República.

4. De admitirse que la Procuraduría puede hacer parte a la República en un juicio en el cual una empresa del Estado intervenga como parte, por el sólo hecho de ser una empresa cuyas acciones pertenecen a un Instituto Autónomo, ello conduciría al absurdo de que tendría que intervenir en todos los juicios en los cuales no sólo dicha empresa sea parte, sino todos los otros institutos de crédito de propiedad pública que están en la misma situación, y todas las cientos de empresas filiales de institutos autónomos. Evidentemente que esa intervención, sólo en algunos juicios, lesionaría el principio constitucional de la no discriminación.

Además es evidente que de admitirse que la República pueda hacerse parte en un juicio en el que no tiene esa cualidad, adhiriéndose a una posición procesal, por ejemplo la del actor, no solo conduciría a romper la igualdad de las partes en el proceso, que los jueces están obligados a mantener, pues provocaría que la República, en ese juicio, gozaría de los privilegios y prerrogativas del Fisco; sino que podría perjudicar a la propia República.

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL RECURSO DE AMPARO

Hildegard Rondón de Sansó
*Magistrado de la Corte Primera de lo
Contencioso-Administrativo*

Se insiste en los medios jurídicos en la necesidad de una regulación del Amparo, que extienda la protección efectiva de dicha institución a otros derechos constitucionalmente garantizados diferentes a la libertad personal, ya que este último tiene su expresa normativa en la disposición transitoria quinta de la Constitución. En efecto, el artículo 49 de nuestro texto fundamental indica en su encabezamiento que: "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".

La situación creada con la vigencia de la norma constitucional y de la mencionada disposición transitoria planteó una larga polémica, por cuanto esta última reguló el amparo de la libertad personal, estableciendo al efecto la posibilidad de que fuese expedido por un Juez Penal de Primera Instancia un mandamiento de *Habeas Corpus*. Se pensó así que el régimen previsto para esta específica forma de amparo podía ser aplicado por analogía para la tutela de otros derechos. Las posiciones que se sostuvieron y que aún se sostienen al efecto eran sustancialmente dos: la de quienes estimaban que la disposición del artículo 49 era de carácter meramente pragmática, en virtud de lo cual hasta tanto no fuese dictada una ley reguladora del amparo no podía hacerse valer tal derecho, sino en los casos en los cuales estuviese referido a la violación de la libertad personal, única figura regulada expresamente por la tantas veces citada disposición transitoria quinta; la posición de quienes refutaban la tesis antes expuesta por estimar que el artículo 50 de la Constitución prescribe que: "La falta de ley reglamentaria de estos derechos (los derechos y garantías constitucionales) no menoscaba el ejercicio de los mismos". Por todo lo anterior sé estimaba que, aun cuando no existiese una ley reguladora del amparo en general, el mismo podía hacerse valer utilizándose como procedimiento válido el contemplado en la norma transitoria. Es sabido que la Corte Suprema de Justicia intervino para detener, con un acuerdo con fuerza vinculante, el caos que la aplicación de esta segunda tesis había creado, por cuanto a través de ella los jueces penales conocían de todo tipo de materias cuando les era solicitado el amparo de cualquier derecho constitucionalmente previsto.

Mucho se ha escrito e incluso se ha trabajado sobre la regulación del amparo y es ante el temor de que la prisa de nuestros legisladores pueda acoger algún proyecto que se inspire en legislaciones que si bien lo contemplan, sin embargo se fundan en sistemas totalmente distintos al nuestro, es por lo que consideramos oportuno precisar los lineamientos constitucionales que el amparo plantea para que su regulación no desvirtúe su espíritu y propósito.

El amparo se presenta como un recurso desde el punto de vista procesal, esto es, constituye un medio o vía de impugnación de un acto formulado o que deba presumirse que lo ha sido en base a una disposición de ley (acto tácito, silencio administrativo, etc.). Al indicar que es un recurso se está diciendo que sólo contra una decisión expresa o tácita que lesione la esfera de los intereses de un sujeto el mismo puede oponerse. En el derecho que regula la forma y medios de defensa de los intereses, esto es en el Derecho Procedimental, se distinguen entre las acciones o demandas que son las vías a través de las cuales se hace valer una pretensión frente

a un sujeto y el recurso, que es la conducente para atacar una decisión que se estima es contraria a derecho. La acción es esencialmente subjetiva por cuanto implica la confrontación de la posición del actor con la posición del demandado. Ella hace surgir de inmediato una parte, que es la que actúa en la reclamación de su pretensión, frente a la cual habrá de colocarse otra parte que es aquella contra quien la misma se deduce. El recurso, por el contrario, es esencialmente objetivo, por cuanto más que hacer valer su propio derecho quien lo ejerce lo que hace es imputarle a un acto, decisión o sentencia vicios que atentan contra la legitimidad que lo rige. De allí que el recurso no establezca verdaderas y propias "partes" en sentido procesal, por cuanto el mismo implica esencialmente el ataque objetivo contra una decisión cuya extinción parcial o total se pide para el restablecimiento del orden jurídico afectado por el acto.

El amparo es un recurso contra un acto de una autoridad pública. En efecto, no puede pensarse que el amparo pueda ser ejercido como una vía de acción, por cuanto su naturaleza antes señalada de recurso impide que se ejerza sin que medie un acto expreso o tácito. Por otra parte es un recurso contra un acto del Poder Público, ya que las relaciones entre los particulares se rigen por el Derecho Privado y se ventilan por los medios que el mismo establece. En efecto, el régimen jurídico que regula las relaciones entre particulares, que tiene sustantivamente su sede principal en el Código Civil y adjetivamente su sede principal en el Código de Procedimiento Civil, no requeriría de una disposición expresa de la Constitución que garantizara el goce y disfrute que el ordenamiento jurídico ofrecen, por cuanto existen múltiples textos en todas las especialidades cuya normativa arranca de las dos bases sustantivas y adjetivas que antes enunciáramos.

La afirmación anterior determina que el campo del recurso de amparo es el de las relaciones entre un particular y una autoridad pública que, a través de un acto, lesione los derechos fundamentales que la Constitución establece. No hay recurso de amparo de un particular frente a otro, sino de un particular frente al Poder Público.

Tal como se señaló precedentemente y está expresamente establecido en el citado artículo 49, el recurso de amparo sólo opera cuando se alegue la violación "de los derechos y garantías que la Constitución establece". De lo anterior emerge que el recurso de amparo es un recurso de inconstitucionalidad. No puede hacerse valer tal medida contra los actos ilegales del Poder Público, sino contra aquellos que, en violación de la norma fundamental, lesionen a un particular en los derechos que ella consagra.

El procedimiento del amparo está destinado a producir "el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida por el acto de la autoridad pública". Este carácter sumario que lleva a la toma de decisión nos indica que el amparo no tiene un carácter de pronunciamiento de fondo, sino que está destinado a otorgar una protección inmediata de un derecho constitucional que ha sido lesionado sin que tal declaración necesariamente implique una decisión sobre el fondo. El recurso de amparo pretende que se restablezca un derecho constitucional infringido, que se le restituya a un sujeto el disfrute de un derecho constitucional del cual se le ha privado. No pretende que se califique como legítimo o ilegítimo el acto que infringe ese derecho como condición para su inmediato restablecimiento y como es lógico suponer, de lo anterior deriva el carácter cautelar o preventivo que el amparo posee. En efecto, no puede pretenderse que el amparo, siendo un procedimiento "breve y sumario", vaya al fondo del asunto, porque si bien es cierto que la justicia ha de ser rápida, también para ser tal ha de decidir en base a todos los elementos de juicio aportados, lo cual se opone a la sumariedad y brevedad que la Constitución exige.

Hechas las anteriores consideraciones de las mismas ya se deduce una serie de notas que, sin que deriven de extensos estudios doctrinarios o de legislación comparada, emergen por sí mismas del texto del artículo 49 de la Constitución y que

resumidas nos indican lo siguiente: Primero: el recurso de amparo es la impugnación de un acto tácito o expreso; segundo: el recurso de amparo se ejerce frente a una autoridad pública; tercero: el recurso de amparo es un recurso de inconstitucionalidad; cuarto: el recurso de amparo es una medida cautelar. De las razones antes delineadas aparecen igualmente otras que podemos sintetizar así: El recurso de amparo tiene un carácter residual, por cuanto el mismo no podría operar cuando la Constitución o la ley establezcan vías expresas para el restablecimiento de los derechos violados por una autoridad pública. El recurso no podría operar contra los actos del Poder Legislativo ya que las vías para su impugnación están preestablecidas. No podría operar contra las decisiones de los jueces en los procedimientos en curso o ya concluidos por cuanto el carácter residual que posee choca contra la existencia de los remedios procesales expresamente concedidos contra los mismos. El recurso no puede operar contra decisiones atacadas de ilegalidad, por cuanto sólo la violación directa de la Constitución produce la lesión de las garantías constitucionales.

De todo este cúmulo de consideraciones emerge una serie de reglas que nos guían hacia conclusiones básicas. Ellas son:

Si el recurso de amparo es ejercible contra las autoridades administrativas, el juez competente para conocer del mismo no puede ser sino el juez contencioso-administrativo porque sólo éste tiene poder *ratione personae* para conocer de las decisiones de la Administración, para anularlas o suspender temporalmente sus efectos. De allí que una regulación global del amparo tiene que eliminar la competencia de los jueces penales para decretar *habeas corpus*, ya que el juez contencioso-administrativo es el único competente para decidir en vía principal sobre los actos administrativos y es ante los mismos ante quienes han de hacerse valer los recursos de amparo, incluso los relativos a la libertad personal.

Existiendo como existe en Venezuela el recurso de inconstitucionalidad a través del cual pueden impugnarse los actos violatorios de la Carta Fundamental, tanto por la infracción objetiva de ella (cualquiera de sus normas) como por violación subjetiva (lesión de las garantías constitucionales), la regulación del recurso de amparo debería limitarse a establecer el régimen del restablecimiento cautelar, provisional, de los derechos lesionados hasta tanto se decida el fondo, constituido por la legitimidad o ilegitimidad del acto.

La competencia de los tribunales contencioso-administrativo para conocer de los recursos de amparo deriva no sólo de los elementos enunciados, sino del texto expreso del artículo 206 de la Constitución que establece que los mismos son competentes "para disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la autoridad administrativa".

El recurso de amparo debe ser confiado para su conocimiento y decisión a los jueces contencioso-administrativos, quienes ya tienen el poder de suspender los actos administrativos, acordado por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Este poder de suspensión se transforma, en los casos en los cuales el mismo deriva del conocimiento del recurso de amparo, por cuanto no es necesario para su procedencia que se demuestre la existencia de un daño irreparable o de difícil reparación en la definitiva, sino que basta con que se compruebe la lesión al derecho o garantías constitucionales.

Ahora bien, ¿cuáles son los derechos o garantías constitucionales que se protegen con el recurso de amparo? A nuestro ver, la esfera tutelada es la de los derechos individuales contenidos en el Capítulo III del Título III de la Constitución, con lo cual se excluye todo el campo de los derechos sociales que pertenecen no sólo al individuo como tal sino a las comunidades y están cada uno de ellos protegidos por legislaciones especiales (Ley del Trabajo, Ley de Protección Tutelar de Menores, Leyes Sanitarias, Ley Orgánica de Educación, Ley contra Despidos Injustificados, Ley

del Seguro Social Obligatorio); se excluye igualmente el campo de los derechos económicos que ya están especialmente tutelados por una extensa normación (Ley de Protección al Consumidor, Leyes de Nacionalización, Ley de Propiedad Industrial, Ley sobre el Derecho de Autor, Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, Ley de Reforma Agraria, Ley Orgánica del Ambiente, Normas Reguladoras de los Capitales Extranjeros, leyes relativas al ejercicio profesional). Hechas las anteriores exclusiones, el amparo recaería sobre los derechos individuales que la Constitución enuncia: el derecho a la vida; el derecho a la protección del honor, la reputación y la vida privada; el derecho a la libertad y seguridad personales; el derecho a la igualdad de los ciudadanos excluyéndose toda discriminación fundada en la raza, sexo, credo o condición social; la inviolabilidad de la correspondencia; la libertad de tránsito, la libertad de culto, la libertad de pensamiento y expresión, el derecho a no ser juzgado sino por el juez natural, el derecho de asociación y el derecho de reunión.

Son los anteriores los lineamientos generales del amparo que, por desprenderse del texto y espíritu de la norma que lo consagra, deben inspirar a la ley que haga su regulación.

LEGISLACION

Información Legislativa

LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL PRIMER TRIMESTRE DE 1985

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

SUMARIO

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*. A. Organismos de la Presidencia de la República. B. Procuraduría General de la República. C. Organización Ministerial. a. Ministerio de Relaciones Exteriores. b. Ministerio de Justicia. c. Ministerio de Educación. d. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. e. Ministerio de la Juventud. f. Ministerio de Agricultura y Cría. g. Ministerio de Energía y Minas. h. Ministerio de Desarrollo Urbano. i. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. D. Organismos Regionales. 2. *Administración Descentralizada*.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Financiero*: Crédito Público. 2. *Sistema Presupuestario*. A. Instructivo N° 3 sobre Modificación y Reprogramación de la Ejecución Presupuestaria. B. Comités Institucionales de Presupuesto. C. Ejecución del Presupuesto Manejado Mediante Avances. 3. *Sistema de Estadística e Informática*. 4. *Sistema de Personal*. A. Especificaciones Oficiales de Clases de Cargos. B. Personal al Servicio del Ministerio de Educación. C. Personal al Servicio de la Contraloría. D. Régimen de Personal del Poder Judicial. 5. *Sistema de Licitaciones Públicas*. 6. *Sistema de Control Fiscal*.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*. A. Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales. B. Canje de Notas Diplomáticas. C. Normas sobre Liquidación de Recaudación de derechos consulares. 2. *Justicia*. A. Régimen de Registro y Notarías Públicas. a. Notarías Públicas. b. Registro Público. B. Organización Judicial. C. Sistema Penitenciario.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen Impositivo*. A. Impuesto sobre la Renta. B. Aduanas. 2. *Régimen de las Finanzas*. A. Régimen de la Moneda y del Control de Cambio. a. Convenios Cambiarios. b. Decretos y Resoluciones sobre Deuda Privada Externa. B. Regulación de Operaciones de Seguros. 3. *Régimen de la Industria*. 4. *Régimen del Comercio: Precios Máximos de Venta al Público*. 5. *Control de Asociaciones y Organismos de Integración Cooperativa*. 6. *Régimen del Comercio Exterior*. A. Régimen Cambiario de las Importaciones. B. Importación de Productos Agropecuarios Deficitarios. C. Importaciones que ingresen al Puerto Libre de la Isla de Margarita. D. Exportaciones. 7. *Régimen de Energía y Minas*. 8. *Régimen de Desarrollo Agropecuario*. 9. *Tasas y Tarifas de Servicios Públicos*. A. Servicios de Energía Eléctrica. B. Servicio Telefónico. C. Servicios Portuarios. D. Tasas Aeroportuarias. 10. *Desarrollo Turístico*.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Educación*. 2. *Sanidad*. 3. *Relaciones Laborales*.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Urbanismo*. A. Desarrollo Habitacional. B. Servicios Urbanos. C. Planes Rectores de Desarrollo Urbano. 2. *Régimen de los Recursos Naturales y Protección Ambiental*. A. Protección Ambiental. B. Régimen de Caza y Pesca. C. Sanidad Animal. D. Productos Forestales. 3. *Ré-*

gimen de Transporte y Tránsito. A. Transporte y Tránsito Terrestre. B. Transporte y Tránsito Aéreo. a. Tráfico Aéreo. b. Tasas por Servicios de Aeronavegación. c. Fijación de tarifas e itinerarios de Vuelo. C. Transporte y Tránsito Marítimo. 4. Régimen de Comunicaciones.

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. Administración Central

A. Organismos de la Presidencia de la República

—Decreto Nº 400 de 14-12-1984 mediante el cual se reforma el Decreto Nº 2.241 de 25-9-1983, relativo a la Comisión Para el Estudio del Transporte en el Estado Mérida. *G.O.* Nº 33.136 de 3-1-1985.

—Decreto Nº 444 de 20-12-1984 mediante el cual se dispone que el Consejo Nacional de Fronteras será un organismo de carácter permanente integrado por un representante principal y el respectivo suplente de cada Ministerio, de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y de la Secretaría Permanente del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa. *G.O.* Nº 33.138 de 7-1-1985.

—Decreto Nº 508 mediante el cual se reforma el Decreto Nº 96 de 27-4-1984 relativo a la Comisión creada con el objeto de autorizar la adquisición de divisas destinadas al pago de los intereses de la deuda privada externa financiera de los sectores financiero y no financiero, en trámite de registro causado o por causarse hasta el 30-6-1985. *G.O.* Nº 33.173 de 27-2-1985. *G.O.* Nº 33.177 de 5-3-1985 (reimpresión por error de copia). *G.O.* Nº 33.178 de 6-3-1985 (reimpresión por error de copia).

—Decreto Nº 509 mediante el cual se reforma el Decreto Nº 1.635 de 15-6-1976, relativo al carácter, integración y funciones del Consejo Nacional de Marina Mercante. *G.O.* Nº 33.177 de 5-3-1985.

B. Procuraduría General de la República

—Resolución Nº 79 de la Procuraduría General de la República de 10-1-1985, mediante la cual se crea la Comisión Asesora del Contencioso de la Carrera Administrativa, adscrita a la Dirección de Asesoría y del Contencioso-Administrativo. *G.O.* Nº 33.141 de 10-1-1985.

C. Organización Ministerial

a. Ministerio de Relaciones Exteriores

—Resolución Nº 133 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 2-2-1985, mediante la cual se crea la Comisión para programar y ejecutar planes y actividades en materia de consumo y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas dentro del área de la competencia que le está atribuida legalmente. *G.O.* Nº 33.173 de 27-2-1985.

—Resolución Nº 73 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 25-1-1985, mediante la cual se dicta el Reglamento de los Institutos Venezolanos para la Cultura y la Cooperación. *G.O.* Nº 33.160 de 6-2-1985.

b. *Ministerio de Justicia*

—Resolución N° 42 del Ministerio de Justicia de 19-12-1984, mediante la cual se designa y se instala la Comisión que tendrá a su cargo la preparación de un Anteproyecto de Ley Contra el Crimen Organizado, la cual queda integrada por las personas que en ella se señalan. *G.O.* N° 33.135 de 2-1-1985.

—Resolución N° 4 del Ministerio de Justicia de 13-2-1985, mediante la cual se reestructura la Comisión designada para la preparación de un Anteproyecto de Ley Contra el Crimen Organizado. *G.O.* N° 33.166 de 14-2-1985.

c. *Ministerio de Educación*

—Resolución N° 20 del Ministerio de Educación de 25-1-1985, mediante la cual se designa una Comisión que tendrá por finalidad establecer los criterios para efectuar la clasificación de los planteles educativos en oficiales y privados. *G.O.* N° 33.155 de 30-1-1985.

—Resolución N° 24 del Ministerio de Educación de 29-1-1985, 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 Valencia. *G.O.* N° 33.155 de 30-1-1985.

—Resolución N° 25 del Ministerio de Educación de 30-1-1985, mediante la cual se designa una Comisión que se encargará de estudiar la factibilidad de transformar el Instituto Experimental de Formación Docente en una Unidad de Aplicación adscrita a la Universidad Pedagógica Experimental Libertador y de presentar la estructura organizativa de la misma. *G.O.* N° 33.157 de 1-2-1985.

—Resolución N° 57 del Ministerio de Educación de 6-2-1985, mediante la cual se designa una Comisión que tendrá por finalidad establecer los criterios para efectuar la clasificación de los planteles educativos tanto oficiales como privados. *G.O.* N° 33.162 de 8-2-1985.

—Resolución N° 154 del Ministerio de Educación de 14-3-1985, mediante la cual se designa una Comisión para que, en un plazo de un año, realice un estudio prospectivo de todo el sistema educativo venezolano y presente las recomendaciones pertinentes que puedan servir de base para la reformulación de las políticas educativas del Estado. *G.O.* N° 33.191 de 25-3-1985.

—Resolución N° 70 del Ministerio de Educación de 12-2-1985, mediante la cual se reforma la Resolución N° 567 de 18-10-1984 en lo relativo a la Junta Coordinadora Integrada del Centro Médico-Odontológico del Ministerio de Educación. *G.O.* N° 33.171 de 25-2-1985.

—Resolución conjunta Nos. 149-A y 421-A de los Ministerios de Educación y Sanidad y Asistencia Social, de 13-3-1985, mediante la cual se crea la Comisión Nacional para el Estudio de la Carrera de Técnico Superior en Enfermería. *G.O.* N° 33.193 de 27-3-1985.

d. *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*

—Resolución N° G-371 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 14-12-1984, mediante la cual se crea la Comisión Técnica Nacional de Prevención y Control de Infecciones Hospitalarias, adscrita a la Dirección de Epidemiología y Programas de Salud del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. *G.O.* N° 33.136 de 3-1-1985.

—Resolución Nº G-412 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 15-2-1985, mediante la cual se crea una Comisión que tendrá por objeto conocer, estudiar, analizar y asesorar a las autoridades competentes del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social en la evaluación y selección de los equipos requeridos para la dotación del Hospital Ranurares Balza de San Juan de Los Morros, Estado Guárico. *G.O.* Nº 33.167 de 15-2-1985.

e. *Ministerio de la Juventud*

—Resolución Nº 75 del Ministerio de la Juventud de 27-2-1985, mediante la cual se designa una Comisión encargada de la reorganización programática del Instituto Nacional del Menor. *G.O.* Nº 33.174 de 28-2-1985.

f. *Ministerio de Agricultura y Cría*

—Resolución Nº DM-75 del Ministerio de Agricultura y Cría de 25-1-1985, mediante la cual se crea el Comité Directivo del Programa de Desarrollo Tecnológico y Agropecuario "Prodetec". *G.O.* Nº 33.155 de 30-1-1985.

—Resolución Nº 111 del Ministerio de Agricultura y Cría de 21-2-1985, mediante la cual se modifica el artículo 1º de la Resolución Nº 76 de 25-1-1985 en relación a la creación del Comité Directivo del Programa de Desarrollo Tecnológico y Agropecuario, "Prodetec". *G.O.* Nº 33.170 de 22-2-1985.

g. *Ministerio de Energía y Minas*

—Resolución Nº 63 del Ministerio de Energía y Minas de 11-2-1985, mediante la cual se dicta el Reglamento Interno de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Energía y Minas. *G.O.* Nº 33.167 de 17-2-1985.

h. *Ministerio de Desarrollo Urbano*

—Resolución Nº 12 del Ministerio de Desarrollo Urbano de 6-2-1985, mediante la cual se suprime la Oficina Técnica Especial del Sismo y se ordena la asignación del fondo documental que constituyen los archivos de esa dependencia a la Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas, quien asumirá su preservación y utilización con fines científicos. *G.O.* Nº 33.160 de 6-2-1985.

i. *Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*

—Resolución Nº 19 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 27-3-1985, mediante la cual se dicta el Reglamento Interno de la Consultoría Jurídica del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. *G.O.* Nº 33.193 de 27-3-1985.

D. *Organismos Regionales*

—Decreto Nº 456 de 7-1-1985 mediante el cual se dicta el Régimen para la Administración de los Sistemas de Acueductos, Cloacas y Drenajes en la zona del Desarrollo de Guayana. *G.O.* Nº 33.138 de 7-1-1985.

2. *Administración Descentralizada*

—Decreto N° 445 de 27-12-1984 mediante el cual se reforman las Normas para la Supresión de la Corporación Venezolana de Fomento. *G.O.* N° 33.138 de 7-1-1985.

—Decreto N° 533 mediante el cual se modifica el artículo 7° del Decreto N° 308 de 10-10-1984 relativo a las Normas para la Supresión de la Corporación de Mercadeo Agrícola. *G.O.* N° 33.187 de 19-3-1985.

—Decreto N° 540 mediante el cual se dicta el Estatuto del Fondo de Garantía del Depósito y Protección Bancaria. *G.O.* N° 33.190 de 22-3-1985.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Financiero: Crédito Público*

—Decreto N° 489 de 30-1-1985 mediante el cual se reforma el Decreto N° 276 de 10-9-1984 relativo a la Vigésima Tercera Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional. *G.O.* N° 33.156 de 31-1-1985.

—Decreto N° 519 mediante el cual se procede a la Trigésima Tercera Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional, constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de 1.254.540.000 destinados a cancelar obligaciones, debidamente comprobadas al 1-1-84, contraídas con contratistas y proveedores por los entes públicos indicados. *G.O.* N° 33.181 de 11-3-1985.

—Decreto N° 537 mediante el cual se procede a la Trigésima Cuarta Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de 578.320.000 destinados a cancelar obligaciones, debidamente comprobadas al 1° de enero de 1984, contraídas con trabajadores al servicio del Estado, contratistas y proveedores, por los entes públicos. *G.O.* N° 33.187 de 19-3-1985.

—Decreto N° 538 mediante el cual se autoriza la emisión y colocación de Títulos de la Deuda Pública Interna, destinados a restituir al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales las cantidades que éste mantiene depositadas en el Banco de los Trabajadores de Venezuela. *G.O.* N° 33.188 de 20-3-1985.

—Decreto N° 543 mediante el cual se reforma el Decreto N° 474 de 2-1-1985 relativo a Bonos de la Deuda Pública Nacional y a los Cupones de Intereses de los Bonos. *G.O.* N° 33.189 de 21-3-1985.

—Resolución N° 112 del Ministerio de Hacienda de 28-2-1985, mediante la cual se procede a la Décima Sexta Emisión de Bonos de Exportación hasta por la cantidad de 2.200.000.000. *G.O.* N° 33.175 de 1-3-1985.

2. *Sistema Presupuestario*

A. *Instructivo N° 3 sobre modificación y reprogramación de la ejecución presupuestaria*

—Resolución N° 1 de la Oficina Central de Presupuesto de 7-1-1985, mediante la cual se dicta el Instructivo N° 3 que norma las Solicitudes de Modificación Presupuestaria y la Reprogramación de la Ejecución del Presupuesto de los organismos del Poder Nacional para el Ejercicio Fiscal 1985. *G.O.* N° 33.139 de 8-1-1985.

B. *Comités Institucionales de Presupuesto*

—Resolución Nº 2.106 del Ministerio de la Defensa de 25-2-1985, mediante la cual se crea el Comité Institucional de Presupuesto del Ministerio de la Defensa. *G.O.* Nº 33.175 de 1-3-1985.

—Resolución Nº 122 del Ministerio de Educación de 7-3-1985, mediante la cual se crea el Comité Institucional de Presupuesto del Ministerio de Educación. *G.O.* Nº 33.180 de 8-3-1985.

C. *Ejecución del Presupuesto manejado mediante Avances*

—Resolución Nº 614 del Ministerio de Energía y Minas de 19-12-1984, mediante la cual se aprueba la estructura para la ejecución financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances, en la forma que en ella se señala. *G.O.* Nº 33.135 de 2-1-1985.

—Resolución Nº 5.582 del Ministerio de Fomento de 19-12-1984, mediante la cual se dispone que a partir del 1º de enero de 1985, la ejecución financiera del Presupuesto de Gastos manejados mediante Avances, estará a cargo de la Dirección General Sectorial de Administración y Servicios, como Unidad Básica. *G.O.* Nº 33.135 de 2-1-1985.

—Resolución Nº 1.766 del Ministerio de la Defensa de 28-12-1984, mediante la cual se aprueba la estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejados mediante Avances. *G.O.* Nº 33.135 de 2-1-1985.

—Resolución Nº G-377 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 19-12-1984, mediante la cual se aprueba la estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* Nº 33.136 de 3-1-1985.

—Resolución Nº RI-39 del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de 2-1-1985, mediante la cual se aprueba la estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* Nº 33.140 de 9-1-1985.

—Resolución s/n del Ministerio de Justicia de 9-1-1985, mediante la cual se aprueba la estructura para la ejecución financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* Nº 33.142 de 11-1-1985.

—Resolución Nº 370 de la Fiscalía General de la República de 14-12-1984, mediante la cual se aprueba la estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* Nº 33.143 de 14-1-1985.

—Resolución Nº 547 del Consejo de la Industria de 20-12-1984, mediante la cual se aprueba la estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejados mediante Avances. *G.O.* Nº 33.149 de 22-1-1985.

—Resolución Nº 21 del Ministerio de Educación de 29-1-1985, mediante la cual se aprueba la estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos, manejados mediante Avances. *G.O.* Nº 33.155 de 30-1-1985.

—Resolución Nº 15 del Ministerio de Agricultura y Cría de 9-1-1985, mediante la cual se aprueba la estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* Nº 33.141 de 10-1-1985.

—Resolución Nº 137 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 27-2-1985, mediante la cual se aprueba la estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* Nº 33.175 de 1-3-1985.

—Resolución N° 5.720 del Ministerio del Trabajo de 28-2-1985, mediante la cual se procede a la publicación de la estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* N° 33.175 de 1-3-1985.

—Resolución N° 177 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 20-3-1985 que aprueba la estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* N° 33.188 de 20-3-1985.

—Resolución N° 72 del Ministerio de la Juventud de 31-12-1984, mediante la cual se aprueba la estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* N° 33.148 de 21-1-1985.

—Resolución N° 1 del Ministerio de Información y Turismo de 9-1-1985, mediante la cual se aprueba la estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejados mediante Avances. *G.O.* N° 33.148 de 21-1-1985.

3. *Sistema de Estadística e Informática*

—Resolución N° 161 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 7-2-1985, mediante la cual se dispone que se publique en el taller gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática el volumen del XI Censo General de Población y Vivienda correspondiente al Estado Anzoátegui. *G.O.* N° 33.161 de 7-2-1985. *G.O.* N° 33.163 de 11-2-1985 (reimpresión por error de copia).

—Resolución N° 162 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 11-2-1985, mediante la cual se dispone que se publique en el taller gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática el volumen del XI Censo General de Población y Vivienda correspondiente al Estado Barinas. *G. O.* N° 33.163 de 11-2-1985.

—Resolución N° 6.399 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 29-1-1985, mediante la cual se dispone que se tenga como oficial el Tomo II del Anuario de Epidemiología y Estadística Vital, correspondiente al año 1980. *G.O.* N° 33.154 de 29-1-1985.

—Resolución N° 6.400 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 29-1-1985, mediante la cual se dispone que se tenga como oficial el Tomo III del Anuario de Epidemiología y Estadística Vital, correspondiente al año 1980. *G.O.* N° 33.154 de 29-1-1985.

4. *Sistema de Personal*

A. *Especificaciones oficiales de clases de cargos*

—Decreto N° 463 mediante el cual se dispone que los cargos de la Administración Pública Nacional deberán ajustarse a las Especificaciones Oficiales de Clases de Cargos clasificados por la Oficina Central de Personal. *G.O.* N° 33.145 de 16-1-1985.

—Decreto N° 464 mediante el cual se dispone que los cargos en la Administración Pública Nacional correspondientes al ramo de Administración y Asistencia Técnica (10.000) deberán ajustarse a las especificaciones oficiales de las clases de cargos clasificados por la Oficina Central de Personal. *G.O.* N° 33.146 de 17-1-1985.

—Decreto 465 mediante el cual se dispone que los cargos en la Administración Pública Nacional correspondientes al ramo de Contaduría, Inspección, Fiscalización y Liquidación de Rentas, Comerciales, Servicios Generales de Oficina y Traducción, Ope-

ración de Máquinas y Seguros Comerciales (20.000), deberán ajustarse a las especificaciones oficiales de las Clases de Cargos clasificados por la Oficina Central de Personal. *G.O.* Nº 33.146 de 17-1-1985.

—Decreto Nº 466 mediante el cual se dispone que los cargos en la Administración Pública Nacional correspondientes al ramo de Divulgación, Protocolo, Educación, Legal, Ciencias Sociales y Culturales (30.000), deberán ajustarse a las especificaciones oficiales de las Clases de Cargos clasificados por la Oficina Central de Personal. *G.O.* Nº 33.147 de 18-1-1985.

—Decreto Nº 467 de 16-1-1985 mediante el cual se dispone que los cargos en la Administración Pública Nacional correspondientes al Ramo de Ingeniería, Ciencias Naturales y Ciencias Físicas deberán ajustarse a las especificaciones oficiales de las Clases de Cargos clasificados por la Oficina Central de Personal. *G.O.* Nº 33.149 de 22-1-1985.

—Decreto Nº 468 mediante el cual los cargos en la Administración Pública Nacional correspondientes al ramo de comunicaciones, transporte, aduana, instrucción aérea, naval y terrestre (50.000) deberán ajustarse a las especificaciones oficiales de las Clases de Cargos clasificados por la Oficina Central de Personal, cuyos Grupos, Series, Denominaciones y Grados se indican. *G.O.* Nº 3.514 Extraordinario de 1-2-1985.

—Decreto Nº 469 mediante el cual los cargos en la Administración Pública Nacional correspondientes al ramo de supervisión de artesanías (60.000) deberán ajustarse a las especificaciones oficiales de las Clases de Cargos clasificados por la Oficina Central de Personal cuyos Grupos, Series, Denominaciones y Grados se indican. *G.O.* Nº 3.514 Extraordinario de 1-2-1985.

—Decreto Nº 470 mediante el cual los cargos en la Administración Pública Nacional correspondientes al ramo de Salud y Bienestar Público (70.000) deberán ajustarse a las especificaciones oficiales de las Clases de Cargos clasificados por la Oficina Central de Personal cuyos Grupos, Series, Denominaciones y Grados se indican. *G.O.* Nº 3.514 Extraordinario de 1-2-1985.

—Decreto Nº 471 mediante el cual los cargos en la Administración Pública Nacional correspondientes al ramo de Seguridad Pública e Industrial (80.000) deberán ajustarse a las especificaciones oficiales de las Clases de Cargos clasificados por la Oficina Central de Personal, cuyos Grupos, Series, Denominaciones y Grados se indican. *G.O.* Nº 3.514 Extraordinario de 1-2-1985.

B. *Personal al servicio del Ministerio de Educación*

—Resolución Nº 74 del Ministerio de Educación de 15-2-1985, mediante la cual se dicta el Régimen Complementario para el Ingreso y Ascenso del Personal Docente de los Institutos y Colegios Universitarios. *G.O.* Nº 33.177 de 5-3-1985.

—Resolución Nº 44 del Ministerio de Educación de 5-2-1985, mediante la cual se dictan las Normas para el Personal Docente del Ministerio de Educación que prestan servicios en la Región del Caribe no hispanoparlante, en calidad de Profesores Especialistas. *G.O.* Nº 33.162 de 8-2-1985.

—Resolución Nº 165 del Ministerio de Educación de 22-3-1985, mediante la cual se congela el ingreso de personal al Ministerio de Educación, a partir de la presente fecha. *G.O.* Nº 33.191 de 25-3-1985.

C. *Personal al servicio de la Contraloría*

—Resolución s/n de la Contraloría General de la República de 7-2-1985, mediante la cual se dicta el Estatuto de Personal del Despacho. *G.O.* N° 33.161 de 7-2-1985. *G.O.* N° 33.167 de 15-2-1985 (reimpresión por error de copia).

D. *Régimen de personal del Poder Judicial*

—Reglamento de los Concursos de Oposición del Consejo de la Judicatura. *G.O.* N° 3.499 Extraordinario de 14-1-1985.

5. *Sistema de Licitaciones Públicas*

—Decreto N° 337 de 26-12-1984, mediante el cual se reforma el Reglamento sobre Licitaciones Públicas, Concursos Privados y Adjudicaciones Directas para la Contratación de Obras y Adquisición de Bienes Muebles por la Administración Central, contenido en el Decreto N° 1.980 de fecha 29 de abril de 1983. *G.O.* N° 33.138 de 7-1-1985.

—Decreto N° 534 mediante el cual se reforma el Reglamento sobre Licitaciones Públicas, Concurso Privado y Adjudicaciones Directas para la Contratación de Obras y Adquisiciones de Bienes Muebles por la Administración Central. *G.O.* N° 33.188 de 20-3-1985.

6. *Sistema de Control Fiscal*

—Resolución N° CG-02 de la Contraloría General de la República de 30-1-1985, mediante la cual se exceptúan del requisito de control previo establecido en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, las operaciones que en ésta se especifican. *G.O.* N° 33.157 de 1-2-1985.

—Resolución N° CG-01 de la Contraloría General de la República de 30-1-1985, mediante la cual se exceptúan de presentar declaración jurada de patrimonio, a los titulares de los cargos de comisionados especiales, asesores, investigadores científicos, culturales o artísticos que hayan sido o fueren designados con carácter ad-honorem al servicio de la República, de las Entidades Federales, Municipio o de algún Instituto o Establecimiento Público sometido por la Ley a control de tutela, o de cualquier otro tipo. *G.O.* N° 33.157 de 1-2-1985.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*

A. *Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales*

—Ley Aprobatoria de la Convención sobre Conflictos de Leyes en materia de Cheques. *G.O.* N° 33.143 de 14-1-1985.

—Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana sobre Régimen Legal de Poderes para ser utilizados en el Extranjero. *G.O.* N° 3.511 de 30-1-1985.

—Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana sobre Eficacia Extraterritorial de las Sentencias y Laudos Arbitrales Extranjeros. *G.O.* N° 33.144 de 15-1-1985.

—Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en materia de Letras de Cambio, Pagarés y Facturas. *G.O.* Nº 33.150 de 23-1-1985.

—Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cooperación entre la Junta del Acuerdo de Cartagena y sus países miembros: Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, por una parte, y la Comunidad Económica Europea, por la otra. *G.O.* Nº 3.512 Extraordinario de 30-1-1985.

—Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional. *G.O.* Nº 33.170 de 22-2-1985.

—Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana sobre Recepción de Pruebas en el Extranjero. *G.O.* Nº 33.170 de 22-2-1985.

—Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana sobre Prueba e Información acerca del Derecho Extranjero. *G.O.* Nº 33.170 de 22-2-1985.

—Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en materia de Sociedades Mercantiles. *G.O.* Nº 33.170 de 22-2-1985.

—Ley Aprobatoria del Protocolo Adicional a la Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias. *G.O.* Nº 33.171 de 25-2-1985.

—Resolución Nº 1 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 29-1-1985, mediante la cual se ordena la publicación del Acuerdo Complementario de Cooperación Técnica entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Planificación Económica y Social. *G.O.* Nº 33.160 de 6-2-1985.

—Resolución Nº PE/TA5 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 14-2-1985, mediante el cual se ordena la publicación del Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno del Estado de Israel. *G.O.* Nº 33.172 de 26-2-1985.

—Resolución Nº PE/TA3 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 14-2-1985, mediante la cual se ordena la publicación del Acuerdo de Cooperación Cultural entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República Argentina. *G.O.* Nº 33.172 de 26-2-1985.

—Resolución Nº PE/TA4 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 12-2-1985, mediante el cual se ordena la publicación del Acuerdo de Cooperación Agrícola entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno del Estado de Israel. *G.O.* Nº 33.172 de 26-2-1985.

—Resolución del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la cual se ordena publicar el texto del Protocolo que deja en suspenso las salvaguardas aplicadas en virtud del Acuerdo de Aplicación de Salvaguardas concertado entre el Organismo Internacional de Energía Atómica, el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de los Estados Unidos de América, y que establece la aplicación de salvaguardas en virtud del Acuerdo entre Venezuela y el Organismo Internacional de Energía Atómica en relación con el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, y en virtud del Acuerdo entre los Estados Unidos de América y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la Aplicación de Salvaguardas en los Estados Unidos de América. *G.O.* Nº 3.520 Extraordinario de 15-2-1985.

—Resolución del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la cual se ordena publicar el texto del Acuerdo sobre Cooperación Cultural entre el Gobierno de la Repú-

blica de Venezuela y el Gobierno Socialista de Checoslovaquia. *G.O.* N° 3.520 Extraordinario de 15-2-1985.

—Resolución del Ministerio de Relaciones Exteriores mediante la cual se ordena publicar el texto del Tratado Constitutivo de la Junta de Contralores del Grupo Andino. *G.O.* N° 3.520 Extraordinario de 15-2-1985.

—Resolución del Ministerio de Relaciones Exteriores mediante la cual se ordena publicar el texto del Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República Federativa del Brasil en el área de la Energía Nuclear para fines pacíficos. *G.O.* N° 3.520 Extraordinario de 15-2-1985.

B. *Canje de notas diplomáticas*

—Resolución N° PE/TA 2 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 29-1-1985, mediante la cual se ordena publicar el canje de notas para establecer la Comisión de Agricultura entre Venezuela y los Estados Unidos de América. *G.O.* N° 33.160 de 6-2-1985. *G.O.* N° 33.172 de 26-2-1985 (reimpresión por error de copia).

C. *Normas sobre liquidación y recaudación de derechos consulares*

—Resolución conjunta Nos. 2 y 70 del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Hacienda, de 1-2-1985, mediante la cual se dictan las Normas sobre Liquidación y Recaudación de los Derechos Consulares causados por las actuaciones, actos y diligencias de los funcionarios consulares de Venezuela. *G.O.* N° 33.158 de 4-2-1985.

2. *Justicia*

A. *Régimen de registro y de notarías públicas*

a. *Notarías públicas*

—Decreto N° 545 mediante el cual se crean en la ciudad de Caracas, con jurisdicción en el Departamento Libertador del Distrito Federal y en el Distrito Sucre del Estado Miranda, dos nuevas notarías públicas que se denominarán, respectivamente, Notaría Pública Vigésima Segunda de Caracas y Notaría Pública Vigésima Tercera de Caracas. *G.O.* N° 33.192 de 26-3-1985.

—Decreto N° 546 mediante el cual se crea, con jurisdicción en el Distrito Municipal Caroní del Estado Bolívar, una nueva notaría pública que se denominará Notaría Pública Segunda de Puerto Ordaz. *G.O.* N° 33.192 de 26-3-1985.

—Decreto N° 547 mediante el cual se crea en Guarenas, con jurisdicción en los Distritos Plaza y Zamora del Estado Miranda, una notaría pública que se denominará Notaría Pública de Guarenas. *G.O.* N° 33.192 de 26-3-1985.

—Decreto N° 548 mediante el cual se crea, con jurisdicción territorial en el Distrito Maracaibo del Estado Zulia, una nueva notaría pública que se denominará Notaría Pública Cuarta de Maracaibo. *G.O.* N° 33.192 de 26-3-1985.

b. *Registro público*

—Resolución del Ministerio de Justicia mediante la cual se pone en uso en la Oficina Subalterna de Registro del Distrito Campo Elías del Estado Mérida el mecanismo regio-

nal basado en el fotocopiado de los instrumentos que se presentan para su registro. *G.O.* Nº 33.192 de 26-3-1985.

B. *Organización judicial*

—Resolución Nº 520 del Consejo de la Judicatura, de 17-10-1984, mediante la cual se modifica la Resolución Nº 131, de 12-7-1984, relativa a la creación de juzgados agrarios en diversas regiones del país. *G.O.* Nº 33.178 de 6-3-1985.

C. *Sistema penitenciario*

—Resolución Nº 14 del Ministerio de Justicia, de 12-3-1985, mediante la cual se dispone que a los fines de mejor desarrollo y adecuación de la supervisión del Programa de Tratamiento No Institucional de la Pcn se modifica el ámbito territorial de las Coordinaciones Regionales Capital y Andina y la sede de la Región Oriental en la forma en esta indicada. *G.O.* Nº 33.185 de 15-3-1985.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen impositivo*

A. *Impuesto sobre la renta*

—Decreto Nº 555, de 28-3-1985, mediante el cual se exoneran de impuesto sobre la renta los dividendos que devenguen las aportaciones de ahorro hasta un dos por ciento (2%) adicional a la exención del siete por ciento (7%) que consagra el artículo 67 de la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. *G.O.* Nº 33.194 de 28-3-1985.

B. *Aduanas*

—Resolución Nº 65 del Ministerio de Hacienda, de 31-1-1985, mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 1.384, de 15-1-1982, en lo relativo a radiadores y sus partes. *G.O.* Nº 33.157 de 1-2-1985.

—Resolución Nº 66 del Ministerio de Hacienda, de 31-1-1985, mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 1.384, de 15-1-1982, en lo relativo a vajillas. *G.O.* Nº 33.157 de 1-2-1985.

—Resolución Nº 68 del Ministerio de Hacienda, de 1-2-1985, mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 1.384, de 15-1-1982, en lo relativo a coches, partes y piezas. *G.O.* Nº 33.158 de 4-2-1985.

—Resolución Nº 110 del Ministerio de Hacienda, de 27-2-1985, mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 1.384, de 15-1-1982, en lo relativo a los ítems cuyos códigos arancelarios son: 10.01.01.99 y 10.01.02.99. *G.O.* Nº 33.173 de 27-2-1985.

—Resolución Nº 111 del Ministerio de Hacienda, de 27-2-1985, mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 1.384, de 15-1-1982, en lo relativo a los cuadros, pinturas y dibujos realizados totalmente a mano, con exclusión de los dibujos industriales y de los artículos manufacturados decorados a mano, así como las obras originales de arte estatuario y escultórico. *G.O.* Nº 33.173 de 27-2-1985.

—Resolución N° 120 del Ministerio de Hacienda, de 6-3-1985, mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto N° 1.384, de 15-1-1982, en lo relativo al ítem arancelario codificado bajo el número 07.05.89.04.01. *G.O.* N° 33.179 de 7-3-1985.

2. Régimen de las finanzas

A. Régimen de la moneda y del control de cambio

a. Convenios cambiarios

—Convenio Cambiario N° 1 entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, de 31-1-1985. *G.O.* N° 33.157 de 1-2-1985.

—Convenio Cambiario N° 5 entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela. *G.O.* N° 33.147 de 18-1-1985.

b. Decretos y resoluciones sobre deuda privada externa

—Decreto N° 486, de 30-1-1985, mediante el cual se dispone que a los fines del reconocimiento de la deuda privada externa comercial del sector no financiero, se consideran bienes esenciales para el Ejecutivo Nacional los que en él se especifican. *G.O.* N° 33.56 de 31-1-1985.

—Decreto N° 539 mediante el cual se extiende hasta el 30 de junio de 1985 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° 33-188 de 20-3-1985.

—Decreto N° 459 mediante el cual se autoriza al Ministro de Hacienda para acordar con el Banco Central de Venezuela los términos, condiciones, modalidades y tipos de cambio, conforme a los cuales ese Instituto suministrará las divisas para la amortización del capital y pago de los intereses de la deuda privada externa registrada de las empresas nacionales de servicios públicos esenciales y de las regidas por el Título VI de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito. *G.O.* N° 33.145 de 16-1-1985.

—Resolución N° 85-02-01 del Banco Central de Venezuela, de 12-2-1985, mediante la cual se dispone que en aquellos casos en que el deudor haya pagado directamente antes del 24 de febrero de 1984, total o parcialmente, el saldo neto reconocido de su deuda privada externa, indicado en la Resolución dictada por la Comisión a que se refiere el Decreto N° 61 de 20-3-1984, el Banco Central de Venezuela procederá a entregar a dicho deudor, en sustitución de las divisas, una cantidad en bolívars que se calculará de conformidad con lo dispuesto en la cláusula segunda del Convenio Cambiario N° 2. *G.O.* N° 33.172 de 26-2-1985.

B. Regulación de operaciones bancarias y crediticias

—Resolución N° 85-02-02 del Banco Central de Venezuela, de 12-2-1985, mediante la cual se determina, a los efectos de lo previsto en el aparte único del artículo 6° de la Resolución N° 84-05-01, que se entiende por empresa afiliada: toda sociedad cuyo capital está controlado, directa o indirectamente, por otra sociedad que posea más del veinte por ciento (20%) y hasta el cincuenta por ciento (50%) de su capital; por

empresa filial o subsidiaria: toda sociedad cuyo capital social está controlado, directa o indirectamente, en más de un cincuenta por ciento (50%) por otra sociedad. *G.O.* Nº 33.169 de 21-2-1985.

—Resolución Nº 85-03-01 del Banco Central de Venezuela, de 20-3-1985, mediante la cual se fija en 10% la tasa de interés anual a cobrar por el Banco Central de Venezuela en sus operaciones de descuento, redescuento y anticipo, con excepción de lo que en ésta se indica. Se deroga la Resolución Nº 84-06-02 de 7-6-1982. *G.O.* Nº 33.191 de 25-3-1985.

—Resolución Nº 85-03-02 del Banco Central de Venezuela, de 20-3-1985, mediante la cual se fija en 15% la tasa anual máxima de interés o de descuento que podrán cobrar los bancos comerciales regidos por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito y por leyes especiales por los créditos que otorguen a partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución. Se deroga la Resolución Nº 84-12-02 de 28-12-1984. *G.O.* Nº 33.191 de 25-3-1985.

—Resolución Nº 85-03-03 del Banco Central de Venezuela, de 20-3-1985, mediante la cual se fija la tasa máxima de interés ajustable periódicamente que podrán cobrar los bancos hipotecarios, de conformidad con lo previsto en la Resolución Nº 84-02-03, en 16% anual, salvo los casos que en ella se señalan. Se deroga la Resolución Nº 84-06-04 de 7-6-1984. *G.O.* Nº 33.191 de 25-3-1985.

—Resolución Nº 85-03-04 del Banco Central de Venezuela, de 21-3-1985, mediante la cual se fija en 19% la tasa máxima de interés anual que podrán cobrar las sociedades financieras por los créditos que otorguen bajo el régimen de intereses fijos o intereses ajustables, a partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución. Se deroga la Resolución Nº 84-06-05 de 7-6-1985. *G.O.* Nº 33.191 de 25-3-1985.

—Resolución Nº 122 del Ministerio de Desarrollo Urbano, de 4-3-1985, mediante la cual se modifica la base del cálculo para la determinación de la porción de los créditos hipotecarios, cuya recuperación por parte de los entes financieros quedará garantizada con los recursos del Fondo de Garantías Complementarias. *G.O.* Nº 33.177 de 5-3-1985.

C. Operaciones de seguros

—Resolución Nº 7 del Ministerio de Hacienda, de 11-2-1985, mediante la cual se dispone que la persona que aspire obtener autorización para realizar labores de intermediación en operaciones de seguros funerarios deberá cumplir con los requisitos que en ésta se señalan. *G.O.* Nº 33.1666 de 14-2-1985.

3. Régimen de la industria

—Resolución Nº 5.580 del Ministerio de Fomento, de 19-12-1984, mediante la cual se dispone que el porcentaje máximo de materiales que podrá ser compensado con exportaciones por los fabricantes de partes automotrices, para alcanzar los grados de manufactura nacional previstos, de acuerdo con el porcentaje que se quiera alcanzar y al perfil al cual pertenezca el producto, serán los en ésta indicados. *G.O.* Nº 33.139 de 8-1-1985.

—Resolución Nº 63 del Ministerio de Fomento, de 29-1-1985, mediante la cual se otorga autorización para el uso de la marca Norven Nº 126 a la empresa Pinco Pittsburgh, S.A. *G.O.* Nº 33.156 de 31-1-1985.

—Resolución N° 617 del Ministerio de Fomento, de 12-3-1985, mediante la cual se declara norma venezolana COVENIN de obligatorio cumplimiento a aplicar a las bebidas gaseosas. *G.O.* N° 33.1186 de 8-3-1985.

—Resolución N° 64 del Ministerio de Fomento, de 29-1-1985, mediante la cual se declaran normas venezolanas COVENIN de obligatorio cumplimiento a las de: cauchos renovados para uso automotriz, tornillos, pernos y espárragos para ruedas. *G.O.* N° 33.158 de 4-2-1985.

4. *Régimen del comercio: precios máximos de venta al público*

—Resolución conjunta N° 80 del Ministerio de Fomento y de Agricultura y Cría, de 29-1-1985, mediante la cual se fijan en todo el territorio nacional los precios máximos de venta al público de los productos que en ella se señalan. *G.O.* N° 33.154 de 29-1-1985.

—Resolución N° 365 del Ministerio de Fomento, de 11-2-1985, mediante la cual se establece, en todo el territorio nacional, el precio máximo de venta al público en Bs. 14 c/u., para los termómetros clínicos, tanto nacionales como importados. *G.O.* N° 33.166 de 14-2-1985.

—Resolución conjunta Nos. 541 y 127 del Ministerio de Fomento y de Agricultura y Cría, de 5-3-1985, mediante la cual se fijan, en todo el territorio nacional, los precios máximos de venta al público para el café preparado y servido en los establecimientos donde se expenden, en los niveles que en ella se indican. *G.O.* N° 33.177 de 5-3-1985.

—Resolución N° 745 del Ministerio de Fomento, de 15-3-1985, mediante la cual se fijan, en todo el territorio nacional, los precios máximos de venta al público del cemento a granel y en saco. *G.O.* N° 33.186 de 18-3-1985.

5. *Control de asociaciones y organismos de integración cooperativa*

—Resolución N° 57 del Ministerio de Fomento, de 25-1-1985, mediante la cual se dispone que las asociaciones cooperativas y organismos de integración cooperativa deberán enviar a la Superintendencia Nacional de Cooperativas, División de Registro y Control, a través de la Coordinación Regional respectiva, y a los organismos de integración correspondientes dentro de los 30 días consecutivos a partir de la terminación de cada trimestre, la documentación que en ésta se indica. *G.O.* N° 33.164 de 12-2-1985.

6. *Régimen del comercio exterior*

A. *Régimen cambiario de las importaciones*

—Resolución N° 84-12-01 del Banco Central de Venezuela, de 12-12-1984, mediante la cual se dicta el procedimiento para la obtención de divisas del mercado controlado para el pago de importaciones a través del Control de Crédito. *G.O.* N° 33.137 de 4-1-1985.

—Resolución N° 18 del Ministerio de Hacienda, de 8-1-1985, mediante la cual se deroga la Resolución N° 602, de 12-12-1984, relativa a importación de bienes con dólares a 4,30. *G.O.* N° 33.140 de 9-1-1985.

—Resolución Nº 45 del Ministerio de Hacienda, de 21-1-1985, mediante la cual se fija en setenta y cinco millones de dólares de los Estados Unidos de América 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 1º de enero y el 30 de junio de 1985. *G.O.* Nº 33.150 de 23-1-1985.

—Resolución Nº 92 del Ministerio de Hacienda, de 14-2-1985, mediante la cual se dispone que la importación de la leche completa en estado sólido, con un mínimo de 26% de materia grasa en base seca; de las patatas o papas para la siembra, en fresco o refrigeradas, trigos duros, variedades de trigo, maíces, sorgo, semillas de soya, incluso quebrantadas, harinas de cacahuete o maní, copra, soya, sésamo o ajonjolí, sin desgrasar, azúcares de remolacha y de caña en estado sólido, en bruto sin aromatizar ni colorear, crudos, con 85% a 97,5% de sacarosa; sacarosa químicamente pura, refinada, sin aromatizar ni colorear; tortas y demás residuos de la extracción del aceite de soya, con exclusión de las borras o heces, se regirán 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. *G.O.* Nº 33.166 de 14-2-1985.

—Resolución Nº 19 del Ministerio de Hacienda, de 8-1-1985, mediante la cual se dispone que la importación de las mercancías cuyos códigos y descripción arancelaria son: pollitos llamados de un día, leche completa en estado sólido con un mínimo de 26% de materia grasa, papas para la siembra en fresco o refrigeradas, trigos duros y otras variedades de trigo, maíces, otros sorgos, semilla de soya incluso quebrantadas, harinas de maní, copra, soya o ajonjolí, azúcares de remolacha y de caña, en estado sólido, en bruto, sin aromatizar ni colorear, sacarosa químicamente pura, tortas y demás residuos de la extracción de aceite de soya con extracción de las borras o heces, se regirán 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. *G.O.* Nº 33.140 de 9-1-1985.

—Resolución conjunta Nos. 375 y 9 de los Ministerios de Fomento y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de 13-2-1985, mediante la cual se modifica el texto del artículo 3 de la Resolución conjunta Nos. 1.408 y 166, de 9-3-1979, en el sentido de permitir la importación de alfa-olefinas, materia prima para la producción de alquibenceno lineal, utilizada en la fabricación de detergentes biodegradables, hasta tanto esa materia prima se produzca en el país. *G.O.* Nº 33.166 de 14-2-1985.

B. Importación de productos agropecuarios deficitarios

—Resolución conjunta Nos. 84, 367 y 95 de los Ministerios de Hacienda, de Fomento y de Agricultura y Cría, de 11-2-1985, mediante la cual se reforma la Resolución conjunta de 19-10-1984 relativa a la importación de productos agropecuarios deficitarios. *G.O.* Nº 33.164 de 12-2-1985.

C. Importaciones que ingresen al Puerto Libre de la Isla de Margarita

—Resolución Nº 2 del Ministerio de Hacienda, de 2-1-1985, mediante la cual se dispone que el Régimen Legal 1 y el Régimen Legal 2, que afectan las mercancías cuyo código arancelario y descripción se señalan, no se aplicarán a las importaciones que ingresen al Puerto Libre de la Isla de Margarita. *G.O.* Nº 33.136 de 3-1-1985.

D. *Exportaciones*

—Resolución conjunta Nos. 628 y 624 de los Ministerios de Hacienda y Energía y Minas, de 31-12-1985, mediante la cual se dispone que los valores de exportación de los hidrocarburos y sus derivados exportados en el puerto venezolano de embarque por las empresas que se dediquen a la explotación de hidrocarburos y actividades conexas o por quienes compren para la exportación hidrocarburos y sus derivados, serán los que en ella se especifican. *G.O.* N° 33.142 de 11-1-1985.

—Resolución N° 69 del Ministerio de Hacienda, de 1-2-1985, mediante la cual se autoriza la emisión de un formulario compuesto por secciones que contendrá los datos requeridos para las actuaciones y trámites que deberán realizar los exportadores, el cual llevará impresas en lugar destacado las menciones “Instituto de Comercio Exterior” y “Taquilla Unica para las Exportaciones”. *G.O.* N° 33.157 de 1-2-1985.

—Resolución N° 85-01-01 del Banco Central de Venezuela, de 17-1-1985, mediante la cual se dictan las Normas sobre las exportaciones de oro y sus aleaciones. *G.O.* N° 33.161 de 7-2-1985.

—Resolución Conjunta Nos. 625 y 623 de los Ministerios de Hacienda y de Energía y Minas, de 28-12-1984, mediante la cual se establecen los valores F.O.B., puerto venezolano de embarque, por unidad de hierro natural contenida en la tonelada métrica, incluido el peaje por la vía fluvial del Orinoco, para los tipos de mineral exportado entre el 1° de enero de 1984 y el 31 de diciembre de 1984, de acuerdo con las normas que en ésta se especifican. *G.O.* N° 33.157 de 1-2-1985.

7. *Régimen de energía y minas*

—Resolución N° 51 del Ministerio de Energía y Minas, de 12-2-1985, mediante la cual se establecen los fletes en bolívares para el transporte de gasolina de motor, combustible diesel y kerosene. *G.O.* N° 33.165 de 13-2-1985.

—Resolución N° 52 del Ministerio de Energía y Minas, de 12-2-1985, mediante la cual se establecen los fletes en bolívares para el transporte de combustible pesado. *G.O.* N° 33.165 de 13-2-1985.

8. *Régimen de desarrollo agropecuario*

—Decreto N° 518 mediante el cual se dispone que el Ministerio de Agricultura y Cría adoptará las medidas correspondientes destinadas a la transferencia de la red de silos y frigoríficos, en poder de diferentes entes públicos a empresas cuya constitución se promoverá, previo el cumplimiento de las formalidades legales respectivas. *G.O.* N° 33.179 de 7-3-1985.

—Resolución conjunta Nos. 2.122 y 128 de los Ministerios de la Defensa y de Agricultura y Cría, de 1-3-1985, mediante la cual se extiende a todo el territorio nacional la aplicación de las normas contenidas en la Circular de 20-6-1983 relativa al transporte de ganado. *G.O.* N° 33.180 de 8-3-1985.

—Resolución conjunta Nos. 84, 368 y 82 de los Ministerios de Fomento y Agricultura y Cría, de 31-1-1985, mediante la cual se fija en 1.350 bolívares la tonelada métrica de tomate fresco a ser pagado al productor con destino al procesamiento industrial puesto en planta procesadora. *G.O.* N° 33.164 de 12-2-1985.

—Resolución conjunta Nos. 691 y 137 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría, de 14-3-1985, mediante la cual se fija en todo el territorio nacional, como precio para la comercialización del cacao, el equivalente al precio internacional del producto menos los gastos de comercialización. *G.O.* Nº 33.184 de 14-3-1985.

9. *Tasas y tarifas de servicios públicos*

A. *Servicio de energía eléctrica*

—Resolución Nº 5.620 del Ministerio de Fomento, de 21-12-1984, mediante la cual se fijan las tarifas a ser aplicadas para el cobro por consumo de energía eléctrica por la Compañía Anónima Luz y Fuerza Eléctrica de Puerto Cabello. *G.O.* Nº Ext. 3.493 de 3-1-1985.

—Resolución Nº 5.619 del Ministerio de Fomento, de 21-12-1985, mediante la cual se fijan las tarifas a ser aplicadas por el cobro por consumo de energía eléctrica por la Compañía Luz Eléctrica del Yaracuy. *G.O.* Nº Ext. 3.494 de 4-1-1985.

—Resolución Nº 61 de los Ministerios de Fomento y Energía y Minas, de 29-1-1985, mediante la cual se dispone que la C.A. Energía Eléctrica de Venezuela, por todos los aumentos de precios de los combustibles que utiliza actualmente en sus plantas de generación, ocurridos desde el 29 de junio de 1977 hasta el 11 de octubre de 1984, sólo está autorizada a cargar a todos sus suscriptores la tarifa de ajuste por variación en el precio de combustible que en ella se señala. *G.O.* Nº 33.156 de 31-1-1985.

B. *Servicio telefónico*

—Resolución Nº 12 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 8-1-1985, mediante la cual se establecen las tarifas para el servicio telefónico internacional prestado por la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela. *G.O.* Nº Ext. 3.503 de 17-1-1985. *G.O.* Nº 3.524 Ext. de 1-3-1985 (reimpresión por error de copia).

C. *Servicios portuarios*

—Resolución Nº 185 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 2-9-1984, mediante la cual se dispone que los servicios que preste el Instituto Nacional de Puertos a los buques pesqueros de matrícula nacional surtos en sus puertos adscritos, serán cobrados de conformidad con las tarifas indicadas. *G.O.* Nº 33.160 de 6-2-1985 (reimpresión por error de copia).

D. *Tasas aeroportuarias*

—Resolución Nº 21 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 15-1-1985, mediante la cual se autoriza al Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía para que modifique las tasas que en ella se señalan. *G.O.* Nº 33.151 de 24-1-1985.

—Resolución Nº 22 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 15-1-1985, mediante la cual se autoriza al Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía para que establezca la tasa que en ella se indica. *G.O.* Nº 33.151 de 24-1-1985.

10. *Desarrollo turístico*

—Decreto N° 500 mediante el cual se prorroga por 90 días continuos el plazo establecido en el parágrafo segundo del artículo 16 del Decreto 343, de 14-11-1984, contentivo del Reglamento Parcial de la Ley de Turismo sobre Clasificación por Tipos y Categorías de los Establecimientos de Alojamiento Turístico para que los establecimientos de alojamiento turístico existentes en el país, presenten su solicitud de clasificación. *G.O.* N° 33.169 de 21-2-1985.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Educación*

—Resolución N° 164 del Ministerio de Educación, de 20-3-1985, mediante la cual se autoriza al Instituto Universitario de Tecnología Isaac Newton para ofrecer en la extensión de Puerto La Cruz, Estado Anzoátegui, la especialidad de pre-escolar. *G.O.* N° 33.191 de 25-3-1985.

—Resolución N° 164 del Ministerio de Educación, de 20-3-1985, mediante la cual se autoriza a la Escuela de Vigilancia y Seguridad Vial, adscrita al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, para aplicar con carácter experimental el plan de estudio de la especialidad Servicios Técnicos, correspondiente al nivel de Educación Media Diversificada y Profesional, en la mención Transporte y Seguridad Vial. *G.O.* N° 33.191 de 25-3-1985.

—Resolución N° 113 del Ministerio de Educación, de 31-1-1984, mediante la cual se dictan las Normas para la acreditación de los estudios de Teología. *G.O.* N° 33.155 de 30-1-1985.

—Resolución N° 55 del Ministerio de Educación de 5-2-1985, mediante la cual se designa bajo el epónimo “César Ortega Castro” al plantel de Educación Básica “San Gabriel” que funciona en Los Orumos, Municipio San Gabriel, Distrito Miranda del Estado Falcón. *G.O.* N° 33.162 de 8-2-1985.

—Resolución N° 56 del Ministerio de Educación de 5-2-1985, mediante la cual se designa bajo el epónimo “José Ramón Luna” al plantel de Educación Básica, Creación Paraguachí que funciona en Paraguachí, Municipio Antolín del Campo, Distrito Arismendi del Estado Nueva Esparta. *G.O.* N° 33.162 de 8-2-1985.

—Resolución N° 123 del Ministerio de Educación de 7-3-1985, mediante la cual se autoriza al Colegio Universitario “Monseñor de Talavera” para ofrecer en la ciudad de Caracas las menciones de: Transacciones Internacionales, Crédito y Cobranzas de la Especialidad Banca y Finanzas; y Secretariado Administrativo, Informática, Contabilidad y Finanzas de la Especialidad de Administración. *G.O.* N° 33.180 de 8-3-1985.

—Resolución N° 128 del Ministerio de Educación de 12-3-1985, mediante la cual se autoriza al Instituto Universitario de Tecnología Región Capital, para dictar las Especialidades de: Construcciones Civiles, Informática, Mecánica, Química, Tecnología de Materiales en las menciones Metalurgia y Cerámica; Procesos Químicos en la mención Tecnología y Diseño; Electricidad en las menciones de Electrónica, Instrumentación y Control, Electricidad Industrial y Potencia; Administración en las menciones de Mercadeo, Recursos Humanos, Sistemas Administrativos y Contables, Organización y Métodos. *G.O.* N° 33.183 de 13-3-1985.

—Resolución Nº 83 del Ministerio de Educación de 20-2-1985, mediante la cual se dispone que los estudios concluidos o cursados parcialmente en educación primaria o de enseñanza básica en Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, España, Panamá y Perú serán reconocidos automáticamente, previa presentación del certificado o constancia de estudios correspondientes. *G.O.* Nº 33.169 de 21-2-1985.

—Resolución Nº 129 del Ministerio de Educación de 12-3-1985, mediante la cual se establece la identificación de todos los planteles del país, públicos y privados, mediante un sistema numérico de codificación. *G.O.* Nº 33.183 de 13-3-1985.

—Resolución conjunta Nos. 162 y 13 de los Ministerios de Educación y de Información y Turismo de 18-3-1985, mediante la cual se dictan las Normas para el Otorgamiento Anual del Premio Nacional de Periodismo. *G.O.* Nº 33.190 de 22-3-1985.

2. *Sanidad*

—Resolución Nº 27 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 27-3-1985, mediante el cual se establece la posología oficial para la administración de las sustancias estupefacientes y psicotrópicas que en ella se especifican. *G.O.* Nº 33.193 de 27-3-1985.

—Resolución Nº 187 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 6-2-1985 mediante la cual se fijan las Cantidades Ambientales Máximas Permisibles para Polvos y Fibras en los lugares de trabajo. *G.O.* Nº 33.185 de 15-3-1985.

3. *Relaciones laborales*

—Ley Aprobatoria del Convenio Nº 158 y de la Recomendación Nº 166 sobre la Terminación de la Relación del Trabajo por iniciativa del Empleador. *G.O.* Nº 33.170 de 22-2-1985.

—Decreto Nº 493 mediante el cual se fija como salario mínimo nacional obligatorio, en dinero efectivo, la cantidad de un mil quinientos bolívares mensuales. *G.O.* Nº 33.157 de 1-2-1985.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Urbanismo*

A. *Desarrollo habitacional*

—Decreto Nº 511 mediante el cual se dispone el Sistema de Subsidio para la Adquisición y Construcción de Viviendas a las que se refiere el Decreto Nº 335 de 14-11-1984. *G.O.* Nº 33.176 de 4-3-1985.

—Resolución conjunta Nos. 115 y 123 de los Ministerios de Hacienda y de Desarrollo Urbano de 5-3-1985, mediante la cual se fijan las variables que determinan el monto de los desembolsos que constituirán los aportes del Estado y el de los pagos que tendrá a su cargo el beneficiario del subsidio durante el lapso previsto para la cancelación del crédito hipotecario de primer grado, según la ubicación de la vivienda. *G.O.* Nº 33.177 de 5-3-1985.

B. *Servicios urbanos*

—Instructivo Presidencial N° 21 de 27-2-1985 relativo al acceso y protección de los corredores requeridos para el tendido, y mantenimiento de las redes de alimentación de los servicios urbanos de gasductos y poliductos de combustibles, abastecimiento de agua, de electricidad, de teléfonos y telecomunicaciones. *G.O.* N° 33.173.

C. *Planes rectores de desarrollo urbano*

—Resolución del Ministerio de Desarrollo Urbano mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano de la ciudad de Maracaibo. *G.O.* N° 3.525 Extraordinario de 8-3-1985.

2. *Régimen de los recursos naturales y protección ambiental*

A. *Protección ambiental*

—Resolución N° 124 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 21-12-84, mediante la cual se modifica el Reglamento de Clasificación de las Aguas del Lago de Valencia. *G.O.* N° 3.510 Extraordinario al 30-1-1985.

B. *Régimen de caza y pesca*

—Resolución N° 121 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 21-12-1984, mediante la cual se dictan las Regulaciones de la Cacería Deportiva para 1985. *G.O.* N° 3.495 Extraordinario de 8-1-1985.

—Resolución conjunta Nos. 93 y 7 de los Ministerio de Agricultura y Cría y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 8-2-1985, mediante la cual se prohíbe la pesca con fines comerciales, científicos y deportivos en los ríos San José, Aguaró, Guariquito y sus afluentes situados en el Estado Guárico. *G.O.* N° 33.162 de 8-2-1985.

C. *Sanidad animal*

—Resolución N° 129 del Ministerio de Agricultura y Cría de 6-3-1985, mediante la cual se dispone que la ejecución de la campaña contra la Anemia Infecciosa Equina abarque los hipódromos existentes en el país y los establecimientos dedicados a la cría y clubes hípicas, pudiendo extenderse a otros establecimientos o zonas que al efecto indique el Ministerio de Agricultura y Cría. *G.O.* N° 33.180 de 8-3-1985.

D. *Productos forestales*

—Resolución N° 14 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 8-3-1985, mediante la cual se modifica el sistema de control de movilización y circulación de productos forestales, en cuanto al signo de identificación del martillo forestal. *G.O.* N° 33.180 de 8-3-1985.

3. Régimen de transporte y tránsito

A. Transporte y tránsito terrestre

—Decreto Nº 485 mediante el cual se dicta el Reglamento sobre el Uso y Circulación de Motocicletas. *G.O.* Nº 33.173 de 27-2-1985.

B. Transporte y tránsito aéreo

a. Tráfico aéreo

—Resolución Nº 9 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 4-1-1985, mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional, el aeródromo de servicio privado denominado "La Bananera". *G.O.* 33.138 de 7-1-1985.

—Resolución Nº 10 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 4-1-1985, mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional, el aeródromo de servicio privado denominado "El Terrón". *G.O.* Nº 33.138 de 7-1-1985.

—Resolución Nº 17 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 15-1-1985, mediante la cual se abre al tráfico aéreo, el helipuerto privado denominado "Evhelca". *G.O.* Nº 33.152 del 25-1-1985.

—Resolución Nº 140 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 25-1-1985, mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional, el aeródromo de servicio privado denominado "El Embrujo". *G.O.* Nº 33.152 de 25-1-1985.

b. Tasas por servicios de aeronavegación

—Resolución Nº 18 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 15-1-1985, mediante la cual se fijan las tasas que las aeronaves venezolanas y extranjeras deberán pagar por la utilización de los servicios de radioayudas a la navegación aérea (VOR, DME, NDB) ubicados dentro de la Región de Información de vuelo asignada a Venezuela (FIR Maiquetía) en base a los kilómetros volados por las aeronaves dentro de dicha Región. *G.O.* Nº 33.151 de 24-1-1985.

c. Fijación de tarifas e itinerarios de vuelo

—Resolución Nº 27 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 22-1-1985, mediante la cual se autoriza a las líneas aéreas regulares que prestan servicios internacionales desde Venezuela hacia Chile, a la aplicación de la tarifa que en ella se indica. *G.O.* Nº 33.164 de 12-2-1985.

—Resolución Nº 30 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 23-1-1985, mediante la cual se autoriza a las líneas aéreas regulares que prestan servicios internacionales desde Venezuela hacia Argentina, a la aplicación de la tarifa que en ella se indica. *G.O.* Nº 33.164 de 12-2-1985.

—Resolución Nº 31 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 23-1-1985, mediante la cual se prorroga la tarifa promocional de excursión (PEX) hacia las Antillas Neerlandesas. *G.O.* Nº 33.164 de 12-2-1985.

—Resolución N° 38 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 12-2-1985, mediante la cual se autoriza a las líneas aéreas regulares que prestan servicios internacionales desde Venezuela hacia Perú a la aplicación de la tarifa que en ésta se especifica. *G.O.* N° 33.168 de 20-2-1985.

—Resolución N° 39 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 12-2-1985, mediante la cual se autoriza a las líneas aéreas regulares que prestan servicios internacionales desde Venezuela hacia Bolivia, a la aplicación de la tarifa que en ésta se especifica. *G.O.* N° 33.168 de 20-2-1985.

—Resolución N° 661 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 25-3-1985, mediante la cual se autoriza a la empresa aérea Lufthansa para que ponga en vigor los itinerarios que se especifican. *G.O.* N° 33.193 de 27-3-1985.

—Resolución N° 63 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 25-3-1985, mediante la cual se concede autorización solicitada a la empresa Línea Aeropostal Venezolana, C. A. "LAV", para poner en vigencia el itinerario que se especifica. *G.O.* N° 33.193 de 27-3-1985.

C. Transporte y tránsito marítimo

—Resolución N° 42 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 15-2-1985, mediante el cual se dispone que todo buque de eslora mayor de 145 m utilizará dos o más remolcadores de una o dos máquinas, con una fuerza de tiro estática suficiente para garantizar la seguridad durante las maniobras de atraque y desatraque en los terminales petroleros que en ésta se indican. *G.O.* N° 33.168 de 20-2-1985.

4. Régimen de las comunicaciones

—Resolución N° 35 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 6-2-1985, mediante la cual se autorizan las tarifas del servicio de Giros Postales Simples y Giros Postales Telegráficos que en ésta se indican. *G.O.* N° 33.184 de 14-3-1985.

Comentarios Legislativos

AMBITO ORGANICO DE APLICACION A LAS FUNDACIONES DE LAS NORMAS SOBRE LAS FUNDACIONES, ASOCIACIONES Y SOCIEDADES CIVILES DEL ESTADO Y EL CONTROL DE LOS APORTES PUBLICOS A LAS INSTITUCIONES PRIVADAS SIMILARES

Juan Garrido Rovira
Abogado

1. FUNDAMENTACION Y VALOR LEGAL DEL DECRETO N° 401

Las *Normas sobre las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado y el control de los aportes públicos a las instituciones privadas similares*, en adelante simplemente denominadas Las Normas, fueron establecidas mediante el Decreto N° 401, de 14 de diciembre de 1984, publicado en la Gaceta Oficial N° 33134, de 28 de diciembre del mismo año, dictado de conformidad con lo previsto en los literales b) y c) del numeral 1 del artículo 1º de la Ley Orgánica que Autoriza al Presidente de la República para Adoptar Medidas Económicas o Financieras Requeridas por el Interés Público, en adelante simplemente denominada Ley Habilitante.

En virtud de la técnica jurídica utilizada por el Ejecutivo Nacional para dictar Las Normas, puede afirmarse que el citado instrumento jurídico constituye un decreto equiparado en sus efectos a la ley formal y, en consecuencia, Las Normas tienen rango, valor y eficacia legales. Es por ello que, por ejemplo, el artículo 25 de Las Normas atribuye carácter supletorio a las disposiciones del Código Civil en lo relativo, desde luego, a su campo de aplicación.

2. PARTICULARIDAD DEL TEXTO DE LA LEY HABILITANTE Vs. GENERALIDAD DEL DECRETO N° 401

Una primera apreciación que, a nuestro juicio, debe tenerse presente sobre el contenido y alcance de Las Normas está referida a la no coincidencia, al menos literal, que se observa entre el texto de la habilitación legal concedida al Ejecutivo Nacional y el contenido del artículo 1º del Decreto en cuestión.

En efecto, la Ley Habilitante, en su artículo 1º, aparte 1) b), autoriza al Presidente de la República para que, en Consejo de Ministros, y dentro del lapso de un año, dicte medidas dirigidas a:

“b) Modificar, suprimir, fusionar, o liquidar los Institutos Autónomos, las Empresas del Estado y las compañías en que la Nación y los Institutos Autónomos posean la mitad o más del capital social, las fundaciones y demás entes de la administración descentralizada, a los fines de lograr la reducción de los gastos, facilitar el control de gestión de los entes descentralizados y adecuar la adscripción de éstos a la estructura sectorial de la administración Central”.

Por su parte, el artículo 1º del Decreto 401 dispone:

“Artículo 1º El presente Decreto tiene por objeto establecer el régimen aplicable a las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado y el control de los aportes públicos a instituciones privadas”.

Independientemente del alcance que constitucionalmente se atribuya a la Ley Habilitante, es preciso señalar que el texto legal autoriza expresamente al Ejecutivo Nacional para adoptar medidas de modificación, supresión, fusión o liquidación de fundaciones de la administración descentralizada. No se refiere la Ley Habilitante al régimen aplicable a las fundaciones en general.

En nuestro criterio, del texto de la Ley Habilitante, antes citado, se infiere: Primero: Dicha Ley faculta expresamente para proceder *ad casum*, en función de los objetivos que ella misma señala, vale decir, lograr reducción de los gastos, facilitar el control de gestión de los entes descentralizados y adecuar la adscripción de éstos a la estructura sectorial de la Administración Central. Esta facultad de proceder en términos singulares y no generales se compadece precisamente con la naturaleza económica o financiera que han de tener las medidas dictadas con base en la Ley Habilitante. No obstante, estimamos que la modificación estatutaria que globalmente afecta a las fundaciones de la Administración Descentralizada por efecto del Decreto Nº 401, podría derivar, por razones de conveniencia administrativa, de una determinada interpretación del texto del artículo 1º, aparte 1, letra b) de la Ley Habilitante. Segundo: el texto de la Ley Habilitante está referido, entre otros sujetos, a aquellas fundaciones integrantes de la administración descentralizada, ya que claramente se habla de “las fundaciones... de la administración descentralizada”. Ello nos obliga a examinar qué debe entenderse por fundación de la administración descentralizada.

3. LAS FUNDACIONES DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

La Administración Descentralizada constituye una de las dos grandes estructuras de organización de la Administración Pública Nacional y se encuentra integrada por un conjunto de personas jurídicas, fundacionales y asociativas, de diferentes características y de diverso régimen jurídico, a través de las cuales el Estado procura el cumplimiento de sus fines.

Dentro de la tipología de la Administración Descentralizada, la fundación civil, como afectación permanente y exclusiva de patrimonio público a la consecución de fines estatales, ha quedado integrada al conjunto de personas jurídicas que constituyen el complejo organizativo del Estado.

En este sentido, nos permitimos acudir en parte a conceptos que hemos hecho públicos en anterior oportunidad¹:

El nacimiento de un ente descentralizado bajo la forma fundacional se produce cuando la voluntad fundadora del Estado adscribe un patrimonio para el cumplimiento de un fin o cometido estatal y organiza los medios personales y materiales necesarios para asegurar el cumplimiento de ese fin.

Cuando el acto fundacional se produce dentro del marco del derecho público, vale decir, mediante una ley especial, que confiere al ente creado personalidad jurídica propia y patrimonio distinto e independiente del Fisco Nacional y que lo organiza con un régimen particular de derecho público, estamos en presencia de un ente descentralizado con forma fundacional jurídico-pública, que en nuestro derecho se concreta dentro del tipo denominado Instituto Autónomo.

1. Véase *Temas sobre la Administración Descentralizada*. Garrido Rovira, Juan. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1984, págs. 159 y siguientes.

De otra parte, cuando el acto fundacional se produce dentro del campo del derecho privado estamos en presencia de las fundaciones civiles constituidas y dirigidas por el Estado, las cuales constituyen una forma fundacional jurídico-privada para la realización de fines estatales descentralizadamente.

En este caso, el Estado no crea por vía legal una persona jurídica para atender una determinada actividad sino que simplemente acude a una forma jurídica preexistente y procede a realizar el acto fundacional necesario para dar vida, en el marco del derecho común, a una persona jurídica que se ocupará de realizar determinadas actividades vinculadas a los fines estatales.

Ahora bien, pensamos que debe distinguirse entre el acto fundacional de origen estatal y la fundación civil-ente descentralizado o fundaciones de la Administración Descentralizada, por cuanto no todo acto fundacional del Estado origina necesariamente el nacimiento de una fundación calificable como ente descentralizado o, en el lenguaje de Las Normas, como fundación del Estado. Ello concuerda con el espíritu y la letra del artículo 230 de la Constitución, el cual consagra que los intereses que el Estado tenga en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza estarán sujetas al control del Congreso en la forma que la ley establezca. La norma constitucional no identifica el interés del Estado con las personas jurídicas estatales, de donde se infiere que pueden existir intereses del Estado en personas jurídicas no estatales y que no toda persona jurídica que refleja intereses del Estado se convierte en una persona estatal.

Por otra parte, las fundaciones, como categoría jurídica, tienen una esfera propia que *per se* —como señala Ferrara— no tienen nada que ver con la esfera de los entes públicos. En el caso de las fundaciones de origen estatal no puede afirmarse, desde un punto de vista jurídico integral, que ellas constituyen un ente descentralizado por efecto de la simple afectación o separación de bienes del presupuesto público porque, estructuralmente, las fundaciones tienen un patrimonio propio que administran para sus fines, que se puede incrementar con liberalidades de diverso origen y que puede también verse disminuido sin que el Estado se encuentre legalmente obligado a interesarse en su destino, al menos en la misma forma en que debe hacerlo cuando se trata de un servicio público².

Las fundaciones *per se* no se identifican con la Administración Pública, a diferencia de lo que ocurre con los Institutos Autónomos, los cuales se crean siempre por el Estado y para el Estado. Sin embargo, las fundaciones pueden constituir, por descentralización, entes integrados a la organización estatal.

Para ello, deben, a nuestro juicio, concurrir diversas circunstancias, así:

a) La existencia de un acto emanado del órgano público competente que ponga de manifiesto, formal y materialmente, la voluntad del Estado de constituir una fundación civil para la realización de fines o cometidos estatales. En la práctica, ese acto ha sido usualmente un decreto del Presidente de la República mediante el cual se ordena proceder a la constitución de la respectiva fundación.

Luego de la promulgación de Las Normas, los entes estatales, como se ha indicado, requieren de la autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros para actuar como fundadores y han de sujetarse a las disposiciones contenidas en el Decreto N° 401.

b) La afectación de un patrimonio público, en forma permanente, bajo la forma de aportes en dinero o en especie, para la realización de los fines propios de la fundación. En rigor, para que en este aspecto se configure uno de los elementos de la fundación civil-ente descentralizado o fundación del Estado, debe existir un cierto compromiso financiero por parte de alguna persona estatal que permita asegurar el normal funcionamiento de la entidad creada.

2. Cfr. Ferrara, Francisco, *Teoría de las personas jurídicas*. Editorial Reus. Madrid, 1929, págs. 291 y 292.

c) El establecimiento de las reglas de organización y funcionamiento de la fundación de modo tal que la integren a la organización administrativa estatal en términos de dirección y control. En este sentido, Las Normas contienen un esquema preciso de tutela administrativa que prácticamente sujeta a las fundaciones del Estado a controles absolutos de dirección y administración por parte del organismo de tutela. Como quiera que el artículo 3º de Las Normas obliga a los organismos estatales a sujetarse a las disposiciones del Decreto Nº 401, pensamos que de hecho en lo sucesivo será muy difícil la constitución de fundaciones conjuntamente por el Estado y los particulares.

Por otra parte, es de señalar que la dependencia financiera de una fundación civil con respecto al Estado por recibir de éste los aportes mayoritarios no es un elemento por sí solo suficiente para que ésta pueda considerarse como un ente descentralizado, sin perjuicio, desde luego, de la aplicación de normas jurídico-administrativas que deriven de esa dependencia financiera tales como serían las derivadas de las Leyes Orgánicas de Régimen Presupuestario, de Crédito Público, de la Contraloría General de la República y de Salvaguarda del Patrimonio Público.

Además, cuando los particulares concurren con el Estado en el acto fundacional es preciso tener en cuenta las implicaciones jurídicas de la voluntad fundacional a las que aludiremos posteriormente.

En síntesis, luego de la promulgación de Las Normas, cuyo artículo 1º se refiere a las fundaciones del Estado, estimamos que puede considerarse introducida, en cierta forma, en nuestro derecho administrativo, las fundaciones conocidas en doctrina como fundaciones públicas, que podríamos caracterizar como un patrimonio personalizado, dirigido a un fin público, constituidas exclusivamente por personas estatales, inspiradas en principios publicísticos y sometidas a un régimen prevalentemente de derecho administrativo y supletoriamente de derecho común³.

4. TIPOLOGIA FUNDACIONAL A LOS EFECTOS DEL DECRETO Nº 401

Tanto en su título o denominación, como en el texto de su artículo 1º, el Decreto 401 se refiere a las fundaciones del Estado y al control de los aportes públicos a las instituciones privadas similares, vale decir, a las fundaciones privadas.

Un examen detenido del Decreto en cuestión permite apreciar la tipología de fundaciones vinculadas al Estado así como la forma de su vinculación.

A) *Fundaciones privadas beneficiarias de asignaciones estatales*

En primer lugar, el artículo 19 de Las Normas se refiere a "las fundaciones creadas y dirigidas por particulares" beneficiarias de asignaciones provenientes de alguno de los organismos comprendidos en el universo de entes estatales señalados en el artículo 2º del Decreto.

Estas fundaciones, cuya constitución y dirección está a cargo de particulares, están obligadas a remitir a los organismos de los cuales reciben la asignación "una relación anual de los aportes públicos y privados percibidos y del destino que den a los mismos".

El cumplimiento de esta obligación es, pues, una condición del Estado donante o aportante manifestada a través de una disposición legal. De esta forma, los organismos estatales señalados en el artículo 2º no pueden liberar de esta obligación a las fundaciones beneficiarias de asignaciones, al tiempo que el cumplimiento de tal precepto se convierte de hecho en una *conditio sine qua non* para futuras asignaciones.

3. Sobre las fundaciones públicas véase Cretella Júnior, José. "Fundações de Direito Público, en *Revista da Faculdade de Direito*. Universidad de São Paulo. Volumen LX, 1965, pág. 223.

B) *Fundaciones privadas o mixtas con aportes mayoritarios del Estado*

En segundo término, el Decreto 401 incluye dentro de su tipología a las fundaciones "cuyos aportes mayoritarios provengan de las instituciones a que se refiere el artículo 2º". Estas fundaciones pueden tener un origen exclusivamente privado y luego establecer una dependencia financiera para con el Estado o bien pueden tener un origen mixto, en el sentido de que en su constitución participen organismos estatales y personas naturales o jurídicas de carácter privado o, al menos, no estatal.

En nuestro criterio, las fundaciones que reciben aportes de organismos estatales y de los particulares son precisamente las que permiten establecer relaciones eficaces de cooperación entre el sector público y el sector privado para el logro de finalidades de utilidad general.

Ciertamente, en muchas ocasiones el Estado no dispone de la flexibilidad necesaria para atender oportunamente a múltiples necesidades sociales percibidas y padecidas directamente por los particulares. Es por ello que hoy día, con base en nuevos conceptos de política económica y social, se pretende superar la antinomia Estado-Sociedad a través de fórmulas y mecanismos concretos de cooperación en el ámbito económico y social.

En doctrina, por ejemplo, se ha hablado de "estimular la institución al lado de las fundaciones privadas de fundaciones que no sean puramente de derecho privado, sino semiestatales o semiprivadas o de derecho mixto"⁴.

En el sentido anotado, cabe destacar el contenido del artículo 13 de la Ley Orgánica del Ambiente:

"Artículo 13. El Consejo Nacional del Ambiente podrá propiciar la creación de Fundaciones para promover y divulgar estudios e investigaciones concernientes al ambiente o para desarrollar tecnologías favorables a su conservación, defensa y mejoramiento. Las Fundaciones, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, podrán recibir aportaciones del sector público o de los particulares. Estos aportes serán deducibles en los términos y condiciones que disponga la Ley de Impuesto sobre la Renta.

Las Fundaciones destinarán los recursos que obtengan, al incremento de programas que realicen los organismos de investigación existentes".

En materia de ciencia y tecnología, también se encuentra institucionalizada la cooperación financiera del sector público a organismos de investigación. Así, el artículo 35 de la Ley del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) expresa:

"Artículo 35. A los efectos de esta Ley se entiende por Sector de Ciencia y Tecnología el conjunto de organismos del sector público, y entes del sector privado que reciban aportes de aquél, cuyo cometido sea la investigación, fomento o desarrollo en ciencia y tecnología o la formación de políticas en ese campo".

Ahora bien, como lógica consecuencia del principio contenido en el artículo 230 constitucional es necesario establecer cierto control patrimonial sobre las instituciones que reciben la mayoría de sus aportes del Estado, puesto que si el Estado realiza a una institución determinada tales aportes es evidente que tiene intereses patrimoniales o extrapatrimoniales en ella. Así se explica que el artículo 8º del Decreto forme parte de la sección II del Capítulo I del Título II que se denomina "Del Control".

4. García Ramírez, Sergio, *Derecho Mixto y Teoría del Derecho Procesal*, México, 1978. Citado por Sajón, Rafael, en *Las Fundaciones. Naturaleza Jurídica. Régimen legal y legislación comparada*, en Segunda Reunión Internacional de Fundaciones y Empresarios. Caracas, 1981, pág. 59.

En este sentido, el Decreto 401, artículo 8º, sujeta a las mencionadas fundaciones a "las normas que dicte la Oficina Central de Presupuesto", con lo cual el mecanismo de control adoptado es esencialmente presupuestario.

Este mecanismo de control es de por sí bastante amplio puesto que, como es sabido, el presupuesto comprende tanto la estimación de ingresos como el cómputo anticipado de los gastos.

Ahora bien, el principal aspecto que, a nuestro juicio, debe ser dilucidado es cuándo una fundación debe sujetarse a las normas que dicte la Oficina Central de Presupuesto de acuerdo a lo establecido en el artículo 8º del Decreto Nº 401.

El mencionado artículo 8º consagra la siguiente disposición:

"Artículo 8º La elaboración y ejecución de los presupuestos de las fundaciones creadas por los organismos a que se refiere el artículo 2º de este decreto y de aquellas cuyos aportes mayoritarios provengan de las instituciones a que se refiere el artículo 2º, estarán sometidas a las normas que dicte la Oficina Central de Presupuesto".

Como puede observarse, el texto normativo transcrito distingue las fundaciones creadas por los organismos a que se refiere el artículo 2º de Las Normas de aquellas otras "cuyos aportes mayoritarios provengan de las instituciones" a que se refiere el citado artículo 2º.

En nuestro criterio, la dependencia financiera a que alude la citada disposición se configura cuando el presupuesto de ingresos de una fundación constituida exclusivamente por particulares o conjuntamente por éstos y organismos estatales, depende en más de un cincuenta por ciento de aportaciones provenientes de alguno o algunos de los organismos indicados en el artículo 2º del Decreto Nº 401.

Es de señalar que el término "aporte" o "aportación" debe ser entendido en su sentido material, vale decir, como contribuciones o ayuda, independientemente de la forma o modalidad técnico-presupuestaria utilizada.

En materia presupuestaria, existen diversas modalidades para realizar transferencias de recursos dentro del propio sector público y de éste al sector privado. Así, por ejemplo, si se examina el clasificador de partidas⁵ pueden observarse las siguientes categorías: las "aportaciones a organismos del sector público"; las "transferencias", que no suponen una contraprestación de servicios o bienes; "los subsidios", que son subvenciones a particulares o a empresas públicas; y las llamadas "aportaciones a organismos del sector privado", las cuales son conceptuadas como distintas a los subsidios.

Ahora bien, bajo cualquiera de las modalidades presupuestarias mencionadas existe un aporte en sentido material, esto es, una contribución o ayuda a una persona natural o jurídica para la realización de una actividad.

La razón que nos lleva a pensar que en el artículo 8º, antes transcrito, no puede hacerse una distinción entre las aportaciones en sentido formal, vale decir, aquellas que así se denominan en el clasificador de partidas, y los aportes en sentido material, radica en el principio que inspira la norma citada, el cual dice relación al control que el Estado debe ejercer en la utilización de sus recursos por parte de instituciones que no forman parte de su universo orgánico, y que pueden tener incluso un origen privado o mixto. Se trata en estos casos de fundaciones que no están sujetas a la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario pero sí a las normas de control presupuestario que dicte la Oficina Central de Presupuesto.

Ciertamente, deben distinguirse dos situaciones jurídico-presupuestarias en el caso de las fundaciones. Una situación es la contemplada en el artículo 1º, aparte 6, de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, el cual textualmente dispone:

5. Cfr., por ejemplo, Clasificador de Partidas del Presupuesto, de 1979, en Legislación Venezolana 1979. Editorial Grouz y Editorial Jurídica Venezolana, págs. 899 y siguientes.

“Artículo 1º La presente Ley establece los principios y normas básicos que regirán el proceso presupuestario de los organismos del Sector Público, sin perjuicio de las atribuciones que sobre control externo la Constitución y las leyes confieren a los órganos de la función contralora.

Están sujetos a las disposiciones de la presente Ley:

1. El Poder Nacional.
2. Los Estados y los Municipios.
3. Los Institutos Autónomos, los servicios autónomos sin personalidad jurídica y demás personas de derecho público en las que los organismos antes mencionados tengan participación.
4. Las sociedades en las cuales el Poder Nacional y demás personas a que se refiere el presente artículo tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento (50%) del capital social. Quedarán comprendidas, además, las sociedades de propiedad totalmente estatal, cuya función, a través de la posesión de acciones de otras sociedades, sea coordinar la gestión empresarial pública de un sector de la economía nacional.
5. Las sociedades en las cuales las personas a que se refiere el ordinal anterior tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento (50%).
6. Las fundaciones constituidas y dirigidas por alguna de las personas referidas en el presente artículo, o aquéllas de cuya gestión pudieran derivarse compromisos financieros para esas personas”.

Las dos categorías de fundaciones mencionadas en el aparte 6 transcrito están sujetas a la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. Las constituidas y dirigidas por el Estado, porque obviamente tienen carácter público desde el punto de vista jurídico-administrativo, y “aquellas de cuya gestión pudieran derivarse compromisos financieros” para el Estado porque, evidentemente, esos compromisos no pueden generarse si la fundación de que se trate no tiene: a) La expresa o tácita aprobación de algún organismo público en la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto; b) el encargo de cumplir fines estatales con su consiguiente vinculación permanente a la estructura administrativa estatal.

La otra situación jurídico-presupuestaria es precisamente la establecida en el artículo 8º de Las Normas, el cual, en su parte pertinente, tiene por objeto establecer una forma de control sobre la transferencia de los fondos públicos a fundaciones privadas o mixtas.

El supuesto del artículo 8º de Las Normas es, sin duda, diferente al contenido en el artículo 1º, ordinal 6º, de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. Este, según se observa, por ejemplo, en la Resolución Nº 212 de la Oficina Central de Presupuesto⁶ tiene por objeto un control de las respectivas fundaciones en virtud de su adscripción, sujeción o dependencia administrativa pública. En cambio, las normas que ha de dictar la Oficina Central de Presupuesto conforme a lo dispuesto en el artículo 8º, ya citado, tienen por objeto velar porque la utilización de los fondos públicos sea realizada en función del interés o utilidad general ínsitos en el objeto de la respectiva fundación y conforme a técnicas presupuestarias adecuadas. No se trata, pues, pensamos, de establecer un control administrativo sobre la fundación afectada por el contenido del artículo en cuestión, sino de proteger el interés público, tal como lo hemos señalado anteriormente.

En otras palabras, el control presupuestario en las fundaciones del Estado o fundaciones de la Administración Descentralizada, vale decir, las constituidas y dirigidas

6. Véase *Gaceta Oficial* Nº 32.745 del 1º de junio de 1983.

por organismos estatales y aquéllas de cuya gestión se pueden generar compromisos para el Estado, se realiza para, de una parte, preservar la unidad funcional financiera del sector público y, de otra parte, para asegurar una correcta administración presupuestaria en función de programas y metas directamente vinculados a la acción administrativa estatal. Por su parte, el control presupuestario derivado de la aplicación del artículo 8º de Las Normas persigue fundamentalmente establecer mecanismos para que la utilización de fondos públicos por entidades no estatales pueda maximizarse y optimizarse, en un marco de racionalidad presupuestaria, en función de la utilidad general o social implícita en el objeto de la respectiva fundación.

En definitiva, no hay que olvidar que "el control público está enraizado como principio natural en la misma estructura del poder estatal, pues no hay poder sin control o al menos no debe haberlo"⁷. Así se explica que si uno o varios órganos del Estado pueden acordar erogaciones de fondos públicos a favor de instituciones no estatales, otro órgano pueda controlar su utilización en los correspondientes términos legales.

A nuestro juicio, de acuerdo a lo dispuesto por el citado artículo 8º, la Oficina Central de Presupuesto puede establecer normas en las diferentes etapas del proceso presupuestario, vale decir, para la formulación, aprobación y ejecución de los presupuestos de las fundaciones cuyos aportes provienen en su mayoría de instituciones estatales.

Pensamos que de esta manera el Estado, dentro de los objetivos específicos de cada fundación a la cual otorga aportes mayoritarios, puede asegurar que el uso de tales aportes guarde relación con el objeto de la institución y que la forma de utilización se realice conforme a técnicas presupuestarias convenientes a fin de asegurar una adecuada administración de los recursos.

Dentro del marco del Decreto 401, reiteramos que las fundaciones referidas están sujetas a control presupuestario, en los términos que se establezcan en las normas que dicte la Oficina Central de Presupuesto y a través del organismo que señale el Ejecutivo Nacional.

Huelga decir que en la administración moderna una correcta administración presupuestaria es sin duda fundamental para aquellas instituciones cuyo objeto está dirigido a la obtención de fines extra-patrimoniales.

C) *Fundaciones del Estado*

El Decreto 401 se refiere también y principalmente a las "fundaciones creadas por los organismos a que se refiere el artículo 2º" (Artículo 4º de Las Normas) y a "las fundaciones constituidas . . . por alguno de los entes a que se refiere el artículo 2º" (artículo 15 de Las Normas).

Ambos supuestos constituyen una misma figura, cual es la de fundaciones del Estado, a las cuales alude tanto la denominación de Las Normas como el Título II de éstas, también en su denominación.

Sin embargo, Las Normas no dicen lo que debe entenderse por fundaciones del Estado. Por ello, el principal asunto que en este punto debe ser objeto de interpretación es si toda fundación en la cual haya participado como fundador un ente estatal ha de entenderse, a los efectos del Decreto en análisis, como una fundación creada o constituida por el Estado.

A nuestro juicio, las fundaciones constituidas por uno o varios de los organismos señalados en el artículo 2º del Decreto 401 conjuntamente con personas naturales o

7. Dromi, José Roberto. *Derecho subjetivo y responsabilidad pública*. Editorial Temis. Colombia, 1980, pág. 66.

jurídicas privadas o con personas públicas no estatales no pueden considerarse como fundaciones del Estado y, en consecuencia, no les resulta aplicable el régimen que Las Normas prevén para éstas.

Aun cuando ya hemos señalado, en el punto 3), *in fine*, de este estudio, el marco conceptual de las fundaciones del Estado o fundaciones públicas, consideramos necesario explicitar los criterios que sirven de base a dicho marco conceptual para lo cual debemos interpretar el derecho positivo aplicable a tales fundaciones.

La expresión fundaciones creadas o constituidas por organismos estatales, a que se refieren los artículos 4º y 15 del Decreto Nº 401, han de interpretarse referidas a aquellas fundaciones creadas o constituidas exclusivamente por organismos estatales, vale decir, sin la concurrencia en el acto fundacional de una persona no estatal.

Diversas razones fundamentan esta opinión, las cuales expondremos seguidamente:

1º La fundación, como categoría jurídica, esto es, como subtipo de las personas jurídicas de sustrato real, pertenece al campo del derecho civil, a diferencia de, por ejemplo, el Instituto Autónomo que pertenece a la esfera del derecho público.

La figura jurídica de la fundación civil ha sido utilizada por el Estado en el proceso de descentralización funcional dando lugar al surgimiento de la fundación civil-ente descentralizado, también llamada por el Decreto 401 fundación del Estado. Pero, debe observarse que la ley no ha creado un nuevo tipo de persona jurídica. La prueba más evidente en este sentido es que el artículo 3º del Decreto Nº 401 permite a los organismos estatales constituir fundaciones con la autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros y en conformidad con las disposiciones de dicho Decreto. Se entiende, desde luego, que se trata de las fundaciones a que se refiere el artículo 19, ordinal 3º, del Código Civil, puesto que en nuestro ordenamiento jurídico no existe otro tipo de fundaciones en sentido formal.

Como se observa, las fundaciones del Estado, si bien constituyen una categoría jurídico-administrativa, siguen revistiendo la forma de fundaciones civiles, puesto que, para su constitución, el Decreto en cuestión no ha establecido un acto especial de creación.

Por tanto, si desde el punto de vista formal las fundaciones del Estado están sujetas a los principios y normas del Código Civil a los fines de su constitución, es evidente que su ordenamiento jurídico primario de personificación está contenido en el derecho privado.

Ahora bien, una fundación puede ser constituida mediante un acto jurídico de un fundador o de varios fundadores. En nuestro derecho no existen regulaciones ni limitaciones en cuanto al número de fundadores. Puede ser sólo uno o pueden ser varios. Entonces, por fundación del Estado debe entenderse la constituida exclusivamente por organismos estatales. Sostener lo contrario, es decir, entender que la fundación constituida por organismos estatales comprende también aquéllas que han sido constituidas conjuntamente con personas no estatales equivale a negar uno de los principios fundamentales del acto fundacional, cual es la pluralidad de fundadores que pueden existir.

En otras palabras, una fundación es creada o constituida por un determinado sujeto fundador cuando en el acto fundacional participa sólo un sujeto. Pero si en el acto fundacional participa más de un fundador ha de tenerse necesariamente en cuenta la pluralidad de sujetos que hayan concurrido en el acto fundacional.

Aplicando estos principios al caso bajo análisis, resulta claro que la expresión fundaciones creadas o constituidas por los organismos a que se refiere el artículo 2º de Las Normas debe entenderse referida a aquellas fundaciones en cuya constitución han participado solamente dichos organismos.

2º En el derecho venezolano, es de doctrina pacíficamente admitida que la regulación del derecho de gestión de la fundación, es decir, las normas para su dirección

y administración, corresponde a los fundadores y deben, en consecuencia, determinarse en el acto de constitución y a través de los respectivos estatutos.

Cuando se observa el contenido de la sección primera, del Capítulo I del Título II de Las Normas, se aprecia claramente que las normas de administración allí previstas sólo pueden interpretarse como dirigidas a aquellas fundaciones constituidas solamente por los organismos señalados en el artículo 2º.

En efecto, disposiciones como las contenidas en el artículo 6º (libre nombramiento y remoción del Presidente de la fundación por el organismo tutelar); el artículo 7º (modificación de los estatutos), el artículo 13 (disolución de la fundación por el organismo que ejerza la tutela), entre otras normas que podrían señalarse, significan una radical intervención por parte del Estado sólo concebible para fundaciones en las cuales éste, a través de algún organismo, se ha reservado el derecho de gestión y, en consecuencia, tiene el poder estatutario suficiente para establecer tales normas de dirección y administración. En este caso, el Estado actúa no como ente político dotado de soberanía sino como administrador de sus entes descentralizados en los cuales, como se ha señalado, se ha reservado el derecho de gestión.

La demostración más clara al respecto deriva precisamente del propio texto de Las Normas, cuando en su artículo 15 establece la obligación, para las fundaciones del Estado, de convertir a su derecho estatutario las disposiciones sobre administración y control, consagradas en el Decreto, mediante la correspondiente modificación de sus estatutos. Las modificaciones estatutarias no operan, por tanto, *ope legis*.

Por otra parte, es evidente que la Ley Habilitante no facultó al Presidente de la República para modificar el régimen jurídico fundacional de carácter general establecido en el Código Civil, cuestión que, por lo demás, pensamos que no podría en principio ser materia de una Ley Habilitante. La autorización al Ejecutivo Nacional, como ya se ha señalado, tiene por objeto la modificación, supresión, fusión o eliminación de las fundaciones de la Administración Descentralizada.

Es, pues, evidente que las modificaciones estatutarias que ordena el Decreto 401 sólo pueden ser aplicables a aquellas fundaciones exclusivamente constituidas por alguno o algunos de los organismos estatales señalados en el artículo 2º, puesto que sólo en este caso se puede suponer con razón que los organismos puedan cumplir con la norma que obliga a modificar los estatutos en virtud precisamente del control que tiene sobre los órganos de dirección y administración con base en el respectivo derecho estatutario establecido en el acto fundacional.

Afirmar que a una fundación constituida conjuntamente por organismos del Estado y por personas naturales o jurídicas no estatales se deben aplicar las disposiciones que Las Normas señalan para las fundaciones constituidas por los organismos señalados en el artículo 2º, sería tanto como decir que por virtud de la Ley Habilitante queda restringido y modificado el derecho de gestión de los fundadores y el propio derecho estatutario de las fundaciones afectadas en tanto que personas jurídicas, lo cual es absurdo. Cada fundación existente en el derecho venezolano continúa, aún después del decreto 401, manteniendo intacto su ordenamiento estatutario y corporativo. No obstante, en el caso de las fundaciones del Estado hay un mandato de reforma estatutaria que, si bien no opera *ope legis*, debe cumplirse mediante un acto de conversión realizado por sus directores y administradores en virtud del derecho de gestión que se haya reservado al Estado conforme al correspondiente derecho estatutario.

3º Otra razón que conduce a pensar que la expresión fundaciones constituidas por los organismos señalados en el artículo 2º comprende únicamente a las fundaciones en las cuales haya participado como fundador exclusivamente el Estado, radica en el efecto de publicitación orgánica o de integración absoluta a la organización estatal que deriva del Decreto 401 para las mencionadas fundaciones.

En efecto, hasta la promulgación del citado decreto las fundaciones constituidas por el Estado como único fundador, y dirigidas por éste, estaban sujetas a normas jurídico-administrativas derivadas, entre otras, de las Leyes Orgánicas de Crédito Público, de Régimen Presupuestario y de Salvaguarda del Patrimonio Público en los términos establecidos en cada uno de los textos legales o sublegales. Tales fundaciones estaban integradas a la organización estatal a través de sus órganos estatutarios y a determinados efectos legales, pero no a través de un órgano de tutela en sentido jurídico-administrativo, al menos en el sentido en que lo establecen Las Normas.

Promulgado el Decreto Nº 401, es evidente que el órgano de tutela debe ejercer un intento y estricto control sobre la dirección y administración de tales fundaciones ya que éstas se convierten en elementos administrativos o apéndices de la organización estatal.

Sobre esta base, resulta a nuestro juicio claro que tal régimen de tutela administrativa sólo puede aplicarse a fundaciones en las cuales el Estado ha participado como único fundador y en las que tiene, en consecuencia, el control por haberse reservado en los estatutos el derecho de gestión fundacional.

¿Se podría convertir en objeto de tutela administrativa y, en consecuencia, en apéndice de la Administración Pública, una fundación constituida por el Estado y los particulares en cuya dirección y administración ambos participen? A nuestro juicio y si no hubiese obstáculos de orden jurídico-constitucional, aspecto que nos merecerían reservas, sólo podría hacerse mediante una modificación del régimen fundacional establecido en el Código Civil, lo cual por lo demás, no está previsto en la Ley Habilitante.

De aquí es forzoso concluir que las fundaciones del Estado, a los fines del Decreto Nº 401, son aquellas constituidas por éste a través de las organizaciones señaladas en el artículo 2º sin la concurrencia de personas privadas.

4º Una de las razones más determinantes para aplicar el Título II del Decreto Nº 401, a las fundaciones constituidas exclusivamente por los organismos indicados en el artículo 2º *ejusdem* deriva, a nuestro juicio, de la esencia misma del concepto de fundación.

Maurice Hauriou ha señalado el rasgo esencial de las fundaciones al expresar que en ellas "no existe en absoluto un grupo permanente de miembros que puedan perpetuar la fundación y en las que este elemento es reemplazado por el de un patrimonio afectado"⁸. Este es objeto de personificación y así, por una ficción jurídica, nace un ente susceptible de derechos y obligaciones.

Ahora bien, ese patrimonio de afectación es constituido como tal por efecto de lo que se denomina voluntad fundacional, esto es, la voluntad del fundador o fundadores que se explicita en el marco del derecho privado. Cuando éstos manifiestan su voluntad de constituir una fundación lo hacen precisamente afectando un patrimonio específico, de modo permanente, a un fin determinado, estableciendo al propio tiempo las reglas de dirección y administración de la fundación.

Perteneciendo, pues, el acto fundacional a la esfera de la autonomía de la voluntad y habiendo el Estado actuado en la esfera del derecho privado, en el caso de las fundaciones mixtas, vale decir, las constituidas conjuntamente con los particulares, la interpretación que, a nuestro juicio, debe darse a los términos "fundaciones creadas" y "fundaciones constituidas", a que se refieren los artículos 4º y 15 del Decreto 401, ha de ser necesariamente restrictiva. De lo contrario, es decir, si interpretásemos tales expresiones en sentido amplio, estaríamos desconociendo la esencia misma de la fundación puesto que admitiríamos que las reglas de dirección y administración de la

8. Hauriou, M. *La Teoría de la institución y de la fundación*. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1968, págs. 66 y 67.

fundación podrían modificarse por el simple hecho de que el Estado hubiere actuado como cofundador.

Cabe señalar aquí algunos principios fundamentales de la fundación como institución jurídica que acertadamente ha señalado Ferrara ⁹.

1º El fundador o fundadores se proponen únicamente que se realice un fin a perpetuidad. Su intención es la realización de un fin, no una liberalidad.

2º El fundador o fundadores determinan cuidadosamente la forma de administración, las personas que deben administrar, el sistema que se ha de seguir en su elección, etc.

3º La vigilancia, la reforma, la supresión son facultades que ejerce el Estado como ente político dotado de soberanía, no por la cualidad de fundador o propietario de los bienes de la fundación, cualidad esta última, cabe señalar, que no tiene ninguno de los fundadores por ser precisamente la fundación un patrimonio de afectación.

En el marco de estos principios, la fundación tiene derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad, garantizado por el artículo 43 de la Constitución. De aquí, igualmente, que cualquier cambio en el régimen fundacional general realizado por el Estado actuando en soberanía tendría que ajustarse, a nuestro juicio, a estos cánones:

a) No podría, en principio, realizarse a través de la figura de una Ley Habilitante.

b) En el supuesto de que se efectuase por tal vía, debería lógicamente autorizarse la modificación del régimen fundacional general y no solamente lo relativo a las fundaciones de la Administración Descentralizada, como es el caso de la actual Ley Habilitante. Además, el correspondiente decreto equiparado a la ley formal debería referirse expresamente a las fundaciones constituidas conjuntamente por el Estado y los particulares.

c) En todo caso, la materia relativa a los elementos esenciales de la figura jurídica de la fundación, ya señalados, y su conexión con los derechos y garantías constitucionales deberían ser objeto de cuidadoso examen.

De todo lo expuesto puede concluirse claramente que el Decreto 401, con excepción de lo dispuesto en sus artículos 8º y 19, está referido a las fundaciones constituidas exclusivamente por los organismos señalados en su artículo 2º, vale decir, por organismos estatales.

9. Cfr. Ferrara, Francisco. *Ob. cit.*, págs. 191 y siguientes.

DELIMITACION DE COMPETENCIAS ENTRE LA AUTORIDAD METROPOLITANA DE TRANSPORTE COLECTIVO Y LAS AUTORIDADES NACIONALES DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE

Manuel Rachadell
*Profesor de Finanzas Públicas,
Universidad Central de Venezuela*

I. INTRODUCCION

En fecha 29 de julio de 1982 los Concejos Municipales del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda, "en uso de las atribuciones que les confieren los artículos 28 y 30 de la Constitución Nacional y los artículos 7 y ordinal 5º, 26 y 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y los artículos 29, ordinal 1º y 41 ordinal 2º de la Ley Orgánica del Distrito Federal", suscribieron el Acuerdo Conjunto que dio origen a la mancomunidad que se denominó "Autoridad Metropolitana de Transporte Colectivo", a la cual se asignó competencia en "todo lo relativo a la planificación, operación, administración, regulación y control en materia de transporte colectivo urbano de pasajeros, en jurisdicción del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda y de los otros Municipios que se incorporen a la misma" (art. 3º del Acuerdo, publicado en la *Gaceta Municipal del Distrito Federal* Extra 595, del 19-8-82).

Como consecuencia de la constitución de la mancomunidad mencionada, el ente autónomo que de allí surgió asumió las competencias que correspondían a las municipalidades que suscribieron el Acuerdo, en lo relativo al transporte colectivo urbano de pasajeros. Ahora bien, en nuestro ordenamiento jurídico también se atribuyen competencias al Poder Nacional, particularmente al Ministerio de Transporte y Comunicaciones en materia de tránsito, circulación y transporte terrestres, por lo cual se hace necesario delimitar las competencias que la Constitución y las leyes asignan al Poder Nacional y al Poder Municipal en este aspecto.

En el pasado, la ausencia de una clara definición de ámbitos entre los dos niveles aludidos produjo situaciones de conflicto institucional entre ellos, y dio origen a importantes estudios sobre la materia. En la actualidad, la existencia de nuevos instrumentos normativos aplicables en relación al tránsito y al transporte, tales como la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Ley Orgánica de la Administración Central y el Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, así como la constitución de la Autoridad Metropolitana de Transporte Colectivo, hacen necesaria una revisión del estado de las competencias respectivas, a fin de que la mancomunidad pueda ejercer sus atribuciones sin interferencias, en beneficio de la colectividad.

II. ANTECEDENTES

En el Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, del 8 de enero de 1962, se establecía que los concejos municipales otorgarían concesiones para operar líneas de autobuses públicos cuando el servicio que debían prestar era urbano, mientras que tal competencia correspondía al Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de

Comunicaciones, cuando el servicio era extraurbano (art. 55). Esa disposición recogía la tradición del país en cuanto a la distribución de competencias en materia de concesión del servicio público de transporte terrestre de pasajeros. No obstante, en el artículo 57 del mismo Reglamento se establecía que:

“Los Concejos Municipales o el Ejecutivo Nacional, según sea el caso, otorgarán la concesión a la empresa que por ofrecer mejores condiciones en la prestación del servicio haya obtenido la buena pro del Ministerio de Comunicaciones por órgano de la Dirección de Tránsito Terrestre”.

El Concejo Municipal del Distrito Federal estimó que esta norma constituía una invasión del Poder Nacional en la competencia que le correspondía a las autoridades municipales conforme a la Constitución y procedió a solicitar la nulidad del artículo 57, antes transcrito, por inconstitucionalidad, ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

En su sentencia del 6 de mayo de 1970 la Corte dio la razón a las autoridades municipales, declaró la nulidad de la norma objeto de la impugnación y expresó:

“... La división del servicio en dos categorías, urbano y extraurbano, y la consiguiente facultad que tienen, en sus casos, los Concejos Municipales o el Ejecutivo Nacional para otorgar las respectivas concesiones, quiere decir que, conforme al Reglamento, el servicio público de transporte tiene carácter municipal cuando él se realiza en el ámbito de la localidad, y por esta circunstancia, se convierte en materia propia de la competencia municipal, pues todo lo relacionado con la circulación urbana tiene, indiscutiblemente, ese carácter, con arreglo a lo establecido por el artículo 30 de la Constitución y el artículo 29 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, que también señala como de la competencia del Municipio la materia que atañe al tránsito urbano y vecinal. Por consiguiente, partiendo de esa previsión reglamentaria, en el caso examinado, el transporte colectivo es un servicio público local y, en consecuencia, materia de la competencia municipal, cuya libre gestión corresponde a los Concejos Municipales, por hallarse comprendida dentro de la autonomía del Municipio, conforme a lo establecido por el artículo 29, ordinal 2º de la Constitución”.

Con motivo de este litigio diversos especialistas en derecho administrativo y en la materia municipal expresaron su opinión, en el mismo sentido de la decisión de la Corte.

Entre los trabajos más importantes sobre el tema, merecen citarse:

1. Allan R. Brewer-Carías:

- A. *Estudio sobre la delimitación de competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en materia de Tránsito y Transporte Terrestre*, publicado por la Gobernación del Distrito Federal, Caracas 1965.
- B. *Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Area Metropolitana de Caracas*. Editorial Fondo Común. Caracas, 1971. En este trabajo se reproduce parcialmente el anterior, que se encontraba agotado.
- C. “La Integración del Area Metropolitana de Caracas y la Coordinación de los Servicios de Transporte Urbano”. *Revista Taller de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UCV*. Nº 20, Caracas, 1966. Publicado también en la *Revista de la Facultad de Derecho UCV* Nº 35, Caracas, 1967.

2. Antonio J. Parra García:

“La Problemática del Transporte de Pasajeros en Caracas y la creación de una Autoridad Metropolitana del Transporte” (mimeografiada). Tesis de grado en la Escuela Nacional de Administración Pública, 1970.

3. Luis Torrealba Narváez: /
 "Definición de la Competencia Municipal en materia de Transporte Urbano" (mimeografiado). Documento para la Primera Convención de Síndicos Municipales. AVEC, 1971.
4. Magdalena Salomón de Padrón:
 "Servicio Público de Transporte Urbano de Personas en el Distrito Federal". Estudio de Caracas. UCV. Volumen VIII, tomo I. Caracas, 1972, pp. 205 a 258.

Por otra parte, se hicieron diversos estudios para la creación de una Autoridad Metropolitana de Transporte, bajo forma de establecimiento público o instituto autónomo (Brewer-Carías, 1966), se dictó un decreto estableciendo la figura del Comisionado de Transporte para el Area Metropolitana de Caracas (Decreto Nº 1.255 del 26-11-68), el cual no llegó a entrar en funcionamiento; se prepararon diversos proyectos de ley, particularmente el "Proyecto de Ley de Coordinación del Transporte Colectivo en el Area Metropolitana de Caracas", elaborado en la Oficina Ministerial de Transporte del MOP (1971), con base en los estudios del Profesor Antonio Moles Caubet, y el "Proyecto de Ley de Coordinación del Transporte, Tránsito y Circulación en el Area Metropolitana de Caracas", del cual fue ponente Allan R. Brewer-Carías.

En fecha 16 de agosto de 1967 el Concejo Municipal del Distrito Federal aprobó un Acuerdo donde solicitaba del Poder Nacional "la creación, con carácter urgente, de una entidad con personalidad jurídica de derecho público, con facultades de Autoridad Metropolitana de Transporte, en cuya dirección tengan igual participación tanto el Ejecutivo Nacional como cada una de las dos Municipalidades que integran actualmente el Area Metropolitana de Caracas" (Véase: Allan R. Brewer-Carías, *op. cit.*, bajo letra A, p. 109 y ss.).

Asimismo, el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda adoptó el 26 de agosto de 1968 un Acuerdo en el mismo sentido y el 24 de abril de 1974 acordó: "celebrar los Acuerdos y Convenios de Mancomunidad para integrar los servicios y elementos normativos comunes que correspondan al Area Metropolitana, Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda y que son los siguientes: 1º) Servicio de Transporte Urbano..." (Véase: *Compilación Legislativa Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda*. Petare, 1979. pp. 599 a 602).

El 18 de agosto de 1978 se promulgó la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la cual regula la figura de las Mancomunidades (arts. 26 al 29) previstas en la Constitución (art. 28) y define las materias propias de la competencia municipal.

Todos estos antecedentes sirvieron de base para la constitución de la "Autoridad Metropolitana de Transporte Colectivo" bajo forma de mancomunidad, cuyas competencias son el objeto del presente estudio.

III. REGULACION CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS COMPETENCIAS

En la Constitución de 1961 se dispone que:

"Es de la competencia municipal, el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como... circulación..." (art. 3º).

Asimismo, nuestra Carta Magna prescribe que:

"Es de la competencia del Poder Nacional: ... 2º Lo relativo al transporte terrestre..." (art. 136).

Esta asignación escueta de competencias en nuestra Constitución ha obligado tanto a los estudiosos de la materia como a la Corte Suprema de Justicia, a hacer un esfuerzo interpretativo para determinar los aspectos de la circulación, el tránsito y el transporte que son materias propias de la vida local y los que corresponden por su índole o naturaleza al Poder Nacional.

Las normas legales más importantes sobre esta materia son las siguientes:

A. En relación a las competencias nacionales, la Ley de Tránsito Terrestre dispone, en su artículo 1º, que:

“La presente Ley regula todo lo relacionado con el tránsito terrestre por las vías públicas o privadas destinadas al uso público permanente o causal, con las excepciones establecidas o que se establezcan por leyes especiales”.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Central establece en su artículo 33:

“Corresponde al Ministerio de Transporte y Comunicaciones la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en los sectores de transporte y comunicaciones y, en particular, las siguientes actividades:

2. La regulación y control de la circulación, tránsito y transporte terrestre...
3. La prestación de los servicios de transporte terrestre...
7. La formulación de normas técnicas para la construcción y mantenimiento de las obras de infraestructura vial y para el manejo y administración de los terminales de pasajeros para los diversos tipos de transporte.
9. La fijación de tarifas y fletes sobre los servicios especificados en este artículo”.

B. En relación a la competencia municipal, la Ley Orgánica de Régimen Municipal consagra en su artículo 7º, que:

“Son de la competencia propia del Municipio las siguientes materias:

- 5º Transporte colectivo de pasajeros y demás materias relativas a la circulación urbana”.

IV. DEFINICION DE AMBITOS EN MATERIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE

De las normas transcritas se desprende que el problema de la delimitación de competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal no ha sido resuelto en las leyes que se han dictado en los últimos años, y que la necesidad de interpretar los ámbitos que corresponden a ambos niveles continúa estando planteada.

En efecto, en la Ley de Tránsito Terrestre no se delimita la competencia del Poder Nacional, en relación a las atribuciones de los entes locales, aun cuando se dejan a salvo “las excepciones establecidas o que se establezcan por leyes especiales”.

La situación es más compleja en lo que respecta a la Ley Orgánica de la Administración Central, en la cual no se reconoce la posibilidad de competencias municipales en materia de circulación, tránsito y terrestre y en la fijación de tarifas sobre los servicios municipales de transporte de pasajeros.

Ahora bien, las leyes mencionadas están sujetas a la Constitución de la República y no pueden contradecir sus normas. En nuestra Carta Fundamental se reconoce que la “circulación” es una materia propia de la vida local y que la enumeración de dichas materias es de carácter puramente enunciativo y no limitativo. En este sentido, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 6 de mayo de 1970, en relación al servicio público de transporte de pasajeros en el área urbana, expresó:

“... En uso de la potestad que el Municipio tiene para ejercer el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, a él corresponde atender al establecimiento, organización y desarrollo de ese servicio público en la forma que estime más conveniente a las comunidades y ello comprende, principalmente, el derecho de elegir el orden o sistema que ha de guiar la prestación del servicio, es decir, si ésta ha de hacerse por administración directa o delegada por medio de una concesión...”

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Central no toma en cuenta que la Ley Orgánica de Régimen Municipal, conforme a su artículo 1º,

“... tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, funcionamiento y control de los Municipios y demás entidades locales determinadas en esta Ley”.

Conforme a lo expresado, es necesario entender que en el artículo 67 de la Ley Orgánica de la Administración Central, cuando se definen las competencias del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, debe considerarse tácitamente incluida la expresión: “dejando a salvo las atribuciones de los municipios y demás entes locales en las materias de su competencia”, pues de lo contrario dicho dispositivo sería inconstitucional.

Por otra parte, en abono de la tesis de que el servicio de transporte público de pasajeros en el área urbana es de la competencia municipal, es conveniente no olvidar que el mismo se desarrolló en las calles y avenidas, las cuales pertenecen al dominio público municipal.

Aun cuando no existe discrepancia en cuanto a reconocer la competencia municipal en esta materia, se hace aun necesario precisar los ámbitos respectivos de los poderes nacional y municipal en lo relativo a la regulación de la circulación y a la prestación del servicio de transporte de pasajeros.

A. *La regulación de la circulación o el tránsito*

En primer lugar es oportuno observar que, en la actualidad, las expresiones “tránsito”, “tráfico” o “circulación” son equivalentes cuando se enfocan como actividad administrativa de policía.

En segundo lugar, la doctrina nacional y extranjera es unánime en reconocer que, en los Estados contemporáneos, la regulación o policía de tránsito corresponde al Poder Nacional por su índole o naturaleza. Según Brewer-Carías: “Sería imposible circular por la República si cada Concejo Municipal dictara sus propias normas de circulación aplicables en sus territorios” (*Aspectos Institucionales*... p. 72).

En tercer lugar, la Constitución reconoce a los municipios competencia en lo relativo a la “circulación” (art. 30) como materia propia de la vida local, por lo cual se hace necesario determinar en qué aspectos puede ejercerse la potestad municipal, sin chocar con la regulación de carácter nacional.

En este sentido, acogemos el criterio que expresa el profesor argentino Rafael Bielsa (*Derecho Administrativo*, tomo III, Buenos Aires, 1956, cit. por Brewer-Carías) sobre las siguientes competencias municipales en materia de regulación del tránsito:

“Dictar órdenes especiales restrictivas o prohibitivas del uso normal respecto de algunos, para beneficiar a la generalidad y conformar determinadas partes del dominio público a su destino (v. g.: prohibir el tránsito de camiones o de carros en determinadas calles); suspender momentáneamente el uso del dominio público para facilitar a la colectividad otra forma de uso (Prohibición de tránsito de carruajes en determinadas zonas, las que deben ser limitadas, para uso de

peatones); suspender, momentánea y circunstancialmente el tránsito en la vía pública frente a determinadas casas o establecimientos por consideraciones excepcionales (partidas de féretros, etcétera, en caso de posible aglomeración o desorden); suspender totalmente el uso general con el objeto de reparar la vía pública o hacer posible el funcionamiento de un servicio público”.

La enumeración que antecede del profesor Bielsa es perfectamente aplicable a nuestro país, pues se refiere a la circulación o tránsito como materia propia de la vida local, está conforme con el carácter de propietario que corresponde al Municipio en relación a las calles y avenidas, es compatible con la policía de orden público que es de naturaleza municipal y responde a las tradiciones de la competencia municipal en Venezuela.

B. El servicio público de transporte de pasajeros

Cuando la Constitución prescribe que es de competencia del Poder Nacional lo relativo al Transporte Terrestre (art. 36, ord. 20), debe entenderse que se refiere al transporte extra-urbano. En efecto, y tal como lo ha hecho notar Brewer (Aspectos Institucionales... p. 80), en el ordinal 21 del mismo artículo constitucional se reserva al Poder Nacional,

“...los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías o cables de tracción urbanos cuya concesión y reglamentación compete a los respectivos municipios”.

El mismo principio es aplicable en relación al servicio de transporte de pasajeros, y la Corte Suprema de Justicia lo ha reconocido así, al interpretar la Constitución en su sentencia del 6-5-70, en la cual, además expresó:

“...por el hecho mismo de que la circulación es materia propia de la vida local cuya organización compete al Municipio en ejercicio de su autonomía, el Concejo Municipal tiene la libre gestión de ese servicio público”.

Por otra parte, en la Reforma del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, de fecha 14 de mayo de 1981, se mantiene el artículo 55 en los mismos términos anteriores así:

“Para poder operar líneas de autobuses públicos, sus propietarios deberán obtener previamente la concesión que le otorgarán los Concejos Municipales cuando el servicio que deban prestar sea urbano o el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Comunicaciones, cuando el servicio sea extra-urbano”.

Conforme a lo expresado, la doctrina, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en su interpretación más autorizada de la Constitución y la reglamentación del Ejecutivo Nacional, están contestes en reconocer que el servicio público de transporte de pasajeros es una materia propia de la vida local, derivada de la competencia municipal sobre circulación que consagra el artículo 30 de la Constitución; y que reafirma la Ley Orgánica de Régimen Municipal en su artículo 7º, ordinal 5º, al desarrollar los preceptos constitucionales. Adicionalmente, en lo que respecta al Distrito Federal, en la Ley Orgánica que lo rige, se determina como de la competencia del Municipio, las “vías y medios de comunicación y tránsito urbano y vecinal” (art. 29, ordinal 1º).

V. CONTENIDO DE LAS ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN RELACION AL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN EL AREA URBANA

Conforme a la Constitución, "la autonomía del Municipio comprende: la libre gestión de las materias de su competencia" (art. 29). Luego, el servicio de transporte de pasajeros corresponde a la libre gestión de los municipios y demás entes locales que se crearen, en conformidad con la Constitución y la Ley Orgánica de Régimen Municipal. En el caso que examinamos, dada la transferencia de atribuciones que han efectuado los Concejos Municipales del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda hacia la Autoridad Metropolitana de Transporte Colectivo, creada en los términos del Convenio de Mancomunidad del 29 de julio de 1982, corresponde a este ente la libre gestión de "todo lo relativo a la planificación, operación, administración, regulación y control en materia de transporte colectivo urbano de pasajeros, en jurisdicción del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda y de los otros Municipios que se incorporen a la misma".

En este orden de ideas, se transfieren a la Autoridad Metropolitana, las competencias que correspondían a la Dirección Municipal del Transporte del Distrito Federal reguladas por la Ordenanza sobre Dirección Municipal de Transporte del 15 de julio de 1970 y por el Reglamento de la Ordenanza sobre Dirección Municipal de Transporte, dictado por el Gobernador del Distrito Federal según Decreto N° 15, del 19 de agosto de 1971. Asimismo, desde la suscripción del Convenio de Mancomunidad, la Autoridad Metropolitana asume las competencias que ejercía en esta materia la Comisión de Servicios Públicos del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

En efecto, la creación de una Autoridad única para ejercer las competencias municipales en la jurisdicción, se fundamenta, de acuerdo a los considerandos iniciales del Acuerdo en:

"Que es competencia de los Municipios la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros y demás materias relativas a la circulación urbana", y

"Que la prestación de dicho servicio en el Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda presenta actualmente deficiencias que afectan a la colectividad, lo cual, según los estudios realizados, se debe principalmente a la falta de un organismo centralizador de dicha actividad con poder de decisión que cuente, en cuanto a su competencia, con un estatuto jurídico idóneo".

Como consecuencia de la unificación de competencias realizada en virtud del Acuerdo de Mancomunidad a que nos referimos, corresponde a la Autoridad Metropolitana de Transporte Colectivo, todo lo relativo a la prestación directa del servicio mancomunado, así como la regulación, otorgamiento, aprovechamiento y supervisión de las concesiones que se otorguen para el transporte colectivo urbano de pasajeros.

Estas competencias se refieren, entre otras, a las siguientes actividades:

A. *Definición de las rutas que serán objeto de concesión*

Sólo la Autoridad Metropolitana de Transporte Colectivo puede determinar, en conformidad con los estudios que realice, las rutas que se requieran para satisfacer las necesidades de la colectividad en la jurisdicción.

En la reglamentación que se dicte al efecto, deberán determinarse los procedimientos para la fijación de rutas y para acordar la extensión de rutas cuando las necesidades del servicio así lo requieran.

B. *Otorgamiento de las concesiones*

Corresponde a la Autoridad Metropolitana de Transporte Colectivo, en la reglamentación que dicte a estos fines, determinar las condiciones que deben cumplir los aspirantes a obtener la concesión, los procedimientos para otorgar la misma, las garantías que deben prestar, las características de las personas jurídicas que aspiren a la concesión (sociedades anónimas, cooperativas, asociaciones civiles u otras), las obligaciones y derechos de los concesionarios, la duración de la concesión, el horario en la prestación del servicio, la extinción de la misma, las sanciones por las infracciones a los deberes y obligaciones del concesionario, entre otros aspectos.

C. *La regulación de las líneas*

Según se trate de líneas de autobuses colectivos, por puesto y periféricas, es competencia de la Autoridad Metropolitana de Transporte Colectivo, regular las características de los vehículos que aspiren a integrar una línea, como una condición para el otorgamiento de las concesiones. En este aspecto, como veremos luego, existe interferencia del Poder Nacional sobre las competencias municipales.

Las líneas de taxis están excluidas de la regulación metropolitana dado que, por la posibilidad de prestar sus servicios fuera de la jurisdicción de la mancomunidad, se considera un servicio de transporte extra-urbano, el cual compete al Poder Nacional.

D. *La regulación de las paradas*

La Autoridad Metropolitana es la única competente para establecer las paradas que deben respetar los vehículos colectivos, por puesto y periféricos que obtengan una concesión de ruta.

Del mismo modo, es atribución de la Mancomunidad, la concesión de permisos o el otorgamiento de concesiones para explotar comercialmente las paradas, determinar las condiciones de su participación en los beneficios económicos del concesionario, regular todas las condiciones del contrato: tamaño y características de las construcciones a ser ubicadas en las paradas, mantenimiento de las mismas, restricciones en cuanto a la publicidad a ofrecer, duración del permiso, y cualquier otro aspecto inherente o conexo.

E. *La regulación de las tarifas*

En el Distrito Federal y el Distrito Sucre del Estado Miranda, la fijación de las tarifas que deben pagar los usuarios del servicio de transporte de pasajeros mediante vehículos colectivos, por puesto y periféricos, pertenece a la competencia de la Autoridad Metropolitana de Transporte Colectivo, en virtud de haber asumido ésta las atribuciones de las Municipalidades que acordaron mancomunar dicho servicio. De igual modo, los cambios en las tarifas no pueden ser decididos sin autorización de la Mancomunidad.

Como consecuencia del ejercicio de esta competencia, corresponde al Organismo mencionado, la fijación de políticas y la determinación de condiciones para el pago del subsidio que acuerde el Ejecutivo Nacional a las empresas de Transporte Colectivo Urbano en el Area Metropolitana.

F. La supervisión del servicio de transporte

Siendo el servicio de transporte colectivo de pasajeros competencia municipal, la supervisión de la prestación de dicho servicio por parte de los concesionarios y de las condiciones de operación de las unidades del transporte, también competen a la Autoridad Metropolitana de Transporte Colectivo.

VI. PARTICIPACION DE AUTORIDADES NACIONALES EN LA REGULACION DEL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN EL AREA URBANA

Como hemos señalado, el establecimiento de las normas de circulación tanto urbanas como extra-urbanas es de la competencia del Poder Nacional. En tal virtud, el Ejecutivo Nacional, a través de Decretos reglamentarios de la Ley de Tránsito Terrestre, y el Ministerio de Transporte y Comunicaciones en cuanto a la supervisión del cumplimiento de las normas de circulación, son las autoridades competentes en lo relativo al tránsito en las vías públicas y a la policía administrativa del tránsito, con las excepciones que hemos indicado sobre los aspectos de la circulación que constituyen materias propias de la vida local. En este sentido, es también del resorte del Poder Nacional la concesión de permisos y licencias para los conductores y la expedición de placas para las unidades automotores, así como la percepción de las tasas por estos conceptos.

En cuanto al transporte extra-urbano o inter-urbano, la regulación del mismo, la definición de rutas, el otorgamiento de concesiones, la reglamentación sobre las líneas, el establecimiento de las paradas, la fijación de las tarifas y la supervisión del servicio es de la competencia del Poder Nacional, por órgano del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. El servicio que se presta a través de los taxis, como antes se indicó, se considera un servicio extra-urbano, y en tal virtud su regulación, supervisión y demás aspectos corresponden al Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

Por último, cuando las líneas de transporte tienen la forma de sociedades cooperativas, la constitución y supervisión de sus aspectos administrativos y financieros se hace a través de la Superintendencia de Cooperativas, dependiente del Ministerio de Fomento.

VII. LAS INTERFERENCIAS EN RELACION A LA COMPETENCIA MUNICIPAL

A pesar de la posición definitiva de la Corte Suprema de Justicia en reconocer el carácter local del servicio de transporte de pasajeros en el área urbana, como una atribución de competencias derivadas de la Constitución, en las normas legales y reglamentarias emanadas del Poder Nacional no se ha hecho la reserva expresa de las áreas que corresponden a las autoridades locales y, en algunos casos, hay una invasión evidente sobre la competencia municipal.

En cuanto a la Ley de Tránsito Terrestre, hemos expresado que según su artículo 1º, dicha Ley regula "todo lo relacionado con el tránsito terrestre por las vías públicas o privadas destinadas al uso público permanente o casual, *con las excepciones establecidas o que se establezcan por leyes especiales*". La remisión a las leyes especiales permite considerar que quedan a salvo las competencias municipales en esta materia, aun cuando en la Ley de Tránsito no exista una reserva expresa en este sentido.

Ahora bien, nos interesa destacar particularmente, la situación que plantea la Ley Orgánica de la Administración Central y el reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre.

A. *La Ley Orgánica de la Administración Central*

Hemos indicado precedentemente que en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Central se enumeran, entre las actividades que corresponden al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, "la regulación y control de la circulación, tránsito y transporte terrestre" (ordinal 2º); la prestación de los servicios de transporte terrestre... (ordinal 3º) y "la fijación de tarifas y fletes sobre los servicios especificados en este artículo" (ordinal 9º).

Asimismo hemos opinado que las normas mencionadas deben interpretarse en el sentido de que se refieren a las actividades de circulación, tránsito y transporte terrestre que correspondan al Poder Nacional, pero no, por supuesto, en relación a las materias que competen a la vida local, las cuales hemos analizado en las líneas anteriores.

En efecto, si se interpretara que las normas a que nos referimos atribuyen competencia al Poder Nacional sobre materias propias de la vida local, dichas normas serían inconstitucionales, porque no pueden invadir la competencia originaria del Poder Municipal que le confiere la Constitución.

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Central no es una Ley atributiva de competencias materiales, como no lo era tampoco el Estatuto Orgánico de Ministerios, sino que distribuye entre las reparticiones ministeriales las competencias que corresponden al Ejecutivo conforme a las leyes sustantivas. Este criterio ha quedado definitivamente consagrado en la sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 7 de julio de 1981, en la cual nuestro Máximo Tribunal decidió que:

"...el objeto de aquel Estatuto Orgánico, como el de esta Ley Orgánica, es la *organización* de la administración central del Estado, a través de sus Ministerios y demás órganos que la integran, para lo cual se atribuye, a cada uno de estos Despachos, la gestión de determinadas materias, es decir, un sector de la múltiple actividad estatal. De modo que las normas de aquellos textos son meramente distributivas y especificativas de la competencia administrativa del Estado... En otras palabras, estas normas organizativas sólo atribuyen competencias formales a los diversos Despachos, y no competencias materiales, pues éstas provienen de los ordenamientos reguladores de los diferentes asuntos encomendados por la norma organizativa a cada uno de aquellos Despachos. Considerar lo contrario es un error común en la Administración Pública Venezolana". (Véase: Revista de Derecho Público, Nº 8, 1981, p. 96).

Conforme a lo expresado, la asignación de actividades que se establece en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Central debe estar respaldada por una norma atributiva de competencia válidamente establecida. Ahora bien, no existe ninguna norma legal que permita al Ministerio de Transporte y Comunicaciones asumir funciones que corresponden al nivel municipal, y si existiera ésta, también sería inconstitucional, por lo cual la única interpretación posible del artículo 33 ejusdem, es que las actividades asignadas al Ministerio de Transporte y Comunicaciones son las que no coliden con las potestades de los entes locales.

B. *El reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre*

En este instrumento, cuya última modificación es del 14 de mayo de 1981, se incluyen normas que, definitivamente, invaden la competencia municipal en relación al servicio de transporte de pasajeros en el área urbana.

A título de ejemplo, nos permitimos indicar algunas de las disposiciones que tienen tal característica:

a) La clasificación de los vehículos colectivos en Minibuses (art. 28) y Autobuses (art. 45), hecha no a los fines de regular su circulación, sino a objeto de que los primeros sean concesionarios del servicio "por puesto" (art. 36, numeral 5º), en tanto que los segundos operen en líneas de colectivos (arts. 49 y 55), no corresponde al Poder Nacional, sino a las autoridades municipales, pues se trata de la organización del servicio de transporte público de pasajeros y de la regulación de las condiciones que deben reunir las unidades que sean concesionarias de las diferentes modalidades del servicio.

b) La regulación de los deberes del personal de los autobuses públicos, no en cuanto a las licencias que deben portar y a las normas de circulación (por el canal derecho, por ejemplo) sino en lo relativo a la correcta prestación del servicio en relación a los pasajeros, no es competencia del Poder Nacional, sino de las autoridades municipales. En efecto, en el artículo 51 del reglamento que comentamos se dispone que el personal de autobuses públicos deberá: "prestar servicio decentemente presentado, o sea, en correctas condiciones de aseo personal y vistiendo de uniforme limpio", uniforme éste que "será aprobado por la Dirección de Tránsito Terrestre" (ordinal 1º), "mantener la mayor decencia en el servicio" (ordinal 2º), "mantener su vehículo en perfectas condiciones de aseo, seguridad, funcionamiento y estado de conservación interior y exterior" (ord. 3º); "llevar monedas fraccionadas en cantidad no inferior a Bs. 10,00" (ord. 4º); tomar las medidas necesarias para guardar el orden permanente entre los pasajeros" (ord. 5º).

En todos estos casos, la regulación no se refiere a las condiciones de circulación o tránsito sino a la prestación de un servicio público municipal, como lo es el de transporte de pasajeros en el área urbana, por lo cual la reglamentación del mismo es una materia propia de la vida local.

El señalamiento que antecede no contiene un juicio de valor sobre la conveniencia u oportunidad de las disposiciones comentadas, sino una opinión sobre el órgano competente para dictarlas. Es más, justo es reconocer que el Poder Nacional ha sancionado tales disposiciones debido a la falta de ejercicio de sus competencias por parte de las autoridades municipales, lo cual había creado un vacío normativo, en perjuicio de los intereses colectivos.

Sin embargo, la creación de la Autoridad Metropolitana de Transporte Colectivo en el Área Metropolitana de Caracas y el inicio de sus funciones, debe traducirse en que este Organismo recupere para las Municipalidades de la jurisdicción sus facultades normativas, que asuma la vigilancia, supervisión y control de la prestación del servicio por los concesionarios y que imponga las sanciones a que haya lugar por las deficiencias que se observan en el funcionamiento del mismo.

EL REGIMEN LEGAL APLICABLE A LAS FUNDACIONES, ASOCIACIONES Y SOCIEDADES CIVILES DEL ESTADO

Enrique Vilorio V.
Abogado

En las últimas dos décadas hemos asistido a un crecimiento indiscriminado de órganos de carácter público constituidos bajo la forma de fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado.

En este sentido, no cabe duda que en Venezuela, las entidades descentralizadas han sido creadas a través de la utilización de diversas formas jurídicas. A la actual situación venezolana pueden aplicarse las conclusiones de Langrod¹ cuando señala que por lo común, "el legislador ha adoptado una u otra forma jurídica por necesidades pasajeras, por oportunismo, hábito o simplemente por azar, por respeto a la simetría de las administraciones regulares que él piensa así salvaguardar o, en fin, para disfrazar mejor al Estado en comerciante verdadero".

En coherencia con la opinión expuesta, la doctrina venezolana reconoce "la forma organizativa que se adoptó en cada caso en la administración descentralizada, fue tan variada, que en la actualidad, lejos de existir una o dos fórmulas para su operación, existe un museo viviente..."².

Igual criterio sostiene Agustín Gordillo cuando al referirse a esta dispersión de formas jurídicas señala que, en Venezuela "la forma jurídica de una actividad no es por todo ello un resultado del tipo de actividad de que se trate, sino más bien el producto de decisiones relativamente particulares o circunstancias, o de criterios específicos de oportunidad o conveniencia política..."³.

Como consecuencia de las circunstancias anotadas se hacía perentorio regular, de manera coherente, el funcionamiento de algunas de estas entidades descentralizadas y, sobre todo, aquellas constituidas bajo la forma de fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado.

A estos fines, el Presidente de la República, haciendo uso de las facultades que le otorga la Ley Orgánica que Autoriza al Presidente de la República para Adoptar Medidas Económicas o Financieras Requeridas por el Interés Público, en Consejo de Ministros, dictó el Decreto 401 con fecha 14 de diciembre de 1984, mediante el cual se establecen las Normas sobre las Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado y el control de los aportes públicos a las instituciones privadas similares, el cual será objeto de nuestros comentarios.

1. EL OBJETO DEL DECRETO

De acuerdo con su texto, el Decreto tiene por cometido fundamental establecer el régimen aplicable a las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado, así como controlar los aportes públicos a instituciones privadas similares.

1. Langrod, Georges, *L'entreprise publique en Droit Administratif Comparé*. París, 1956, p. 220.
2. Brewer-Carías, A. R., *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*. Edic. Tecnos. Madrid, 1975. p. 385.
3. Gordillo, Agustín, *Sistema Nacional de Empresas Públicas*. ONU. Caracas, 1975. p. 6.

2. AMBITO DE APLICACION

De conformidad con el Decreto 401 sus disposiciones son aplicables a:

- a) Los órganos de la Administración Central.
- b) Los Institutos Autónomos y otros entes de derecho público no territoriales de la Administración Central.
- c) Las asociaciones o sociedades civiles o mercantiles en las cuales la República y los institutos autónomos, conjunta o separadamente, tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento del capital social.
- d) Las asociaciones o sociedades civiles o mercantiles en las cuales las personas a que se refiere el literal anterior, conjunta o separadamente, tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento del capital social.
- e) Las fundaciones constituidas o dirigidas por algunas de las personas referidas en los literales anteriores, o aquellas de cuya gestión pudieran derivarse compromisos financieros para esas personas.

En nuestro criterio, el texto que trae el Decreto puede dar lugar a ambigüedades o inexactitudes en su interpretación. De allí que cuando dice que están sujetos a sus disposiciones los órganos de la Administración Central, los institutos autónomos, u otros entes de derecho público no territoriales de la Administración Central y las sociedades mercantiles, debemos entender que están sujetos en la medida en que dichos entes vayan a proceder a constituir o hayan constituido fundaciones, asociaciones o sociedades civiles, puesto que el objeto del Decreto es claro: la regulación de estos últimos órganos cuando los mismos revistan carácter público, es decir, cuando algún ente estatal, como los indicados, controle la actividad de fundaciones, asociaciones o sociedades civiles ya constituidas o vayan a constituir alguna de estas personas jurídicas.

De igual manera, no cabe duda que el Decreto tiene por cometido regular a las fundaciones, asociaciones o sociedades civiles de carácter público constituidas o por constituirse. En este sentido, el ámbito de aplicación hubiera podido simplificarse con la indicación de cuáles eran los órganos sujetos a su regulación: fundaciones, asociaciones y sociedades civiles constituidas o por constituirse, cuando éstos tuvieran carácter público, es decir, cuando sean o vayan a ser controladas por algún órgano de la Administración Central, por un instituto autónomo, por un ente de derecho público no territorial de la Administración Central, por una asociación, sociedad civil o mercantil de carácter público o por una fundación pública.

Finalmente, en el caso de las fundaciones también se incluye una ambigüedad cuando se somete a las disposiciones del Decreto, a aquellas de cuya gestión pudieran derivarse compromisos financieros para las personas públicas indicadas en el Decreto. Cabe preguntarse: ¿Cuál es la cuantía de estos compromisos? ¿Se aplican las disposiciones cuando se produce un compromiso financiero eventual o cuando dichos compromisos son permanentes y están estrechamente vinculados al fin de la fundación?

3. AUTORIZACION REQUERIDA

En concordancia con el Decreto 401, los organismos públicos que se propongan constituir fundaciones y tener participación en asociaciones y sociedades civiles deberán contar con la autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros. Esta autorización se requerirá también cuando se pretenda cambiar el objeto de la fundación, o cuando el organismo de tutela acuerde la disolución de la misma. De igual forma, se desprende que el acta constitutiva y los estatutos de los organismos a ser constituidos deberán ser redactados de conformidad con las disposiciones del Decreto.

4. EL REGIMEN DE ADMINISTRACION Y CONTROL DE LAS FUNDACIONES PUBLICAS

De acuerdo con el Decreto 401 las fundaciones públicas ya constituidas, y por supuesto las que hayan de constituirse, deberán adoptar las siguientes previsiones en lo que a su administración y control se refiere. Estas modificaciones deberían ser efectuadas dentro de los 30 días siguientes a la publicación del Decreto y remitidas a los organismos de tutela.

A. Normas relativas a la administración de las fundaciones públicas

Las principales disposiciones del Decreto están dirigidas a fortalecer la presencia de los entes estatales en los órganos superiores y directivos de las fundaciones públicas. En este sentido, establece el siguiente conjunto de regulaciones: en primer lugar, en los órganos superiores y directivos de la fundación deberá reflejarse la participación mayoritaria de los organismos y personas públicas que la constituyeron. En segundo lugar se establece también la conveniencia de que, en el Consejo Directivo, tengan participación los diversos organismos representativos del sector público vinculados con el objeto de la fundación.

Igualmente, en el Decreto se contempla el procedimiento a seguir cuando se quiera proceder a modificaciones distinguiendo dos situaciones. La primera de ellas se refiere a modificaciones estatutarias que no conlleven cambios en el objeto de la fundación, en cuyo caso debe mediar la aprobación del ente de tutela. La segunda situación se refiere al cambio del objeto de la fundación, el cual debe ser autorizado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

B. Normas relativas al control de las fundaciones públicas

En materia de control, el objeto fundamental del Decreto 401 radica en el perfeccionamiento del régimen de control que los órganos de tutela deben ejercer sobre las fundaciones públicas adscritas.

Además del control de nominación anteriormente apuntado, el Decreto establece que el organismo que ejerza la tutela deberá:

a) Ejercer la supervisión de la fundación a fin de asegurar que las actividades de la misma correspondan a los objetivos, programas y metas para los cuales fue constituida.

b) Evaluar en forma continua los resultados de la gestión de la fundación e informar de ello al gabinete sectorial respectivo.

c) Coordinar el presupuesto de la fundación a fin de asegurar que se ajuste a los objetivos perseguidos.

d) Remitir al Ministerio de Hacienda, durante el primer trimestre de cada año, copia del informe y cuenta que las fundaciones adscritas deben enviarle durante los primeros treinta días de cada año.

En caso de que el ente público tutelar no fuese la República (a través de uno de los Ministerios), éste estará obligado a informar a su ministerio de adscripción y organismo de tutela acerca del ejercicio de sus competencias tutelares.

De igual manera el Decreto, además de estas modalidades de control de gestión y por directrices, prevé también modalidades de control concomitante y *a posteriori*. El control concomitante previsto radica en la facultad que tiene el organismo de tutela para designar comisarios especiales, por el tiempo y con las atribuciones que se les acuerden al momento de la designación. Estos comisarios pueden asistir, con derecho a voz, a las deliberaciones de los directorios de las fundaciones.

Por su parte, el control *a posteriori* se traduce en la posibilidad de designar auditores para analizar la contabilidad y estados financieros de las fundaciones, los cuales están facultados para revisar toda la documentación del organismo.

A estos mecanismos de control de tutela se añade también un control sobre aquellos actos de las fundaciones dirigidos a enajenar o gravar sus bienes, los cuales, cuando su valor exceda de 50.000 bolívares, deberán ser aprobados por el organismo que ejerce la tutela. Igualmente el Decreto prevé que, en caso de disolución, los bienes de la fundación pasarán al patrimonio del organismo de tutela, a menos que el Presidente de la República acuerde otro destino a los bienes.

Finalmente el Decreto reitera que, en materia presupuestaria, las fundaciones públicas deberán acatar las normas emitidas por la Oficina Central de Presupuesto y que los aportes presupuestarios a las mismas sólo podrán ser realizados por los respectivos organismos de tutela.

5. EL REGIMEN DE ADMINISTRACION Y CONTROL DE LAS ASOCIACIONES Y SOCIEDADES CIVILES CONTROLADAS POR EL ESTADO

De acuerdo con el texto del Decreto 401 el régimen de administración y de control previsto para las asociaciones y sociedades civiles es idéntico al de las fundaciones, con la excepción de que no se prevén las modalidades de control concomitante (designación de comisarios especiales) y de control *a posteriori* (designación de auditores o revisores contables).

Por otra parte el Decreto prevé también que en las asociaciones o sociedades civiles en las cuales la participación pública sea menor al 50% del capital o del patrimonio, deberá asegurarse que la representación pública refleja la composición del capital o del patrimonio.

6. EL CONTROL DE LOS APORTES PUBLICOS A LAS FUNDACIONES, ASOCIACIONES Y SOCIEDADES CIVILES PRIVADAS

Cuando se trate de entes privados que reciban asignaciones de los organismos y personas públicas, si éstos quieren continuar recibiendo los aportes deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Remitir al organismo aportante una relación anual de los aportes públicos y privados percibidos;
- Informar acerca del destino que se le da a los aportes.

7. REGLAMENTACION DE LA ADSCRIPCION Y LA TUTELA

Como es lógico suponer, para que el Decreto pueda cumplirse a cabalidad es preciso que se sepa con exactitud cuál es el organismo de tutela de cada uno de los entes sujetos a sus disposiciones. De allí que se prevea que el Ejecutivo reglamentará, para cada caso, la adscripción y la tutela respectiva.

8. SANCIONES PREVISTAS

Finalmente el Decreto contempla que el incumplimiento de su normativa acarreará la remoción del cargo o la separación de las actividades o funciones que desempeñen los infractores, sin perjuicio de las otras responsabilidades (civiles o penales) en que los mismos puedan incurrir.

SECTION 1

1. The first part of the document discusses the general principles of the law. It covers the basic concepts and the scope of the law. The text is divided into several paragraphs, each dealing with a different aspect of the law. The language is formal and precise, typical of legal writing. The first paragraph introduces the subject matter, while the subsequent paragraphs provide a detailed analysis of the legal principles involved. The text is well-organized and easy to follow, with clear transitions between paragraphs. The overall tone is serious and professional, reflecting the nature of the subject matter.

SECTION 2

2. The second part of the document discusses the specific provisions of the law. It covers the details of the law and the application of the principles. The text is divided into several paragraphs, each dealing with a different provision of the law. The language is formal and precise, typical of legal writing. The first paragraph introduces the specific provisions, while the subsequent paragraphs provide a detailed analysis of their application. The text is well-organized and easy to follow, with clear transitions between paragraphs. The overall tone is serious and professional, reflecting the nature of the subject matter.

SECTION 3

3. The third part of the document discusses the interpretation of the law. It covers the methods of interpretation and the role of the courts. The text is divided into several paragraphs, each dealing with a different method of interpretation. The language is formal and precise, typical of legal writing. The first paragraph introduces the methods of interpretation, while the subsequent paragraphs provide a detailed analysis of their role. The text is well-organized and easy to follow, with clear transitions between paragraphs. The overall tone is serious and professional, reflecting the nature of the subject matter.

SECTION 4

4. The fourth part of the document discusses the enforcement of the law. It covers the procedures for enforcement and the role of the enforcement agencies. The text is divided into several paragraphs, each dealing with a different procedure. The language is formal and precise, typical of legal writing. The first paragraph introduces the procedures, while the subsequent paragraphs provide a detailed analysis of their role. The text is well-organized and easy to follow, with clear transitions between paragraphs. The overall tone is serious and professional, reflecting the nature of the subject matter.

LATINAMERICAN

5. The fifth part of the document discusses the Latin American context of the law. It covers the differences between the Latin American legal system and the common law system. The text is divided into several paragraphs, each dealing with a different aspect of the Latin American legal system. The language is formal and precise, typical of legal writing. The first paragraph introduces the Latin American legal system, while the subsequent paragraphs provide a detailed analysis of its differences from the common law system. The text is well-organized and easy to follow, with clear transitions between paragraphs. The overall tone is serious and professional, reflecting the nature of the subject matter.

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso Administrativo): Primer Trimestre de 1985**

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. *El Ordenamiento jurídico: Analogía.* 2. *La Administración Pública.* A. Sanciones administrativas. 3. *Responsabilidad administrativa: Daño moral.* 4. *Derechos y garantías individuales: Derechos sociales.*
- II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO
 1. *Municipios: Competencias tributarias.*
- III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
- IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
 1. *Reglamentos.* 2. *El Procedimiento administrativo.* A. Aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. B. Los interesados: Derecho a la defensa. C. Errores en el procedimiento: efectos. 3. *Los actos administrativos.* A. Requisitos: motivación. B. Vicios. a. Vicios de forma. b. Vicios de fondo: falso supuesto. 4. *Contratos administrativos.* 5. *Los recursos administrativos.* A. El recurso jerárquico en relación a los actos de los institutos autónomos.
- V. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL
 1. *Recurso de amparo: procedencia.*
- VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
 1. *Organos: competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.* 2. *Recurso contencioso-administrativo de anulación.* A. Objeto del recurso. B. Motivos de impugnación. C. Condiciones de admisibilidad. a. Legitimación. b. Agotamiento de la vía administrativa. c. Lapso de caducidad. a'. Lapsos breves. b'. Excepción de ilegalidad. d. Acumulación de pretensiones. D. Procedimiento. a. Régimen legal. b. Suspensión de efectos. c. Cartel de emplazamiento. d. Excepciones. E. Poderes del Juez. F. Perención. G. Recurso de hecho. 3. *Recurso contencioso-administrativo por abstención.* 4. *Recursos contencioso-administrativos especiales.* A. Contencioso-tributario. a. Admisibilidad (apelación). b. Recurso de hecho. B. Contencioso-inquilinario. C. El contencioso de la Carrera Administrativa. a. Requisitos del libelo. b. Admisibilidad.
- VII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION
 1. *Juicio expropiatorio: Admisión (apelabilidad).* 2. *Avalúo.* A. Valor fiscal. 3. Impugnación del avalúo.
- VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS
 1. *Ámbito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.* 2. *Competencia administrativa.* 3. *Clases de funcionarios.* A. Funcionarios de carrera. B. Funcionarios de hecho. 4. *Derechos: Bonificación de fin de año.* 5. *Remoción.*

* Esta recopilación comprende las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) dictadas desde el 24-1-85 hasta el 7-3-85 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA) desde el 9-1-85 hasta el 7-3-85.

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El ordenamiento jurídico: Analogía*

CPCA

28-2-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Carmen Lucía Flores vs. Instituto Agrario Nacional.

Desde otro orden de ideas, la aplicación analógica sólo puede darse entre dos supuestos iguales, uno de los cuales carece de regulación mientras que el otro sí la tiene y, en consecuencia, se extiende esta regulación al primero de los supuestos para obtener la misma consecuencia jurídica. Por tanto, se requiere una identidad fáctica entre los supuestos que son objeto de comparación para aplicarles la misma norma, cuando uno de ellos no tiene consagrada su propia consecuencia. De modo que si son diferentes las situaciones relacionadas, no procede extender ninguna norma expresa por analogía a un supuesto disímil.

2. *La Administración Pública*

A. *Sanciones administrativas*

CPCA

28-2-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Tomás Curry vs. Universidad de Oriente (Tribunal Académico).

La imposición de una sanción administrativa prescindiendo del respectivo procedimiento establecido para ello en la Ley o Reglamento, determinan la nulidad del acto sancionario.

La garantía jurídica que en favor del administrado configura el procedimiento administrativo adquiere real relevancia cuando se trata del procedimiento cuyo objeto es la imposición de una sanción. Puede afirmarse, en efecto, que la Administración no puede imponer una sanción sin la previa instrucción de un procedimiento dirigido a comprobar la infracción que origina la aplicación de la sanción.

La Administración, al ejercer su potestad sancionadora, se somete a normas de ineludible observancia, de allí que no pueda, a su arbitrio, sancionar cualquier hecho que considere falta ni imponer la sanción que considere conveniente. Además del cumplimiento de los trámites esenciales que integran el procedimiento disciplinario, la Administración, a través del órgano competente, sólo puede sancionar aquellos hechos que estén tipificados como faltas en los respectivos textos normativos, siempre que esté plenamente probada su comisión ante el órgano o funcionario que guía el procedimiento.

Este procedimiento especial, que se sigue al funcionario que ha faltado a sus deberes (procedimiento disciplinario), es un procedimiento especial, casi siempre regulado mediante reglamentación especial, al cual se aplican con carácter supletorio las normas contenidas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en cuanto sean compatibles con aquéllos; por ello, la imposición de una sanción prescindiendo total y

absolutamente de las fases procedimentales, previstas en la Ley o Reglamento, determina sin lugar a dudas la nulidad absoluta del acto sancionario, conforme al artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, o su nulidad relativa si se ha omitido una formalidad esencial o se ha causado indefensión al funcionario.

3. *Responsabilidad administrativa: Daño moral*

CSJ-SPA (33)

11-2-85

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: L. Cedeño Salazar y otros vs. CADAPE.

Los daños morales, por su naturaleza, no están sujetos a una comprobación material directa, por lo cual, para establecerlos, la ley faculta al juez para apreciar si el hecho ilícito generador de daños materiales puede ocasionar, además, repercusiones psíquicas o de índole afectiva, lesivas de algún modo al ente moral de la víctima.

Tiene establecido la Sala de Casación Civil de esta misma Corte, que los daños morales, por su naturaleza esencialmente subjetiva, no están sujetos a una comprobación material directa, pues ella no es posible. Para establecerlos, el legislador, en el artículo 1.196 del Código Civil faculta al juzgador para apreciar si el hecho ilícito generador de daños materiales puede ocasionar, además, repercusiones psíquicas o de índole afectiva, lesivas de algún modo al ente moral de la víctima. La apreciación que al respecto hagan los jueces de mérito así como la compensación pecuniaria que acuerden en uso de la facultad discrecional que les concede el citado artículo, son del resorte exclusivo de los jueces del mérito.

Tratándose, pues, de la fijación de una indemnización por daño moral, resultan suficientes los razonamientos contenidos en el fallo de primera instancia (folios 308 al 311). Es decir, al darse por probada la lesión sufrida por Delia Juana Cedeño y la muerte de Aurelio de Jesús Cedeño, sólo restaba hacer una evaluación del daño moral y fijar su monto con base, exclusivamente, en criterios subjetivos y discrecionales.

Estima la Sala que no es exagerada la indemnización acordada en ambos casos. Por lo que respecta a Delia Juana Cedeño, consta del examen médico forense que le fuera practicado alrededor de dos años y medio después del suceso (folio 256, 2ª pieza) que la víctima presentaba cicatrices antiguas de quemaduras en la región dorsal y demás zonas lesionadas sin cicatrización (miembro superior derecho). Evaluada esta lesión corporal, se acordó una indemnización en concepto de daño moral, de setecientos mil bolívares (Bs. 700.000,00), y esta alzada no encuentra motivos racionales que justifiquen su reducción. Cabe advertir que en modo alguno resultan aplicables al caso las normas que regulan la responsabilidad por riesgos profesionales derivados de un contrato de trabajo, que son de naturaleza contractual y totalmente ajenas a la figura de la responsabilidad extracontractual derivada de hecho ilícito.

En cuanto a la indemnización acordada a la madre de Aurelio de Jesús Cedeño, de quinientos mil bolívares (Bs. 500.000,00), esta superioridad la encuentra plenamente justificada. La muerte trágica, violenta de un hijo de treinta y dos años, ocurrida en la propia casa de su madre en momentos en que ejecutaba trabajos para ella, es sin duda generadora de un tremendo trauma psíquico y de un hondo sufrimiento que justifican sobradamente la indemnización acordada por daño moral en el fallo apelado. Por lo tanto, en modo alguno se justifica tampoco su reducción. Así se declara.

4. *Derechos y garantías individuales: Derechos sociales*

CSJ-SPA (5)

24-1-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

La Corte analiza el contenido del derecho a la protección de la maternidad.

Al efecto, dispone el artículo 74 de la Constitución Nacional: "La maternidad será protegida, sea cual fuere el estado civil de la madre. Se dictarán las medidas necesarias para asegurar a todo niño, sin discriminación alguna, protección integral, desde su concepción hasta su completo desarrollo, para que éste se realice en condiciones materiales y morales favorables". Similar derecho consagra el artículo 93 de la misma Carta, al establecer: "La mujer y el menor trabajadores serán objeto de protección especial".

Como se observa, las transcritas disposiciones no remiten para su vigencia a la Ley, por lo cual su aplicación es rigurosamente necesaria, y así lo afirmó el constituyente al señalar en la Exposición de Motivos correspondiente: "...se deja fuera de toda duda la interpretación de que no pueden quedar las garantías a merced de que exista o no una legislación que explícitamente las consagre y reglamente". Conceptos que el propio constituyente corrobora, al incluir en las normas constitucionales el artículo 50 en cuyo texto expresa: "La falta reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos".

Son concluyentes, por lo expuesto, la existencia y el reconocimiento del derecho a la protección de la maternidad, rechazándose por lo mismo la pretensión de que la falta de legislación impida su aplicación.

Reconocida como ha sido la vigencia de tal derecho, pasemos al estudio de su contenido. Al efecto, las normas sancionadas por el legislador, relacionadas con la garantía en análisis, constituyen la dirección interpretativa que ha de adoptarse en el presente caso, puesto que son ellas la expresión concreta que el legislador ha dado al pensamiento del constituyente. De ese modo, el legislador ha declarado, reiteradamente, de orden público las disposiciones en favor de las madres, y así lo establece, entre otras, la Ley Tutelar del menor, al señalar (artículo 6): "Las disposiciones de la presente Ley, son de Orden Público". Tan categórica declaración de la Ley otorga tal carácter a la norma contenida en el artículo 9 de ese mismo cuerpo legal, del tenor siguiente: "El Estado garantiza protección a la mujer embarazada y a la madre". A este respecto la doctrina venezolana (Rafael Caldera, *Derecho del Trabajo*) ha dicho: "La falta de una disposición de la amplitud descrita, es uno de los inconvenientes prácticos más graves con que tropieza nuestro sistema de protección a la maternidad: si bien podría estudiarse la posibilidad de restringir en estos casos el derecho al despido, *aun sin norma legal expresa, por el carácter eminente de Orden Público* que reiteradamente atribuye la ley misma a sus disposiciones en favor de las madres..." (subrayado de la Corte). En el mismo orden y corroborando la existencia de la protección en estudio, la Ley Aprobatoria de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, del 16 de junio de 1982 (artículo 11, numeral 2º), dispone: "A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y *asegurar la efectividad de su derecho a trabajar*, los Estados parte tomarán las medidas adecuadas para:..." (subrayado de la Corte). Similar espíritu informó la recomendación que para la protección a la Maternidad en 1952, formuló la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.

Bosquejado así el Derecho Social que implica la protección a la maternidad, y así aplicados al caso en estudio esos conceptos, se aprecia que el artículo 218 del Reglamento a la Ley del Trabajo no extiende indebidamente el alcance y contenido que se le ha dado en Venezuela a tal derecho de rango constitucional; si bien la relación que se establece entre la Ley del Trabajo y la norma reglamentaria en análisis, no es de conformidad literal, tampoco lo es de contradicción, y se adecua tanto al propósito constitucional, como a los principios y contenidos instituidos por el desarrollo legislativo que protege a las trabajadoras embarazadas.

En cuanto al alegato del impugnante, relativo a la discriminación, estima esta Corte que para que se configure tal denuncia, debe existir el discriminado o sujeto pasivo de la misma, pero en el caso en análisis no existen esa persona o personas sometidas a un trato de inferioridad; la discriminación supone la negación de un privilegio o derecho a quien o a quienes corresponda, frente a otros a los que se acuerda, sin existir razón válida para tal diferenciación. Los elementos anotados no están presentes en esta causa; por lo contrario, la protección es obstáculo para una posible discriminación en razón del estado de embarazo y, por consiguiente, constituye, para la embarazada, garantía de estabilidad en su trabajo.

La pretensión formulada subsidiariamente por el impugnante, referida al posible pago doble de las prestaciones sociales, con el objeto de mantener su intención de despedir a la trabajadora amparada por la protección, es contraria al ordenamiento jurídico vigente, ya que la misma Ley contra Despidos Injustificados, artículo 11, establece para los trabajadores inamovibles, la aplicación de las normas que los rigen, en cuanto les sean favorables, excluyéndose así aquella pretensión.

Considera la Sala oportuno aclarar que la estabilidad en el trabajo a que tiene derecho la mujer en estado de gravidez, no supone la imposibilidad de efectuar su despido; pudiendo éste ocurrir, de conformidad con la disposición reglamentaria analizada en esta causa, artículo 218 del Reglamento de la Ley del Trabajo, cuyo texto se transcribe: "Las mujeres en estado de gravidez no podrán ser despedidas. Cuando incurran en alguna de las causales establecidas en el artículo 31 de la Ley del Trabajo para su despido será necesaria la calificación previa del Inspector del Trabajo de la jurisdicción".

II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

1. *Municipios: Competencias tributarias*

CPCA

28-2-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Cementerio Metropolitano Monumental vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda.

La competencia fiscal de las Municipalidades comprende todo el proceso formativo del acto fiscal, y sólo puede ser ejercida por los funcionarios de los organismos hacendísticos competentes, señalados en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y respectivas ordenanzas tributarias; su delegación a otros órganos diferentes, o a personas privadas, requiere de textos legales expresos que lo permitan.

Dentro de la evolución que en nuestra legislación ha alcanzado la noción de funcionario público, es posible extraer como notas características de tal noción las siguientes:

tes: 1º) Se trata del ejercicio de funciones públicas. 2º) Consiste en un medio de investir a una persona natural de tales funciones. 3º) Tal ejercicio debe hacerse de modo permanente en un cargo dentro de la organización administrativa. 4º) El modo o la forma de otorgar dicha investidura es normalmente la del nombramiento, pero en los casos previstos en las leyes, también mediante un contrato cuya duración dé la idea de una permanencia y no de temporalidad en el ejercicio de las funciones que se confieren. 5º) El vínculo entre el ente administrativo y el prestador de servicios se caracteriza por una relación jerárquica de dependencia, fundamentada en el deber de obediencia y en la subordinación, de modo que en el desempeño de sus actividades el funcionario no es libre, sino dependiente y subordinado. 6º) La prestación de servicios dependiente, o por cuenta ajena, se hace a un ente de naturaleza pública, y 7º) El régimen jurídico de tal prestación de servicios es de naturaleza legal, o en todo caso mixta, legal y contractual, cuando así lo permitan las leyes. Las notas anteriores deben concurrir para que determinada persona natural pueda ser considerada funcionario público.

Por otra parte, la competencia fiscal de las Municipalidades, comprende todo el proceso formativo del acto fiscal, es decir, desde la constatación del hecho imponible, la determinación o liquidación de un crédito tributario, hasta la extinción de la obligación tributaria. Como potestades públicas que son, sólo pueden ser ejercidas por los funcionarios de los organismos hacendísticos competentes, señalados en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y en las respectivas Ordenanzas Tributarias, y su delegación a otros órganos diferentes, o a personas privadas, requiere de textos legales expresos que permitan esta delegación, o transferencia de competencias. Tal delegación no se halla prevista en los instrumentos señalados, de forma que los contratos mediante los cuales se confieren aquellas competencias municipales, entre ellas, la de formular reparos a los contribuyentes, carecen de fundamento legal, en razón de que las normas de rango superior mencionadas, no contemplan dicha delegación. En efecto, el artículo 30 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal determina que el órgano ejecutor de la Administración Municipal es el Administrador Municipal, y dentro de sus funciones, el ordinal 11º del artículo 65 *eiusdem* le atribuye la administración de los bienes municipales y la recaudación de los ingresos municipales. Por su parte, el artículo 46 de la Ordenanza de Patente de Industria y Comercio vigente de 1980, señala expresamente al Administrador Municipal la facultad de establecer reparos, con base a las Actas Fiscales y emitir las planillas complementarias de impuestos, y el artículo 45 de la referida Ordenanza indica que los reparos que se formulen a los contribuyentes se hacen con base en las actuaciones de los Auditores Fiscales, quienes deberán levantar un Acta Final Motivada, que deberá ser firmada por el funcionario actuante y por el contribuyente, y que sobre esta Acta, expresa el artículo 46 *eiusdem*, el Administrador Municipal emitirá una Resolución motivada estableciendo el monto del reparo. Por último, el Reglamento Interior y de Debates del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, determina que salvo avocación o delegación, la competencia de los órganos de la Administración Municipal será ejercida por los titulares de los órganos respectivos (artículo 6º), y ratifica que la administración de ingresos y egresos corresponde al Administrador General de Rentas (artículo 65).

Ahora bien, las Actas Fiscales de reparos que sirven de fundamento a la posterior liquidación de los impuestos complementarios, constituyen el inicio del procedimiento de determinación de la obligación tributaria municipal y, además, son propiamente la base del acto de liquidación, como establecen las normas legales citadas anteriormente. En concreto, los supuestos de hecho del acto de determinación del respectivo crédito tributario lo constituyen las afirmaciones de los funcionarios que elaboran aquellas Actas, de allí que su competencia es determinante dentro de los requisitos de las mismas Actas, además de las formalidades propiamente dichas de las respectivas firmas de los funcionarios y de los contribuyentes.

En efecto, cuando los firmantes de tales actas, o no son Fiscales, o aun siendo Fiscales no tienen encomendadas funciones de fiscalización, existe un vicio de incompetencia manifiesta que invalida todo el procedimiento hasta el acto definitivo de imposición del correspondiente tributo, como lo ha reiterado la Sala Político-Administrativa de la Corte Superior de Justicia en sentencias de fechas 18-09-80, 10-11-83, 27-03-84, 26-07-84 y 02-08-84, respectivamente.

Por otra parte, si bien en razón del principio de la presunción de la legitimidad de los actos administrativos, éstos se tienen por válidos hasta tanto se demuestre lo contrario y, por ello, cuando se les impugna en vía jurisdiccional la carga de la prueba corresponde a los recurrentes; sin embargo, si se alega la incompetencia del funcionario que emitió el acto, o que intervino en su formación, dicha carga se invierte y cae, en consecuencia, sobre la Administración la obligación de demostrar su propia competencia. En casos como en el presente, de formulación de reparos, en el cual se objeta la competencia del funcionario que lo levantó en la respectiva Acta Fiscal, la Administración Municipal debía comprobar la designación del funcionario para un cargo en el cual está autorizado para efectuar fiscalizaciones y formalizar reparos, conforme a las respectivas normas legales. Es decir que, en primer lugar, era necesario que se demostrara por el órgano administrativo que emitió el acto impugnado, el carácter de funcionario público del Fiscal, y luego sus respectivas competencias en el cargo para el cual fue designado. En efecto, la presunción de legitimidad existe cuando los actos administrativos han sido dictados por funcionarios competentes, de modo que cuando se objeta la propia competencia de éstos, tal presunción deja de proteger a aquellos actos y, para reconocérsela de nuevo, es necesario que la Administración demuestre que sus funcionarios actuaron debidamente autorizados.

En autos no consta la designación del contador-auditor que aparece suscribiendo el Acta Fiscal para cargo alguno en la Administración Municipal, lo cual es suficiente para configurar el vicio de incompetencia, por cuanto no fue acreditado que hubiere sido designado funcionario fiscal de la Hacienda Municipal, independientemente de las funciones que a tales fiscales corresponde, porque el vicio de incompetencia manifiesta basta para invalidar lo actuado, ya que se trata de la ausencia total o absoluta de la legitimidad para actuar. En efecto, de acuerdo con el artículo 45 de la Ordenanza de Patente de Industria y Comercio, el Acta en cuestión debe estar firmada por un funcionario. En consecuencia, siendo nula el Acta Fiscal de reparo, lo es también el acto de liquidación que se fundamentó en dicha Acta, así como también el acto de la Cámara Municipal que desestimó el recurso jerárquico interpuesto en contra de aquel acto de liquidación, por haber confirmado un acto que era nulo absolutamente, y así se declara.

Por las razones anteriores, el acto recurrido, o sea, la decisión de la Cámara Municipal de fecha 17 de junio de 1981, que fue participada a la recurrente en Oficio N° 3005 de fecha 21 de junio de 1981, resulta viciada de nulidad absoluta, por cuanto al confirmar parcialmente el acto del Administrador Municipal de fecha 17 de febrero de 1981, incurrió en el mismo vicio de incompetencia manifiesta que afectaba el reparo que sirve de fundamento al acto confirmado, y así se declara. El vicio señalado es un motivo de nulidad absoluta de todo el procedimiento, a tenor de lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, aplicable supletoriamente a la Administración Municipal y, por tanto, no podía ser convalidado por la Cámara Municipal al desestimar el recurso jerárquico, y al confirmar el acto recurrido, y así se declara.

III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

CSJ-SPA (4)

21-1-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Caso: Benaves, C. A. (Impuesto sobre la renta).

La Corte analiza el concepto de actividad industrial a los efectos de las rebajas impositivas.

El problema *sub-judice* se concreta a determinar si la contribuyente ejerce una actividad industrial encaminada a la elaboración de productos, de cuya venta deriva su enriquecimiento, y cuya naturaleza pueda ser catalogada como resultado de una actividad industrial, para poder gozar de la rebaja de impuesto prevista en el artículo 67 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966.

En un caso idéntico al de autos, la Sala asentó la siguiente jurisprudencia, que ratifica en la presente oportunidad:

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

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

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

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

“La elaboración de productos industriales, como puede evidenciarse de esa clasificación, corresponde al sector secundario y consiste en un conjunto de operaciones materiales y técnicas ejecutadas para la obtención, modificación o transformación de las materias primas del sector primario en productos de inmediata aplicación a las necesidades de la vida económica, útiles al hombre y creadores directos de riqueza. Este concepto se corresponde con el señalado por el Diccionario de la Real Academia Española que distingue con la voz de industria: “b) Conjunto de operaciones materiales ejecutadas para la obtención, transformación o transporte de uno o varios productos generales” y con el señalado en el Diccionario de Derecho Usual de Cabanellas: “Conjunto de operaciones materiales ejecutadas para obtener, transformar, perfeccionar o transformar uno o varios productos naturales o sometidos ya a otro proceso industrial”. La característica principal, pues, de una industria es la actividad modificadora o transformadora de los bienes económicos del sector primario, señalado anteriormente, en productos finales aptos para su utilización o consumo para el hombre”.

“En casos semejantes al de autos (explotación de canteras y fabricación del hielo) esta Sala ha acogido el criterio sustentado por la Administración impositiva (Oficio Nº HIR-900-270 de fecha 7-11-71, en contestación a consulta de la Cámara Venezolana de la Construcción) respecto a que la clasificación (elaboración de productos in-

dustriales) no limita la concesión del beneficio (de rebaja impositiva) sólo a “empresas de manufactura o de bienes producidos en serie en plantas industriales” y, por el contrario, considera que debe extenderse a contribuyentes que obtengan “enriquecimientos de actividades de producción de materia prima o semielaborada, o de transformación de tales materias para la obtención de bienes de consumo, sean éstos durables o no”.

En el caso de autos se trata de una persona dedicada a una actividad destinada a convertir en bien económico, apto para el consumo, una materia prima aportada por la naturaleza (aves vivas) y la cual, sin la necesaria ayuda de la técnica y de la maquinaria, no podría llegar a ser un producto utilizable en la alimentación humana, todo lo cual supone realizar una serie de tareas que impliquen un esfuerzo productivo de conversión que constituye acción creadora desde el punto de vista industrial, ya que demanda para la culminación de la elaboración y fabricación de sus productos la utilización de maquinaria especializada y mano de obra calificada.

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Reglamentos*

CSJ-SPA (5)

24-1-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Si bien es cierto que la potestad reglamentaria atribuida al Presidente de la República no extiende ese poder hasta reglamentar mediante un solo acto un conjunto de leyes, sino que lo limita al caso particular de cada ley, deberá siempre tenerse presente para la cabal comprensión del acto reglamentario en estudio, cuál es su ubicación en el complejo jurídico del que forma parte, modo idóneo para determinar la significación propia de cada uno de los elementos que contiene.

2. *El procedimiento administrativo*

A. *Aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*

CPCA

23-1-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Caso: Servipronto S.R.L. vs. Ministerio del Trabajo (Comisiones Tripartitas).

En lo referente a las inhibiciones y recusaciones de los integrantes de las Comisiones Tripartitas, se aplican las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Por último se denuncia la violación de los artículos 118 y 120 del Código de Procedimiento Civil en virtud de que, a pesar de haber sido recusado, el Presidente de la Comisión de Alzada participó en la decisión que se impugna.

Al respecto, la Corte observa:

En la oportunidad en que entran en vigencia la Ley contra Despidos Injustificados y el Reglamento respectivo, textos que no contemplan los procedimientos relativos

a inhibiciones y recusaciones de los integrantes de las Comisiones Tripartitas, eran aplicables las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, como normas supletorias, sin embargo, a partir de la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, son las normas relativas de ese texto las que deben aplicarse a los típicos procedimientos administrativos, y en tal sentido se observa que la misma se limita a la institución, dejando a criterio del funcionario la manifestación del impedimento, ello con el fin de lograr la mayor celeridad en dicho procedimiento. Ahora bien, en el supuesto que se denuncia, la decisión dictada con la presencia del funcionario recusado no invalida el acto dictado, en todo caso, puede acarrear las sanciones y las acciones que contra el funcionario prevé la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y así se declara.

B. Los interesados: Derecho a la defensa

CPCA

28-2-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Tomás Curry vs. Universidad de Oriente (Tribunal Académico).

De la normativa que se ha transcrito y de la constatación hecha sobre la documentación que cursa en autos, *la aportada por el recurrente y la que remitiera como "antecedentes administrativos" del caso*, el Tribunal Académico de la Universidad resulta incuestionable *la lesión* de los derechos que el ordenamiento vigente reconoce a los interesados, y en mayor orden, los del funcionario que es sancionado, que se tratan de asegurar a través del estricto cumplimiento de las fases procedimentales y *de la garantía del ejercicio, por su parte, del derecho de defensa que constitucionalmente se reconoce a todo habitante del país*, desarrollado por vía legal en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y los Reglamentos que rigen al Personal Docente y de Investigación y al Tribunal Académico que ya se citaron.

El derecho de defensa, el derecho a ser oído, a probar, a acceder al expediente *fue olvidado por el órgano disciplinario* como deriva de la constatación que ha realizado este Tribunal. En efecto, siendo el expediente administrativo la pieza fundamental para justificar la actuación administrativa y su adecuación a la ley, fueron enviados a esta Corte ciertos documentos relacionados con el caso, pero *no la secuencia documental del procedimiento disciplinario levantado a Tomás Curry*.

C. Errores en el procedimiento: efectos

CPCA

7-3-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Manuel Romero vs. Ministerio del Trabajo (Comisiones Tripartitas).

Los errores y defectos, al igual que las omisiones en las solicitudes administrativas, sólo dan lugar a que la Administración ordene su corrección o que éstos sean subsanados, pero no ocasionan la nulidad de lo actuado, ni que no se inicie el procedimiento, salvo que lo indique la Ley.

También denunció el recurrente como vicio de ilegalidad el que la Inspectoría no hubiera declarado con lugar la excepción dilatoria de defecto de forma que opuso en el acto de contestación a la solicitud de calificación de despido, por no contener dicha solicitud el señalamiento de los domicilios del solicitante y del trabajador reclamado, y el que la Inspectoría estimó que tal excepción era improcedente oponerla en el procedimiento, y además porque consideró este órgano que no advertía defecto alguno que obligara a ordenar se subsanara.

Al respecto, observa la Corte: los errores y defectos, así como las omisiones de las solicitudes administrativas, sólo dan lugar a que la Administración ordene su corrección o que sean subsanados, pero no a la nulidad de lo actuado, ni mucho menos a que no se inicie el procedimiento, salvo que la propia ley así lo diga expresamente, lo cual no ocurre en el presente caso. En efecto, según el artículo 50 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, norma supletoria de todo procedimiento administrativo ordinario, según lo determinan sus artículos 1º y 47, el incumplimiento de los requisitos formales de los escritos o solicitudes administrativas, en tales procedimientos, da lugar a que la Administración abra una incidencia para que se corrijan dichos defectos, y crea la obligación para el interesado de hacerlo, pero si aquélla no utiliza tal facultad no por ello incurre en un vicio procedimental que amerite la nulidad del acto definitivo y de todo lo actuado, que sería inoficioso, ya que el único efecto sería el de reponer para que se presente un nuevo escrito corregido, lo cual va en contra del principio de la economía y de la racionalidad que orienta, según el artículo 30 *ejusdem*, la actividad de la Administración, y así se declara. Igual consideración cabe hacer al contenido del artículo 355 del Reglamento de la Ley del Trabajo, en el sentido de que si el Inspector del Trabajo no solicita se subsanen los defectos de las solicitudes de calificación de despido, ello no ocasiona una reposición y la nulidad de lo actuado.

En consecuencia, si la Inspectoría estimó que la solicitud podía sustanciarse y resolverse, y que por ello no hacía uso de la facultad de ordenar su subsanación, no violó las normas cuya infracción denunció el recurrente; ni tampoco por estimar que no existía defecto alguno que hiciera necesario tal corrección, violó los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, porque lo que hizo fue actuar conforme a sus propias competencias, y así se declara.

3. Los actos administrativos

A. Requisitos: motivación

CPCA

24-1-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: E. A. Delgado vs. Corporación Venezolana de Fomento.

La cuestión de si los fundamentos del acto administrativo resultan veraces o no, es irrelevante a los efectos de la comprobación del cumplimiento de la motivación.

En cuanto a las infracciones de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil denunciados por el apelante, quien alega que la recurrida violó al encontrar inmotivados los actos impugnados, cuando en realidad no lo están, sacando elementos y suplido argumentos no alegados y probados en autos, ésta Corte observa: No es

cierto que los actos administrativos impugnados están inmotivados como lo consideró el *a quo*, pues los mismos contienen detalladamente señalados sus fundamentos.

La cuestión de si esos fundamentos resultan veraces o no, con arreglo a las pruebas evacuadas, es irrelevante a los efectos de la comprobación del cumplimiento de este requisito de forma que es la motivación. De no resultar comprobados los fundamentos del acto, éste estaría viciado en su fondo por ilegalidad, pero no por inmotivación. Sin embargo, el hecho de que el *a quo* haya considerado inmotivados los actos que no lo están, no constituye un vicio de inmotivación de la recurrida como lo afirma el apelante, pues una cosa es la presunta inmotivación del acto, cuya legalidad se examina, y otra, la del fallo que al respecto se pronuncia; su mayor o menor incorrección sobre el punto, no es, en cuanto al fallo mismo, una cuestión de forma que permita señalar una infracción de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil. En cuanto al "falso supuesto" que hace valer la misma apelación, este es un vicio muy específico, consistente en una errónea captación del contenido material de los actos del proceso que tampoco esta Alzada encuentra configurado en el caso concreto. En consecuencia, la recurrida no contiene los vicios de forma que le atribuye el apelante y así se declara.

B. Vicios

a. Vicios de forma

CPCA

7-3-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Manuel Romero vs. Ministerio del Trabajo (Comisiones Tripartitas).

En los procedimientos administrativos los vicios procedimentales que determinan la nulidad de los actos definitivos y de todo lo actuado, son el incumplimiento total del trámite establecido y la lesión grave del derecho de defensa.

En los procedimientos administrativos los vicios procedimentales que determinan la nulidad de los actos definitivos y de todo lo actuado son el incumplimiento total del trámite establecido y la lesión grave del derecho de defensa. De modo que si durante el procedimiento se cumplieron sus actos y además los interesados fueron notificados y por ello tuvieron oportunidad de intervenir y participar, de manera tal que pudieron alegar y probar, no puede decirse que procede anular el acto definitivo y lo realizado. En efecto, en materia administrativa si se alcanzó el fin perseguido por la ley, respetándose los derechos de los administrados, la reposición, que es un remedio procesal de carácter formalista propio de los juicios, resulta en los procedimientos administrativos perjudicial. Por ello, en estos procedimientos no opera absolutamente la teoría de las nulidades procesales formales, a que se refiere el artículo 229 del Código de Procedimiento Civil. En efecto, conforme al ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el vicio procedimental que acarrea la nulidad absoluta, no sólo del acto definitivo sino de todo lo actuado, es el incumplimiento total del procedimiento y no el incumplimiento parcial del mismo. Incluso, conforme al artículo 81 *ejusdem*, este vicio sería convalidable por la propia Administración. El otro vicio procedimental que justifica que se considere inútil toda una tramitación administrativa, es el de la indefensión grave, o sea, la negativa o la

imposibilidad total de que un administrado se defienda, o porque no se le notificó del procedimiento en ninguna forma, o porque se le impidió ejercer el derecho a defenderse en el procedimiento, negándosele las pruebas o el acceso al expediente. Ello en razón de que tratándose tal derecho de una garantía constitucional, que debe respetarse en cualquier proceso, judicial o administrativo, su violación se sanciona con la nulidad absoluta de acuerdo a lo indicado en los artículos 68 y 46 de la Constitución, en concordancia con el ordinal 1º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

CPCA**28-2-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Tomás Curry vs. Universidad de Oriente (Tribunal Académico).

En efecto, el vicio de forma adquiere relieve propio cuando su existencia supone una *disminución efectiva, real y trascendente* de garantías, incidiendo en la decisión de fondo y alterando, eventualmente, su sentido en perjuicio del interesado y de la propia Administración.

El procedimiento administrativo y la vía del recurso ofrecen al particular oportunidades continuas de defenderse y hacer valer sus puntos de vista, lo cual contribuye a reducir progresivamente la trascendencia inicial de un vicio de forma o de una infracción procedimental. Si el interesado, por ejemplo, *no fue oído* en el expediente original, tal omisión puede corregirse con la interposición del correspondiente recurso, cuya propia tramitación incluye un nuevo período de audiencia y examen del expediente. En tal caso *la falta inicial* de audiencia del interesado es subsanada a través de la revisión y actuación del órgano de alzada, *pero si éste no pone remedio a la falla e incurre nuevamente en las omisiones que obligaron al administrado a recurrir*, parece evidente que el acto que dicte en alzada, que causa estado en la vía administrativa, al ser analizado por el órgano contencioso mostrará aquellas faltas y la ilegalidad que le es inherente, de modo que el Tribunal al conocer de dicho acto, a través del recurso de anulación intentado por el afectado y al examinar la relación existente entre el vicio de forma y la decisión de fondo adoptada por el órgano administrativo, ponderará, sobre todo, lo que hubiera variado la Resolución dictada. *si se hubiera cumplido el trámite omitido*, de modo que si la decisión de fondo hubiera sido la misma no tendría sentido anularla por vicios formales, *pero si el vicio procesal ha influido realmente en dicha decisión, al sustraer, como en el presente caso, elementos de juicio necesarios para una valoración justa de la solución adoptada, la declaración de nulidad se impone por el Tribunal.*

b. *Vicios de fondo: falso supuesto*

CPCA**28-2-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Inversiones Dandra C. A. vs. Ministerio del Trabajo (Comisión Tripartita).

Además de lo anterior, respecto al hecho mismo del despido, la declaración contenida en el documento privado reconocido, en razón de la fuerza de su valor proba-

torio en relación al hecho material al cual se refiere, demuestra la ausencia del trabajador a sus labores, por cuanto en su texto aparecen calificadas como "faltas", lo cual se confirma también por otro hecho aceptado indubitablemente, cual fue el descuento de tales días de ausencia del sueldo mensual. Tal declaración equivale a una confesión del trabajador de su no comparecencia al trabajo, de modo que la prueba de que fueron justificadas correspondía al mismo trabajador. En efecto, alegada por el patrono la inasistencia al trabajo y aceptada por el trabajador la demostración de su justificación, como eximente de la responsabilidad de aquél por el incumplimiento de una de sus obligaciones, corre por cuenta del mismo trabajador. Ello ocurrió en el presente caso, en el cual de manera indubitable aparece que el trabajador prestó servicios hasta el 30 de abril de 1980, y que faltó durante seis días a su trabajo, y que por ello le descontaron dichos días de su sueldo, de modo que si había alguna justificación para no concurrir durante aquellos días el trabajador debió alegarlo y probarlo en el procedimiento, lo cual no ocurrió. Al desestimar tal circunstancia, la Comisión autora del acto recurrido resolvió sin la debida comprobación, incurriendo por tanto en un falso supuesto, que es uno de los vicios en los motivos del acto administrativo, y que ocurre cuando son inciertos los supuestos de hecho en que se basó el organismo administrativo para dictar su decisión, y así se declara.

CSJ-SPA (14)

24-1-85

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Ing. Juan Salazar vs. Contraloría General de la República.

Al invocar en un recurso de ilegalidad el vicio de falso supuesto, es necesario determinar con toda precisión en qué parte del acto impugnado está contenido dicho vicio.

Los apoderados del demandante alegan, en el capítulo III del libelo de demanda, que la Resolución Nº DGAC-006, de fecha 11 de mayo de 1981, adolece del vicio de falso supuesto, y por vía de explicación de tal alegato exponen a continuación lo siguiente: "En efecto, dentro de los requisitos de fondo de los actos administrativos están los motivos, es decir, el conjunto de presupuestos de hecho que motivan la actuación administrativa. La decisión administrativa que se adopte, en esta forma, debe corresponderse con una serie de hechos probados por la autoridad administrativa que ameriten que el acto se dicte. Si la autoridad administrativa, tal como ha sucedido en el presente caso, adopta una decisión administrativa en base a hechos no probados y derechos no violados, incurre en una ilegalidad al carecer dicho acto de motivación..."; y más adelante, en el petitorio final del mismo libelo, añaden lo siguiente: "Por cuanto el acto se encuentra viciado tal como lo hemos señalado, por haberse basado en un falso supuesto, en una extralimitación de funciones, fundamentos estos que la doctrina francesa denomina inexistencia de los motivos invocados, o sea, basarse en un falso supuesto para producir un acto administrativo, lo cual siempre comportará un abuso de poder, y, por ende, la nulidad del acto y así debe declararse".

La Sala observa:

Al invocarse en un recurso de ilegalidad el vicio de falso supuesto es necesario determinar con toda precisión en qué parte del acto impugnado está contenido dicho vicio, señalando los hechos fundamentales de la decisión a los cuales se califica de falsos. Ahora bien, en los párrafos transcritos del libelo, se hace referencia reiterada al vicio de falso supuesto, y se mencionan de paso otras circunstancias que, de existir,

podrían afectar la validez del acto impugnado, como son: falta de motivación, extralimitación de funciones y abuso de poder; pero ni en dichos párrafos ni en el resto del libelo se determina ni se explica en qué parte de la resolución impugnada se incurre en el vicio de falso supuesto, como tampoco respecto a las otras irregularidades mencionadas; determinación esa que es un requisito indispensable en el libelo de acuerdo con lo establecido en los artículos 122 y 113 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Del detenido análisis que ha hecho la Sala de la Resolución Nº DGAC-006, dictada el 11 de mayo de 1981 por la Dirección General de Control de la Administración Central de la Contraloría General de la República, se advierte que la mencionada resolución, tanto en su parte expositiva como en la dispositiva, expone detalladamente una relación del proceso, desde su iniciación, incluyendo la mención de los hechos y de las normas legales en que se basa la decisión; y que la misma ha sido pronunciada dentro del marco de las facultades legales que corresponden al titular de la mencionada Dirección General de Control de la Administración Central, y se concluye, como resultado del examen sobre todos los hechos ocurridos a lo largo del proceso, y de las circunstancias atenuantes que obran en cuanto a la responsabilidad inherente al accionante Juan Bautista Salazar Marval, reduciendo a la mitad el monto de la multa que al mismo había sido impuesta por la resolución que fue objeto de reconsideración administrativa.

En tal virtud, por lo expuesto, estima la Sala que la mencionada Resolución Nº DGAC-006, de fecha 11 de mayo de 1981, emanada de la Dirección General de Control de la Administración Central de la Contraloría General de la República, no adolece de los vicios de falso supuesto, arbitrariedad, falta de motivación, extralimitación de funciones, ni abuso de poder, de los cuales se hace mención en el libelo de la demanda.

4. *Contratos administrativos*

CSJ-SPA (58)

28-2-85

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

La Sala, en sentencia pronunciada el 14 de julio de 1983 (demanda de la empresa Acción Comercial, S.A.), estableció que las ventas de ejidos serán contratos administrativos aun cuando fuesen "pura y simple" y no incluyesen en forma expresa cláusulas exorbitantes, siempre que, por las circunstancias que ocurran, pueda el ente vendedor resolverlas unilateralmente; en consecuencia, el conocimiento de las cuestiones de cualquier naturaleza relacionadas con tales contratos corresponde a la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, de conformidad con los artículos 42, ordinal 14, y 43 de su Ley Orgánica.

En la presente ocasión la Sala reitera su criterio y, por ello, considera que, tal como lo planteó el representante de la Municipalidad y acogió el Tribunal Superior, es la competente para conocer los recursos acumulados interpuestos por el adquiriente de los terrenos municipales y que fueron objeto de la resolución impugnada que estableció:

"Recuperar un lote de terreno ubicado en el sector Caracas, donde tiene construida el Sr. Juan Vicente Gómez Romero una bienhechuría (tapia) y así incorporarlos a los Ejidos del Municipio".

En consecuencia, sin prejuzgar sobre el fondo, acepta la declinatoria que se le hizo y se declara competente para decidir.

5. *Los recursos administrativos*A. *El recurso jerárquico en relación a los actos de los institutos autónomos*

CPCA

28-2-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Carmen Lucía Flores vs. Instituto Agrario Nacional.**El recurso jerárquico en relación a los actos de los Institutos Autónomos procede en ausencia de una norma especial que lo impida.**

En materia de actos administrativos dictados por el Instituto Agrario Nacional, en aplicación de las competencias que le defiere la Ley de Reforma Agraria, la regla es la de que los actos que dicte agotan la vía administrativa, a tenor de lo que literalmente dispone dicha Ley en su artículo 201, en los siguientes términos:

“Artículo 201. Las decisiones dictadas por el Directorio del Instituto Agrario Nacional en aplicación de los artículos 28, 69, 83 en su ordinal 6º, 88, 119 al 127 ambos inclusive, 161 en su ordinal 19º, 192 y 193 de la presente Ley, serán apelables por ante el Ministro de Agricultura y Cría dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que se haya notificado al interesado la decisión respectiva, más el término de la distancia, si a éste hubiere lugar.

Oída la apelación, el Directorio remitirá inmediatamente el expediente al Ministro de Agricultura y Cría, quien la decidirá en el término de treinta (30) días, a contar del recibo de los autos”.

Por otra parte, cuando se trata de actos dictados por los órganos superiores de los institutos autónomos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 966 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el recurso jerárquico para ante el respectivo Ministro de Adscripción, procede en ausencia de una norma especial que impida tal recurso. En efecto, señala el artículo mencionado textualmente lo siguiente:

“Artículo 96. El recurso jerárquico podrá ser intentado contra las decisiones de los órganos subalternos de los institutos autónomos por ante los órganos superiores de ellos.

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

En base a los textos anteriores puede concluirse que para que un acto del Directorio del Instituto Agrario Nacional no agote la vía administrativa es necesario que una norma expresa determine que contra dicho acto procede, o el recurso de reconsideración obligatoriamente, y no a opción de los administrados, o que en su contra debe interponerse recurso jerárquico ante el Ministro de Agricultura y Cría. De no existir alguna norma en contrario, en consecuencia, los actos de referencia causan estado en vía administrativa, sin que los administrados tengan obligatoriamente que recurrir en reconsideración ante el mismo Directorio de aquel Instituto, y después jerárquicamente ante el señalado Ministro. Tales actos, por regla general, agotan la vía administrativa, y para que ello no sea así, debe existir un texto legal expreso opuesto, y así se declara.

V. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL1. *Recurso de amparo: procedencia***CPCA****17-1-85**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

**Caso: Venezolana de Formas Continuas, C. A. "Venefor-
mas" vs. Instituto Nacional de Hipódromos.****La Corte establece los requisitos esenciales para que pro-
ceda el recurso de amparo, como acción subsidiaria que sólo
se ejerce cuando no existan otros recursos legalmente previstos
para lograr la protección del derecho.**

Previamente al análisis de los fundamentos de méritos alegados por la solicitante, que en su criterio producirían la declaratoria con lugar de la presente solicitud, esta Corte debe necesariamente plantearse y analizar si en el presente procedimiento se han cumplido los supuestos de la procedencia de los recursos de amparo constitucional, en presencia de los elementos existentes en la solicitud y su reforma, así como del contenido de las impugnaciones que en diversas oportunidades ha planteado la representante judicial del Instituto Nacional de Hipódromos.

Al respecto, observa esta Corte:

El recurso de amparo constituye un recurso de naturaleza jurisdiccional que le permite a cualquier persona al interponerlo un medio útil para garantizar el pleno goce del ejercicio de los derechos que la Constitución establece, recurso que se encuentra establecido en el artículo 49 de nuestra Constitución, y allí expresamente se indica que tendrá como característica el ser breve y sumario. Breve en el sentido de tener por sí la condición de ser urgente, en tal condición, será tramitado con celeridad y debe ser resuelto en el menor tiempo posible. Sumario implica que su procedimiento debe ser simple, sencillo, despojado de incidencias, carente de formalidades complejas y se debe desarrollar en una relación procesal sin partes, limitada en principio a la actuación del solicitante y del juez que va a conocer del asunto. Pero además de las anteriores características, al analizar el texto del artículo 49 de la Constitución, podemos agregar otra adicional que es su condición de ser un recurso de carácter "extraordinario", lo que determina que su procedencia solamente puede acordarse ante el supuesto concreto de la inexistencia de otros recursos administrativos o judiciales, ordinarios o especiales, que pueden alcanzar el fin perseguido con el amparo.

Ahora bien, con base a las características y a las exigencias anotadas, esta Corte puede establecer con certeza si el presente procedimiento se ha tramitado y en el mismo se han cumplido los requerimientos esenciales del recurso de amparo. En tal sentido observamos que el presente recurso se ha tramitado con base a los artículos 208, 209 y 210 del Código Orgánico Tributario, normas que por su especialidad tienen por finalidad amparar a los contribuyentes de tributos nacionales ante demoras excesivas de la Administración Tributaria en resolver sus peticiones, y es evidente que tales disposiciones recogen y desarrollan sabiamente el recurso procesal contenido en el artículo 49 de la Constitución, y que ante la cierta falta de regulación legislativa *ad hoc* del amparo, la aplicación de estas normas procesales de forma subsidiaria por la Corte, ha sido, sin duda, acertada y cumple satisfactoriamente la exigencia de brevedad en el trámite de los recursos de amparo. Además esta Corte hizo escogencia de conformidad con el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que le permite a este órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa cuando no se prevea un procedimiento especial a seguir, aplicar el que juzgue más conveniente, de acuerdo a la naturaleza del caso.

Igualmente se observa, que en el desarrollo del presente procedimiento, esta Corte al tramitarlo lo hizo en una actitud definida de impedir que el mismo se transformara en una situación procesal compleja, confusa, limitada en el tiempo a resolver las múltiples y variadas impugnaciones opuestas como puntos previos; y ello lo logró, difiriendo el conocimiento de tales impugnaciones al momento y a la oportunidad de resolver de manera definitiva el mérito de la presente solicitud. De lo anterior podemos señalar que el Presidente de esta Corte, en el caso de autos, veló por mantener el carácter sumario del recurso y conservó la relación procesal dentro de la sencillez necesaria, para preservar el carácter urgente de su trámite y su resolución. En tal sentido, se declara expresamente que en el presente procedimiento se cumplió a satisfacción la exigencia de sumariedad del recurso de amparo.

El carácter extraordinario del recurso de amparo

Como se infiere del texto del artículo 49 de la Constitución Nacional, y como lo ha reafirmado tanto nuestra doctrina jurisprudencial, que es característica y requisito de procedencia del recurso de amparo, que frente a la situación fáctica que lesiona a la persona en el goce y ejercicio de sus derechos constitucionales, no debe existir recurso paralelo que salvaguarde la situación jurídica infringida; de allí deviene, como se indicó anteriormente, su condición de extraordinario; porque de existir otros recursos, la persona afectada debe hacer uso de tales vías, ciertamente, el amparo exclusivamente procede ante la inexistencia de otras posibilidades procesales. Ahora bien, en el caso de autos, observamos que la recurrente solicita un amparo ante el acto emanado del Comité de Licitaciones del Instituto Nacional de Hipódromos, por el cual se le excluye de un proceso de licitación para adquirir determinados bienes; exclusión que según el Instituto se hizo por no haber cumplido la recurrente con la totalidad de los requisitos indicados en el llamado de precalificación de empresas, como se expresa en el oficio de fecha 20 de diciembre de 1984, signado con el Nº 1496 y que corre a los folios 10 y 11 del presente expediente.

La anterior actuación de la Administración constituye una expresión de voluntad emanada de un órgano colegiado denominado Comité de Licitaciones, constituye un acto administrativo, o sea, una decisión de carácter jurídico contra la cual la ley establece medios concretos de impugnación y revisión en la propia sede administrativa, como son los recursos administrativos, definidos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los cuales ha ejercido libremente la empresa Veneformas, C.A., ante las autoridades del Instituto Nacional de Hipódromos. Ante tal circunstancia, esta Corte debe concluir ratificando el criterio asentado en sentencia de fecha 25 de enero de 1984, donde se estableció que por vía del recurso de amparo no se puede suspender ni revocar un acto administrativo, contra el cual la solicitante dispone de vías específicas para impugnarlos y de ser procedente puede lograr además la suspensión de sus efectos temporalmente. En consecuencia, en el presente caso no se cumple el supuesto necesario de procedencia del recurso de amparo, que es: la inexistencia de recursos paralelos que permitan el goce de los derechos constitucionales lesionados, y así de manera expresa lo declara esta Corte.

VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA1. *Organos: competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo***CSJ-SPA (45)****14-2-85**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Fondo Mutual Patria vs. Comisión Nacional de Valores.**La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es el Tribunal competente para conocer de los recursos contencioso-administrativos establecidos en la Ley de Mercado de Capitales.**

La Ley de Mercado de Capitales dictada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante Decreto Nº 882 de fecha 29 de abril de 1975 en uso de facultades extraordinarias en materia económica y financiera, que modifica la de 31 de enero de 1973, crea, en su artículo 2º, la Comisión Nacional de Valores, adscrita al Ministerio de Hacienda, con el objeto de regular, vigilar y fiscalizar el mercado de capitales. Luego de establecer la composición, organización, deberes y atribuciones del órgano administrativo creado, los artículos 13 y 14 de la Ley determinan lo siguiente:

“Artículo 13. El interesado podrá solicitar la reconsideración de las decisiones dictadas por la Comisión Nacional de Valores dentro de los diez (10) días hábiles siguientes de haberle sido notificada y ésta deberá dar respuesta en un plazo no superior a treinta (30) días hábiles”.

“Artículo 14. Salvo lo dispuesto en el artículo 140, las decisiones de la Comisión Nacional de Valores sólo serán recurribles para ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, dentro de los diez días siguientes de haber sido notificado el interesado, o de haber sido rechazada la reconsideración. Este recurso se oirá solamente con efecto devolutivo”.

Y el artículo 140 al cual remite el 14 transcrito, reza así:

“Artículo 140. De las decisiones dictadas por la Comisión Nacional de Valores por las cuales se impongan sanciones administrativas podrán apelar los interesados para ante el Ministro de Hacienda, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a aquél en que les sea notificada la sanción, salvo el caso de que los mismos hubiesen solicitado la reconsideración de tales decisiones, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la presente Ley.

En este último supuesto, si la Comisión Nacional de Valores ratificare su decisión, los interesados podrán apelar para ante el Ministro de Hacienda dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a aquél en que hubieren sido notificados de la sanción.

Parágrafo Unico. Para el ejercicio de los recursos previstos en el presente artículo los interesados deberán pagar previamente las multas que se les hubieren impuesto”.

La norma que le sigue, declara:

“Artículo 141. De la decisión del Ministro que confirme la sanción impuesta, el interesado podrá recurrir en vía contencioso-administrativa para ante

la Corte Suprema de Justicia dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la publicación de la misma en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela”.

Como puede apreciarse de las disposiciones legales transcritas, la Ley de Mercado de Capitales establece una clara diferenciación en cuanto al agotamiento de la vía administrativa —como requisito previo e indispensable para el ejercicio de los recursos contencioso-administrativos— de las decisiones dictadas por la Comisión Nacional de Valores en uso de sus atribuciones legales, así:

— Cuando se trate de algún acto dictado por la Comisión Nacional de Valores en ejercicio de las facultades que le son conferidas en el artículo 10 de la Ley (Título I, Capítulo I), tales actos son firmes en sede administrativa, es decir, no tienen recurso administrativo ulterior, agotan por sí mismos la vía administrativa (artículos 13 y 14) y, por tanto, se trata de actos que, por disposición legal, causan estado al ser revisados por el propio funcionario que los dictó.

— Cuando se trate de la imposición de sanciones administrativas previstas en las Secciones Primera y Segunda del Título VII, Capítulo I de la Ley, las decisiones de la Comisión Nacional de Valores son objeto de recurso jerárquico para ante el Ministro de Hacienda y, por consiguiente, la decisión que tome este alto funcionario es la que termina el procedimiento administrativo, la que agota esta vía.

En ambos casos, los actos son recurribles en vía contencioso-administrativa y —dice la ley— que ese recurso deberá intentarse para ante la Corte Suprema de Justicia dentro de los plazos especiales que ella establece (10 y 5 días respectivamente).

Considera la Sala pertinente y necesario, en esta ocasión, efectuar dos precisiones en cuanto al contenido de los artículos precedentemente transcritos: la primera concierne a la naturaleza jurídica del recurso que en ellos se contempla, y la segunda, al órgano jurisdiccional competente para conocer del mismo.

1. *Naturaleza jurídica de los recursos contenciosos establecidos en la Ley de Mercado de Capitales.*

Como se se ha visto, la Ley de Mercado de Capitales, de 1975, prevé el ejercicio de un recurso “en vía contencioso-administrativa” contra los actos emanados de la Comisión Nacional de Valores directamente, o del Ministro de Hacienda cuando conoce jerárquicamente de las decisiones de aquélla. Varias de las expresiones utilizadas por el legislador en el texto de los artículos 14 y 141 que consagran dicho recurso (que las decisiones son recurribles “para ante la Corte Suprema de Justicia”; que el término para intentarlo es de “diez” o “cinco” días y que el “recurso se oirá solamente con efecto devolutivo”) ponen de manifiesto que el mismo no fue concebido originalmente como un recurso contencioso-administrativo de anulación, con las características que le son propias, sino como una de las llamadas “apelaciones” ante la Corte existentes en nuestro ordenamiento jurídico antes de la promulgación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

La existencia de tales “apelaciones” ante la Corte, como lo expresara la Sala en sentencia de fecha 11 de mayo de 1981, se concebía y justificaba únicamente en la medida en que no estaba definido en Venezuela con caracteres propios el recurso contencioso-administrativo de anulación. Pero, al haber instituido el constituyente en la Carta Fundamental de 1961 un sistema contencioso-administrativo con rasgos perfectamente delineados: el acto objeto de control (los actos administrativos generales o individuales); el órgano contralor (la jurisdicción contencioso-administrativa); y los efectos de la decisión jurisdiccional (la anulación del acto administrativo y el restablecimiento de la situación jurídica individual lesionada), y al haber desarrollado la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia los presupuestos constitucionales de tal recurso mediante la creación de órganos especiales y el establecimiento de los correspondientes proce-

dimientos, luce evidente que, en el estado actual de nuestra legislación no pueden subsistir o coexistir anómalamente dichas apelaciones —en la forma y tratamiento que se estipulan en las leyes que las consagran— al lado del recurso contencioso-administrativo de anulación, que es el medio de impugnación por antonomasia contra los actos ilegales de las autoridades administrativas.

Por esa razón y con fundamento en los criterios que consignó la Corte en el aludido fallo de 1981 y que se dan por reproducidos en esta oportunidad, concluyó la Sala que “cuando un cuerpo legal especial concede apelación contra un acto administrativo por ante un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, debe entenderse que se trata en su lugar del recurso contencioso-administrativo previsto en la Constitución y desarrollado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”.

Ahora bien, siendo como es la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ley especial en materia contencioso-administrativa y, además, de rango orgánico y de fecha posterior a los textos legales que prevén las “apelaciones” ante la Corte, las consecuencias de esa declaratoria de la Sala son obvias: cualesquiera otras disposiciones que resulten contrarias a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en la materia por ella regulada quedan tácitamente derogadas por ésta (Art. 195 L.O.C.S.J.).

Por consiguiente, si en lugar de “apelaciones” ante la Corte se trata del recurso contencioso-administrativo previsto y regulado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, este recurso debe regirse y tramitarse *íntegramente* conforme a las disposiciones establecidas al respecto en las Secciones Tercera y Cuarta del Capítulo II, Título V de dicha ley. De ahí que la interposición del recurso no sea *para* ante la Corte, sino directamente por ante la Corte, que deba seguirse el procedimiento establecido al efecto en la Sección Tercera, y que el lapso para ejercer el correspondiente recurso sea el general de seis meses contemplado en el artículo 134 *ejusdem* y no los especiales de 5, 10, 15 o 20 o 30 días previstos en otras leyes.

En consecuencia, respecto de los artículos 14 y 141 de la Ley de Mercado de Capitales, la Sala concluye que el recurso que ellos consagran es el recurso contencioso-administrativo de anulación y, como tal, ejercitable directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa dentro del lapso de seis meses previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que es el texto legal que, al presente, rige la organización y funcionamiento del contencioso-administrativo en Venezuela.

2. *Órgano jurisdiccional competente.*

La segunda precisión que toca hacer a la Sala frente al texto de los artículos 14 y 141 de la Ley de Mercado de Capitales atañe al órgano jurisdiccional competente para conocer de los recursos previstos en dichas disposiciones y, al efecto, observa:

La Ley de Mercado de Capitales fue promulgada, como se ha dicho, en abril de 1975 (G.O. Ext. N° 1.744 del 22-5-75). Para la época —por razones históricas que han sido expuestas en varios fallos anteriores y no es necesario evocar en esta oportunidad— era la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (o sus predecesores: Corte Federal, Corte Federal y de Casación, Alta Corte Federal, etc.), el único órgano jurisdiccional con competencia en Venezuela para conocer del contencioso-administrativo general. Es decir, la Corte Suprema de Justicia tenía el monopolio exclusivo, la competencia general única en materia de recursos contencioso-administrativos.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia sancionada el 26 de julio de 1976 y que entró a regir el 1° de enero de 1977 modificó sensiblemente tal situación, al crear —mientras se dicte la Ley que organiza la jurisdicción contencioso-administrativa—, una estructura provisional de dicha jurisdicción. Con arreglo a esa estructura transitoria, la competencia en el contencioso-administrativo general, fundamentado en razones de ilegalidad, fue distribuida en tres niveles:

— En la cúspide de la jurisdicción: la Sala Político-Administrativa, para conocer de los actos administrativos emanados del Poder Ejecutivo o de órganos de la jerarquía del Consejo Supremo Electoral.

— La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (art. 185), con competencia residual para conocer de los actos administrativos emanados de autoridades diferentes a las asignadas a la Corte Suprema de Justicia, en los ordinales 9, 10, 11 y 12 de la L.O.C.S.J.

— Y los Tribunales Superiores en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo (art. 181 L.O.C.S.J. y Decreto 2.057 del 8-3-1977) para conocer de los actos administrativos dictados por autoridades estatales o municipales de su jurisdicción.

Ahora bien, en numerosos fallos y al interpretar las normas atributivas de su propia competencia, esta Sala ha dejado sentado que en virtud de que una de las finalidades que se evidencian de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es la de desconcentrar la actividad jurisdiccional del Máximo Tribunal, dentro del complejo orgánico que constituye la Administración Pública la esfera de competencia de la Sala Político-Administrativa queda circunscrita a los órganos de la Administración Central Integrada por el Presidente de la República, los Ministros y las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República.

De lo expuesto se infiere que todos aquellos actos administrativos emanados del Poder Ejecutivo Nacional pero de autoridades distintas a las precedentemente señaladas (Presidente de la República, Ministros, titulares de las Oficinas Centrales de la Presidencia) *caen dentro del ámbito de competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo* y no de esta Sala.

En el caso de autos, la decisión atacada fue dictada por la Comisión Nacional de Valores y esa decisión fue recurrida de conformidad con lo previsto en el artículo 14 de la Ley de Mercado de Capitales, esto es, sin recurso ulterior al Ministro de adscripción, por lo cual el acto impugnado agotó, *per se*, la vía administrativa. En consecuencia, teniendo como tiene preeminencia en este aspecto, como quedó establecido supra, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia sobre la Ley de Mercado de Capitales, resulta concluyente que el conocimiento del recurso contencioso-administrativo de anulación intentado contra la Resolución Nº 178 de fecha 26 de junio de 1984, de la Comisión Nacional de Valores, corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y no a esta Sala Político-Administrativa. Así se declara.

2. *Recurso contencioso-administrativo de anulación*

A. *Objeto del recurso*

CPCA

28-2-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Tomás Curry vs. Universidad de Oriente (Tribunal Académico).

El objeto del recurso contencioso-administrativo de anulación es el acto dictado por el superior jerárquico, que agota la vía administrativa, y que prevalece sobre los dictados anteriormente.

1. Nuestro ordenamiento jurídico regula como presupuesto del proceso administrativo y como facultad del administrado, los medios de impugnación ante la Administración, que se conocen como los recursos administrativos, recursos en cuanto se

deducen respecto a una decisión de un órgano público, y administrativos en cuanto dicho órgano se integra en la organización de la Administración Pública.

La interposición del recurso administrativo otorga al órgano competente para conocer y decidirlo, la facultad de volver sobre el acto impugnado y, en su caso, emitir un pronunciamiento sobre su confirmación, modificación o revocatoria (artículo 90 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). Mediante el recurso administrativo el órgano competente para decidirlo puede revisar el acto impugnado, cuestión que le estaría vedada de no haberse recurrido contra el mismo. La decisión del recurso administrativo que abarca los asuntos sometidos a consideración del órgano dentro de su ámbito de competencia, y también los que surjan con motivo del recurso, aun cuando no hayan sido alegados por los interesados (artículo 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), produce importantes efectos jurídicos, bien que lo estime o lo desestime, pues es esta *última resolución* la que en todo caso *debe prevalecer* sobre las que anteriormente se hubieren dictado, en resguardo de la seguridad jurídica que exige que se limiten las posibles impugnaciones de las resoluciones de modo que sólo puede darse eficacia a la que decide en último término. Si la resolución desestima el recurso y confirma el acto impugnado, la eficacia de éste resultará reforzada por la nueva decisión; si lo estima, revocará o modificará el acto cuya validez se ataca, privándolo de efectos.

Siendo únicamente eficaz, esto es, productora de efecto jurídico la resolución de segundo grado o de recurso, es ella, la decisión que agota la vía administrativa, *la única susceptible de revisión* por ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, admitir que las decisiones que las preceden pueden impugnarse igualmente ante los órganos jurisdiccionales desvirtuaría principios inherentes a la organización administrativa (jerarquía, el régimen de recursos, etc.) y modificaría los requisitos procesales que el ordenamiento vigente exige para la interposición del recurso de anulación. (Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, artículo 124).

En vía administrativa la decisión del recurso, de estimar la pretensión del interesado, extingue el acto del órgano inferior y declara o restablece, según el caso, el derecho o situación jurídica lesionada. De ser desestimatoria de la pretensión del recurrente, elevada que sea esta decisión al conocimiento del órgano jurisdiccional, el efecto de la sentencia que declare con lugar el recurso interpuesto, será el de *extinguir* el acto que culminó la vía administrativa y *con él todos los que le precedieron*. La Corte revisa de esta manera el criterio que sustentara en decisiones anteriores y que la llevó a examinar los actos definitivos, culminadores del procedimiento constitutivo o de primer grado que habían confirmado los actos de los órganos de alzada.

Las ilegalidades e irregularidades del acto del órgano inferior, sólo pueden ser analizadas y examinadas, eso es, planteadas para su decisión en el recurso jerárquico de apelación o alzada que el interesado ejerza oportunamente ante el jerarca de la respectiva organización. Su mención en el escrito del recurso que se intenta en vía jurisdiccional, sólo puede entenderse como una relación de los antecedentes que llevaron al interesado a ejercer el recurso jerárquico que, al serle contrario a su pretensión, le obliga a plantear la ilegalidad del mismo ante el órgano contencioso.

De lo expuesto resulta claro que el acto cuya legalidad debe examinar esta Corte Primera es el emitido por el Tribunal Académico el 28 de septiembre de 1983, en ejercicio de la atribución que le acuerda el artículo 21 (De las apelaciones) de su Reglamento, según cuyo texto: "De conformidad con el numeral 1º) del artículo 46 de la Ley de Universidades, el Tribunal Académico conocerá y decidirá en última instancia administrativa los recursos interpuestos contra las decisiones del Consejo Universitario y de los Consejos de Núcleos, en materias de sanciones que acarrear suspensión o destitución de los profesores. En estos casos será de la exclusiva competencia del órgano

que dicte la sanción la instrucción del correspondiente expediente y la decisión en primera instancia”.

Voto salvado de la magistrado Hildegard Rondón

En los casos en los cuales el Tribunal Contencioso-Administrativo conoce de un recurso de nulidad contra uno administrativo, decisorio de una apelación, en tal sede, no puede afirmarse, como lo indica el fallo, que su conocimiento de la materia queda limitado a la decisión que causara estado, por cuanto, a requerimiento del mismo recurrente, e incluso de oficio, tiene el poder de revisar los actos que lo precedieron en orden inverso a su emanación.

Tal era la tesis que había venido sustentando esta Corte en anteriores decisiones y su cambio de criterio en el presente falló limita peligrosamente su facultad de contralor de la legitimidad administrativa.

El mantenimiento de la nueva posición asumida lleva a la imposibilidad de ratificar el acto válido, reabriendo procedimientos que hubiesen podido obviarse. La situación es particularmente grave en los casos de los actos confirmatorios dentro de cuya categoría se encuentran los confirmatorios simples que se limitan a ratificar el precedente, de los conformatorios complejos que agregan al confirmado nuevos elementos de juicio. En el mismo sentido la tesis no parece se consustancie con los procedimientos administrativos cuasi-jurisdiccionales en los cuales es inútil reabrir mediante una anulación que implique la nulidad de todo el iter procedimental, la controversia ya dilucidada plenamente y en la cual será dificultoso acumular nuevamente las pruebas hechas valer.

La tesis en cuestión va a impedir que se deje en vigencia el acto anterior al definitivo, ya que anula la totalidad del procedimiento.

B. Motivos de impugnación

CPCA

7-3-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Manuel Romero vs. Ministerio del Trabajo (Comisiones Tripartitas).

Los vicios no alegados en el recurso no pueden ser considerados por el juez, salvo que se trate de una nulidad absoluta.

Desde otro orden de ideas, aun aceptando que la falta de representación de quien intentó la solicitud de calificación de despido fuera cierta, y que así debió declararlo la Inspectoría, el recurrente no opuso dicha ilegitimidad, sino la falta de cualidad e interés del solicitante para requerir la autorización del despido, y ocurre que tal vicio, de ser cierto, no puede apreciarlo esta Corte de oficio, por tratarse de un vicio de anulabilidad y no de nulidad absoluta, de aquellos señalados en el artículo 19 de la Ley de Procedimientos Administrativos y, por ello, al no alegarlo en su recurso el recurrente como un vicio de error en los motivos del acto, como un falso supuesto, al considerar la Inspectoría que efectivamente el solicitante sí representaba al patrón, siendo que como lo sostiene el recurrente ello no estaba comprobado, no puede esta Corte suplir tal defensa por no tratarse de un vicio de nulidad absoluta, como se expresó precedentemente, y así se declara.

C. *Condiciones de admisibilidad*a. *Legitimación*

CPCA

7-3-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Manuel Romero vs. Ministerio del Trabajo (Comisiones Tripartitas).

Respecto a la denuncia que por la violación de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, conjuntamente con los artículos 1.358 y 1.368 del Código Civil, hizo el recurrente en contra del acto impugnado, por estimar que la Inspectoría debió declarar con lugar la excepción de falta de cualidad e interés que opuso a la solicitud de calificación de despido, por no haber acreditado el solicitante su condición de Presidente del Club Campestre "Los Cortijos", y por considerar la Inspectoría comprobada dicha condición con copias fotostáticas, *esta Corte observa:*

En verdad que la falta de cualidad o interés no tiene nada que ver, ni puede confundirse con la falta de representación de quien se presente por el actor para actuar en su nombre, por defectos del instrumento en que se apoya dicha representación, y en tal confusión incurre el recurrente. En efecto, la cualidad, sin entrar en mayor disquisición, es la titularidad para ejercer determinada acción o pretensión, que en el caso de la calificación del despido se reconoce a quien tenga la condición de patrono, lo cual en el presente caso correspondía al Club Campestre "Los Cortijos", que está fuera de controversia, porque no hubo discusión en este sentido. Y el interés viene dado porque, efectivamente, quien acciona amerita del fallo o de la decisión, porque tiene un derecho que requiere protección, o una situación jurídica que requiere ser reconocida, garantizada o declarada, y en el caso de autos, en verdad que el referido Club requería que se calificara el despido de su trabajador, por considerar que había incurrido en una falta que lo justificaba, y ello por ser su patrono. De allí que la decisión que dictara la Inspectoría interesaba ciertamente a dicho Club y no a otra persona. No cabe duda, pues, que frente a la Inspectoría y frente al trabajador, el Club podía sostener su derecho a despedir justificadamente a aquél y, por ello, a obtener la correspondiente autorización. No se trataba, pues, de una falta de cualidad o de interés, porque sí existían, sino de otra cosa, o sea, de una supuesta falta de legitimación, lo que ha debido oponer, si fuera el caso, el trabajador en el acto de contestación del solicitante, de modo que la denuncia de violación de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, basada en el supuesto de una falta de cualidad e interés, que no existe, resulta por ese solo hecho infundada y, por tanto, debe ser declarada improcedente, como así se declara.

b. *Agotamiento de la vía administrativa*

CPCA

24-1-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: José M. Cruces H. vs. Universidad Simón Bolívar.

Estimó el organismo contra cuyo acto se recurriera que el recurso no ha debido admitirse, por cuanto el recurrente no agotó la vía administrativa, violando así lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de

Justicia, ya que no ejerció el recurso jerárquico ante la máxima autoridad administrativa de la Universidad.

Al respecto se observa que el íter de los actos recurridos fue esquemáticamente el siguiente:

1. Al recurrente le es comunicada la decisión del Rector asumida en Junta Directiva, de aprobar la solicitud de su traslado, que hiciera al efecto el Vice-Rector Académico.

2. El recurrente eleva recurso de reconsideración contra el acto ante "el ciudadano Rector Presidente y demás miembros del Consejo Rector de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez (con fundamento en lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

3. En respuesta al recurso de reconsideración, el Rector le comunica al recurrente lo siguiente:

"este Rectorado mantiene en vigencia la decisión de su traslado de la Dirección de Producción Agrícola al Vice-Rectorado Académico y en tal virtud resuelve declarar sin lugar el recurso de reconsideración por usted propuesto con base en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos".

Ahora bien, la comunicación del Rector le es remitida por el Vice-Rector Académico, en cuyo Oficio se le señala que el recurso que podía ser intentado contra la decisión notificada es el previsto en el artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que debía incoarse ante el Consejo Rector de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez.

4. El recurrente eleva el recurso jerárquico por ante el Ministro de Educación, quien le notifica la Resolución del organismo ministerial en el sentido de no existir en el caso planteado recurso jerárquico ante ese despacho, por estimar que las universidades no están sometidas al control jerárquico. La comunicación anterior le es acompañada de un Oficio en el cual se le informa que contra la misma podía anteponer el recurso contencioso-administrativo de anulación ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en el plazo de seis (6) meses.

Planteada así la situación, de la misma emerge que el acto de traslado que originara toda la secuencia procedimental acordado por el Rector de la Universidad, fue impugnado por vía de recurso jerárquico, por ante el Consejo Rector, dirigiéndose la comunicación por parte del recurrente al "Rector Presidente y demás miembros del Consejo Rector de la Universidad Simón Rodríguez". En efecto, el recurrente, en su escrito de fecha 20 de mayo de 1983, señala lo siguiente:

"como en efecto solicito, de ese Consejo Rector su oportuna intervención en el presente caso; y a todo evento, solicito formalmente la reconsideración de mi transferencia de la Dirección de Producción Agrícola al Vicerrectorado Académico con fundamento en lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos". (Subrayado nuestro).

Los organismos administrativos interpretan que, tratándose de un recurso de reconsideración, el órgano competente para decidirlo, es aquel que dictó el acto, y es así como el propio Rector se pronuncia sobre la solicitud de reconsideración, declarándola sin lugar. La decisión relativa a la reconsideración le es notificada por el Vice-Rector Académico, participándole al recurrente en el texto de la notificación lo siguiente:

"Asimismo se le indica que podrá usted intentar el recurso a que se refiere el artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ante el Consejo Rector de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez".

Ahora bien, el recurrente en lugar de dirigirse al Consejo Rector de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez, como le había sido indicado en el texto que antecede, recurre por ante el Ministro de Educación.

De lo anterior se evidencia que el acto que fuera objeto del recurso, es la decisión del Rector de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez, actuando en su propio nombre, con la cual ratifica una decisión anterior, acto éste que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y tal como le fuera notificado al interesado, debía, para cerrar la vía administrativa, ser sometida a la revisión del Consejo Rector de la Universidad, sin lo cual no podía darse por agotada dicha vía, ya que, la decisión del Ministro, ante quien el recurrente recurriera, no podía suplir el pronunciamiento del máximo organismo de la universidad y en virtud de lo anterior, efectivamente, al interponerse el recurso por ante esta Corte, faltaba el cumplimiento del requisito previsto en el ordinal 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por todo lo cual el recurso resultaba inadmisibile y así ha debido declararse.

No puede menos que observarse que, en la presente controversia, las cuestiones de forma y de fondo, se entrecruzaron, por cuanto el objeto sustantivo del debate, como se evidencia de las impugnaciones formuladas por el actor, primordialmente versaban sobre la competencia del Rector para pronunciarse en definitiva sobre el traslado objeto de la impugnación; pero cualquiera que hubiese sido la impugnación de fondo, para la admisibilidad del recurso, era menester que se produjera el agotamiento de la vía administrativa, mediante la decisión del órgano máximo de la organización, al efecto el Consejo Rector. La circunstancia de que el recurso de reconsideración fue efectivamente planteado ante el Consejo Rector, no cambia la situación expuesta, por cuanto consta en autos que, quien decide efectivamente el recurso interpuesto es el mismo órgano que dictara el acto impugnado, por lo cual el interesado debía elevar su impugnación ante el organismo colegiado, en la forma como le fuera sugerido en el Oficio con el cual se le comunicó el contenido del acto. El hecho de que en lugar de atender a la notificación en la cual se le indicaba que en caso de inconformidad debía agotar el recurso previsto en el artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, acudiera por cuenta propia por ante el Ministro de Educación, ejerciendo así el previsto en el artículo 96 *ejusdem*, en forma alguna cambia la situación, sino por el contrario la complica, ya que el acto decisorio del Ministro, por el cual el mismo se declara incompetente, sólo podía ser impugnado ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, con base en lo dispuesto en el ordinal 10 del artículo 42 de la ley orgánica que rige a nuestro máximo tribunal.

c. *Lapso de caducidad*

a' *Lapsos breves*

CSJ-SPA (55)

28-2-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Caso: Depositaria Judicial de Bienes Caracas, C. A. vs. Ministerio de Justicia.

El artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es aplicable a los recursos contencioso-administrativos dispuestos en el artículo 29 de la Ley sobre Depósito Judicial.

La Ley sobre Depósito Judicial dispone en su artículo 29:

“De la decisión del Ministerio de Justicia se podrá recurrir ante la Corte Suprema de Justicia, dentro de los primeros diez (10) días hábiles subsiguientes a la publicación de la Resolución Ministerial, siguiéndose el procedimiento pautado en el artículo 8º de esta Ley”.

En la Gaceta Oficial Nº 32.349 del 9 de noviembre de 1981, aparece publicada la resolución que se impugna, y el recurso relativo a esta causa fue interpuesto el 10 de diciembre del mismo año, esto es, luego de haber fenecido el lapso a que se refiere la norma antes transcrita. Sin embargo, por ser el recurso dispuesto por el artículo 29 antes citado, uno de los llamados contencioso-administrativos de anulación contra actos administrativos de efectos particulares y por estar previsto en una Ley cuya vigencia es anterior a la que organizó provisionalmente la jurisdicción Contencioso-Administrativa en Venezuela, debe examinarse si continúa incólume el lapso breve a que se refiere la Ley de Depósito Judicial, o si por lo contrario ha de tenerse como hábil para la interposición del respectivo recurso al lapso previsto por el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que establece un término de 6 meses para el ejercicio del mismo. A tal efecto, tratándose en esta causa de un recurso reglado por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, vigente a partir de 1977, posterior a la de Depósito Judicial (1966), resulta tácitamente derogado el lapso breve de diez (10) días hábiles prescrito en la Ley de Depósito Judicial. Debe añadirse que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es especial en materia contencioso-administrativa y, por ello, aplicable a esta causa el término contemplado por el artículo 134 *ejusdem*. Así lo ha decidido la Corte en reciente sentencia (“Patria Fondo Mutual de Inversión de Capital Variable — Comisión Nacional de Valores”, 14-2-85) de la cual vale transcribir y reiterar los conceptos así expresados:

“Ahora bien, siendo como es la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ley especial en materia contencioso-administrativa, y además, de rango orgánico y de fecha posterior a los textos legales que prevén las “apelaciones” ante la Corte, las consecuencias de esa declaratoria de la Sala son obvias: cualesquiera otras disposiciones que resulten contrarias a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en la materia por ella regulada quedan tácitamente derogadas por ésta. (Art. 195 L.O.C.S.J.)”.

Por aplicación de lo expuesto, como el lapso transcurrido entre el 9 de noviembre de 1981, fecha de publicación de la Resolución impugnada, y el 10 de diciembre del mismo año, fecha de interposición del recurso, no excede al lapso general (de caducidad) de seis meses dispuesto por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para la interposición del recurso contencioso de anulación, el que ahora se estudia fue oportunamente presentado ante la Sala, y así se declara.

b' Excepción de ilegalidad

CPCA

14-2-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Gisela Belmonte vs. ASOVEP.

En el procedimiento contencioso-administrativo el interesado está facultado para oponer la ilegalidad del acto en la oportunidad de su comparecencia sin límite de tiempo por lo que respecta a la vigencia del mismo.

La segunda cuestión planteada es de una mayor trascendencia, porque alude a la extemporaneidad no tanto procesal sino sustantiva, ya que se trata de determinar si puede alegarse la ilegalidad de un acto sin que tal materia haya sido objeto de un debate y de un pronunciamiento precedentes. El recurrente, al oponerse a la excepción de ilegalidad estima que la misma es improcedente, por cuanto la materia sobre la cual versa, no fue el objeto de la litis en los procedimientos anteriores y, en todo caso, se trata de una cuestión respecto a la cual no se agotó la vía administrativa.

Esta Corte observa que el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el cual se señalan los términos de caducidad para el ejercicio de los recursos contencioso-administrativos, establece que "la ilegalidad del acto podrá oponerse siempre por vía de excepción, salvo disposiciones especiales". Está consagrando así la ley la facultad del interesado oponente de hacer valer la ilegalidad del acto en la oportunidad de su comparecencia, sin límite de tiempo por lo que respecta a la vigencia del mismo. Con el régimen antes señalado, la ley quiso tutelar al máximo la legitimidad de la actuación administrativa, en forma tal que los actos viciados no adquieren firmeza al vencerse el término para su impugnación, ya que pueden ser invalidados una vez extinguido el antes mencionado término si opuesta su ilegalidad el Tribunal la constata y declara. Es como se señaló, la máxima tutela que el Derecho otorga a la legitimidad de las actuaciones administrativas.

d. *Acumulación de pretensiones*

CPCA

11-2-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Manuel Aponte vs. Ministerio de Hacienda.

En el procedimiento contencioso-administrativo cuando deba ser declarada la caducidad de la acción, en el caso de acumulación de pretensiones, se admitirá la acción y luego en la definitiva se declarará la caducidad de las pretensiones que estén afectadas de tal vicio.

Esta Corte observa que en el presente caso el accionante planteó en su escrito contentivo de la presente querrela, una acumulación de pretensiones, entendiéndolo como tal, el supuesto procesal donde se reúnen en un mismo proceso dos o más pretensiones, que son evidentemente conexas; conjunción que tiene por finalidad que dichas pretensiones sean analizadas y resueltas dentro del proceso donde se presentan unidas. La doctrina distingue dos tipos de acumulación, la llamada simple y la eventual; simple es aquella cuando las pretensiones se plantean concurrentemente y el Tribunal la examinará simultáneamente y podrán ser satisfechas todas ellas en su totalidad, por cuanto las pretensiones son consecuenciales entre ellas mismas; subsidiarias es cuando el actor hace valer en primer término una determinada pretensión, pero si ésta es rechazada, o sea, no es acogida por el juzgador, plantea otras pretensiones, supuesto éste claramente establecido en el artículo 239 de nuestro Código de Procedimiento Civil.

Ahora bien, en el caso de autos esta Corte observa que el accionante acumuló dos pretensiones; efectivamente, por vía principal solicita que se declare nulo el acto administrativo de remoción que lo afectó, así como el posterior retiro, y dentro del marco de esta pretensión solicitó consecencialmente se ordene su reincorporación al cargo de Fiscal de Rentas II del cual era titular, y que se le paguen los sueldos dejados de percibir desde la fecha de su ilegal retiro hasta su reincorporación, así como con-

ceptos referidos a vacaciones y bonificaciones de fin de año; pero al mismo tiempo planteó una pretensión subsidiaria, lo que de forma indubitable precisó al expresar: "...y en el supuesto caso que mis pedimentos anteriores sean declarados sin lugar, interpongo subsidiariamente formal querrela contra el Ministerio de Hacienda, para que a través de la persona del Procurador General de la República convenga como en su defecto sea condenado por ese Tribunal a pagarme a mi representado la cantidad de Sesenta y ocho mil tres bolívares con sesenta y ocho céntimos (Bs. 68.003,68); por concepto de diferencias de prestaciones sociales..." y seguidamente manifestó que: "...con fecha 21 de noviembre de 1983, le fue entregado a mi mandante cheque número 438095 cuya fotocopia certificada acompañada marcada con la letra "F", por la suma de Sesenta y cinco mil ciento ochenta y nueve bolívares con noventa y dos céntimos (Bs. 75.189,92), supuestamente por concepto de prestaciones sociales...". De las transcripciones anteriores y de los recaudos existentes en los autos se desprende que efectivamente la pretensión que tiene por objeto el pago de una diferencia en las prestaciones sociales no recibida por el accionante, para el momento de la interposición de la querrela, o sea, para el día 18 de mayo de 1984, no habían transcurrido el lapso de caducidad establecido en el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa.

Ante un supuesto como el anterior, el Tribunal de la Carrera Administrativa al pronunciarse sobre la admisibilidad de la acción debió ser especialmente prudente al establecer la sanción procesal de la caducidad, por cuanto, si bien es evidente que alguna de las pretensiones acumuladas en dicha acción habían caducado, no se debió establecer la caducidad de la acción no estando la totalidad de las pretensiones afectadas de tal vicio. Al declararse la caducidad de la acción quedan sancionadas las pretensiones que efectivamente no han caducado. Por otra parte, cabe entonces preguntarnos: ¿Puede el juez en el momento de la admisión señalar qué pretensión está caduca y cuál no? La respuesta ante tal interrogante es negativa, porque de actuar el Juzgador así, dividiría la continencia de la causa; en tal sentido, debemos precisar entonces: ¿Cuál es la conducta más prudente al observarse en la acción acumuladas pretensiones caducas y otras que no han caducado? En estos casos, debe admitirse la acción y dejar para la definitiva la declaratoria de caducidad sobre las pretensiones que estén afectadas de tal vicio. En el caso de autos, el juez ha debido observar que la pretensión subsidiaria no se encontraba caduca, por lo cual ha debido admitir la presente acción y pronunciarse sobre la caducidad de la acción principal en la sentencia definitiva, y así de manera expresa lo declara esta Corte.

D. Procedimiento

a. Régimen legal

CSP-SPA (3)

24-1-85

Magstrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Wyandotte de Venezuela, C. A. vs. Concejo Municipal del Distrito Ricaurte, Edo. Aragua.

El recurso de anulación en materia de "tributos municipales" es el recurso contencioso ordinario, no siendo procedente, por tanto, la aplicación del régimen de recurso contencioso-tributario contenido en el Código Orgánico Tributario.

Establecido el objeto de la cuestión, se observa:

El artículo 1º del Código Orgánico Tributario determina su campo de aplicación y al respecto dispone:

“Las disposiciones del presente Código Orgánico son aplicables a los tributos nacionales y a las relaciones jurídicas derivadas de ellos, con excepción de los tributos aduaneros a los cuales sólo se aplicarán con carácter supletorio. También son aplicables a las obligaciones legales de índole pecuniaria establecidas a favor de personas de derecho público no estatales; siempre que no existan disposiciones especiales.

Las normas de este Código regirán igualmente con carácter supletorio y en cuanto sean aplicables, a los tributos de los Estados y Municipios”.

Del texto transcrito se desprende que el Código en cuyo Capítulo I del Título V se desarrolla el denominado Recurso Contencioso Tributario, se aplica y rige para los tributos nacionales con excepción de los aduaneros; y, en cuanto a los de los Estados y Municipios, sus normas rigen “con carácter supletorio y en cuanto sean aplicables”. Por eso, en los Comentarios a ese Código —recogidos en publicación de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario (Caracas, 1983)— el Dr. José Andrés Octavio —al analizar las disposiciones generales— se expresa así:

“En cuanto a los Estados y Municipios, el Código sólo se aplica con carácter supletorio. Debo decir, especialmente en el caso de los Municipios, cuya tributación es muy importante... que esta materia fue objeto de muchas discusiones... hubo un cierto escrúpulo, que no llegó a convertirse en un criterio definitivo, pero que fue suficiente para no darle plena aplicación al Código en la materia municipal, entendido de que podría ser violatoria de la autonomía constitucional... soy absolutamente partidario de que se extienda la aplicación del Código a la materia municipal... es una ley básica procesal, que no crea tributos, de manera que esa extensión puede hacerse perfectamente, y espero que se haga lo más pronto posible, mediante la correspondiente reforma legal...” (p. 25).

Y, por su parte, el Dr. Marcos Ramírez Murzi, al explicar —en la misma publicación (p. 150)— el tema del contencioso tributario, nos dice:

“...lo lamentable sí es (y los propios redactores del Código están conscientes de ello) que en tal procedimiento no se hubieren incluido los impuestos municipales, actualmente una de las materias más anarquizadas y controversiales...”.

Por tanto, la intención del legislador fue la de no extender la aplicación plena del Código a los tributos estatales y municipales, limitándose a darle carácter supletorio, por manera que en cuanto a esos tributos no puede haber el recurso específico que, con el nombre de contencioso-tributario, ha previsto, pues la circunstancia de ser normas meramente supletorias impide —sin duda— que pueda admitirse un recurso de esa índole, y de hacerse resultaría que las normas no serían supletorias sino principales; y, por ello, juzga la Sala que el recurso en materia de tributos municipales tiene que ser el ordinario de anulación que consagra el artículo 206 de la Constitución y desarrolla la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que la idea clara del Código ha sido en el sentido de no ser aplicable de manera directa a los impuestos municipales, sino que sus normas sean subsidiarias y se sigan únicamente con ese carácter, por lo cual el contencioso contra los actos de la administración municipal en el campo tributario viene a ser el ordinario y no el muy específico y particular para los actos administrativos dictados en materia de tributos nacionales (con excepción de los aduaneros). No puede decirse, pues, que por no haber un “contencioso tributario” en cuanto a impuestos municipales, rija y se tenga por admisible el del Código, pues entonces no sería supletorio sino recurso único, cuando la idea del Código es otra: que sus normas no tengan vigencia directamente para los impuestos y contribuciones distintas de los nacionales, de modo que contra los actos municipales de índole tributaria —al igual

que para los demás— el contencioso procedente es el ordinario, lo que impide acudir al contencioso tributario, que, de aceptarse, pasaría del carácter supletorio a ostentar el de principal, con lo cual se alteraría el propósito del Código cuando —con toda claridad— no acogió la posibilidad de aplicarse *in extenso* a los tributos estatales y municipales.

CPCA

28-2-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Carmen Lucía Flores vs. Instituto Agrario Nacional.**Las reglas de recurribilidad de los actos administrativos no admiten interpretaciones analógicas ni extensivas.**

Por otra parte, observa la Corte que las reglas de la recurribilidad de los actos administrativos no admiten interpretaciones analógicas ni extensivas, porque en esa materia están evueltas las garantías del acceso de los ciudadanos a los tribunales y del ejercicio del control de la legalidad por la jurisdicción Contencioso-Administrativa, ambas de pro genie constitucional, ya que su fuente lo son los artículos 68 y 206 de la Constitución. De modo que si para un tipo de actos se prevé el agotamiento de la vía administrativa mediante la interposición obligatoria de determinados recursos, no es posible utilizar la analogía para imponer el mismo requisito de recurribilidad a otros actos diferentes, como ocurre en el presente caso en el cual tales recursos sólo se contemplan para las extinciones y en algunas revocatorias de las adjudicaciones, y no para las autorizaciones de traspasos de dichas adjudicaciones, y así se declara.

CPCA

24-1-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Expresos Islamar C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Girardot del Estado Aragua.**No son aplicables a los procedimientos contencioso-administrativos especiales, las disposiciones generales contenidas en el capítulo I del título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, si existe una norma específica que regule los mismos supuestos contenidos en tales disposiciones generales.**

El recurrente señala en su recurso de hecho que según lo dispuesto por el artículo 126 de la Ley mencionada el promovente debe indicar específicamente los hechos sobre los cuales recaen las pruebas que promueve y producir los que no requieran evacuación, extremos que no cumplió la apoderada del Municipio, en cuya virtud el recurso de nulidad debió sentenciarse como de mero derecho. Considera que por analogía, debió aplicarse el artículo 92 *eiusdem*, “ya que la continuidad de un procedimiento que puede resultar írrito, puede causar menos perjuicios irreparables en la definitiva con esta medida”.

“Se causan daños irreparables con la lentitud del proceso, ya que usando “*manu militari*” ha sido desalojada mi representada del local 40 que ocupaba en el Módulo Central del Terminal Central de Pasajeros del Estado Aragua en Maracay, y por no poder vender pasajes incumple con sus obligaciones, además de correr el riesgo de que le sea revocada la concesión conferida por el Ejecutivo Nacional”.

“La disposición del artículo 92 del Dispositivo Adjetivo es aplicable atendiendo que mi representada es una empresa que presta un servicio público y que goza del amparo previsto en las disposiciones del artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por prestar un servicio público, teniendo carácter de empresa del Estado venezolano”.

Observa la Corte, tal como ha sentado en anteriores ocasiones, que las previsiones contenidas en el Capítulo I del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia como disposiciones generales que son, pueden aplicarse a los especiales procedimientos que cursan ante los órganos de lo Contencioso-Administrativo que regula la Ley, pero que tales normas *ceden* lógicamente ante la existencia, en el Capítulo II destinado a los procedimientos especiales (Secciones Primera a Séptima), de una norma específica que regule igual supuesto que el que trata la disposición de carácter general, como sucede en el caso de admisión o no de las pruebas presentadas por las partes. En efecto, el artículo 92 (Disposiciones Generales) señala que “se oirá en ambos efectos la apelación contra las decisiones en las que se niegue la admisión de alguna prueba y en un solo efecto la apelación contra el auto en que se las admita”. Por su parte el artículo 126 *ejusdem*, contenido en la Sección que trata del especial procedimiento a seguir en los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, como es el de la Resolución intentada por el recurrente, la solución dada por el legislador es parcialmente distinta al negar la apelación contra el auto de admisión de pruebas. Existiendo la previsión especial no cabe aplicar, como pretende el apoderado de la empresa, el artículo 92 de la Ley Orgánica.

b. *Suspensión de efectos*

CPCA

11-2-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Enrique E. París Esteves vs. Ministerio del Trabajo.

Al respecto cabe señalar que estando dotada la potestad de suspensión del acto de una facultad de apreciación sobre los hechos, el organismo que la acuerda, no puede aplicarla para impedir las condiciones normales en que un acto administrativo ha de producir sus efectos sino en las circunstancias extraordinarias o perjuicios graves que tal eficacia acarrearía. En el caso de autos los solicitantes se han limitado a alegar como motivo para la procedencia de la suspensión la normal consecuencia de la declaratoria que acogiera la calificación de despido injustificado formulado por el trabajador, sin aportar otros elementos de juicio capaces de ilustrar sobre la gravedad o excepcionalidad de los efectos cuya producción se trata de impedir, por todo lo cual no estando planteados en el caso presente los supuestos del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en la cual se fundamenta la solicitud, la misma resulta improcedente por infundada y así lo declara esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

CSJ-SPA (22)

4-2-85

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Freddy M. Rojas vs. Ministerio de Educación.

No procede la suspensión de efectos del acto administrativo en el caso de la revocación de la designación de un funcionario para un cargo público.

Aun cuando el pedimento de suspensión se formuló como subsidiario, de todos modos —en vista de no haberse acogido el alegato de ser una cuestión de “mero derecho”— la Corte debe resolverla para lo cual observa:

1. En primer término aspira el recurrente a que se aplique también y por analogía, el artículo 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, mas existiendo en esta materia, disposición expresa, contenida en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte, la aplicable es ésta, y así se declara.

2. Conforme al indicado artículo 136, la suspensión procede cuando así lo permita la ley o fuese indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, “teniendo en cuenta las circunstancias del caso”, y al respecto el demandante alega la irreparabilidad del gravamen porque su cargo —cuyo nombramiento fue revocado por el auto impugnado— es hasta julio de 1985.

Ahora bien, no siendo aplicable la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ni habiendo otra disposición que, de manera expresa, permita la suspensión para un caso como el de autos, estima la Corte que no basta con que la suspensión tienda a evitar un perjuicio irreparable o de difícil reparación por la sentencia definitiva, pues es menester atender a la circunstancia del caso concreto, que determinará si se acuerda o no la suspensión de los efectos del acto impugnado, y en este sentido la Corte no puede, en este estado, precisar los alcances y efectos de una posible sentencia que declare la nulidad del acto, en cuanto al tiempo que transcurra y el vencimiento del período para el cual había sido designado el reclamante. Es de principio que los actos administrativos deben ejecutarse y cumplirse no obstante la impugnación de nulidad ante el órgano jurisdiccional, de manera que, salvo disposición expresa (que no la hay para el caso), la suspensión de sus efectos es de excepción y, por tanto, su aplicación tiene, como tal, alcance restringido o limitado: sólo cuando las circunstancias de cada caso en particular lo permitan, puede acordarse la suspensión y por cuanto la Corte —sin prejuzgar sobre el fondo— aprecia que suspender, en el caso, la ejecución significaría que la persona reclamante continuará ejerciendo un cargo o destino público, con todos los derechos y obligaciones que le son inherentes, pese a haberse dejado sin efecto (por vía de revocatoria) su designación, resulta inconveniente porque ninguna duda debe haber para que alguien ejerza o desempeñe cualquier cargo público y menos establecerse una situación cuya suerte dependerá de un fallo judicial, esto es, seguir siendo funcionario mientras se decida en sentencia definitiva, dándose, de esa manera una figura de transitoriedad que pugna con la certeza que ha de tenerse para el ejercicio de la función pública y el cumplimiento de los actos por la persona encargada de ella, a más de que suspender los efectos, en el caso, sería tanto como desconocer, *limine litis* y *ab initio*, las facultades y atribuciones que pueda tener, en materia de universidades experimentales, el titular del Ministerio de Educación, cuestión que sólo es apreciable en la sentencia final a dictarse en su oportunidad. No se hace lugar, teniendo en cuenta esas circunstancias, la suspensión solicitada, y así se declara.

CSJ-SPA (35)

11-2-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Caso: Norma Rattias vs. Ministerio del Trabajo.

No procede la suspensión de los efectos del acto administrativo en el caso de la impugnación del reenganche de un trabajador y el pago de los salarios caídos.

Ahora bien, correspondiendo a este Máximo Tribunal valorar o apreciar la dimensión de esos posibles daños y la irreparabilidad o dificultad de reparación en el asunto sometido a su consideración en esta oportunidad, observa:

En el caso *sub-judice*, como consecuencia de los efectos que han de producirse por la Resolución impugnada, en cuanto ordena a la empresa C. A. Metro de Caracas, el reenganche de la nombrada trabajadora y el pago de los salarios caídos desde la fecha del despido hasta su definitiva reincorporación, aduce el apoderado de la empresa que de llegar a ejecutarse, se le causaría a su representada "perjuicios irreparables". Juzga la Sala que el perjuicio económico alegado por el apoderado de la empresa, no envuelve para ésta un daño irreparable o de difícil reparación por la sentencia definitiva, según las exigencias del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que de ser declarado con lugar el recurso y anulada la Resolución en lo que concierne a las pretensiones de la trabajadora, el cese de sus actividades sólo se haría efectivo a partir de tal declaración, y, por otra parte, mientras la citada trabajadora permanezca en la empresa estará prestando sus servicios a ella y no puede, por tanto, decirse que al hacerlo le está causando un perjuicio irreparable.

La suspensión de los efectos del acto, mantendría una situación de inseguridad para la empleada —quien seguramente ha hecho de esta actividad su labor habitual que constituye su medio de subsistencia—, ocasionándole además un perjuicio patrimonial y moral sin aún haberse decidido el fondo de la cuestión planteada.

Por otra parte, si en el caso de autos la decisión definitiva de este Alto Tribunal fuere la declaratoria sin lugar del recurso, afirmativa, por lo mismo, del acto del Ministro del Trabajo, y si suponemos que los efectos de dicho acto han sido suspendidos en esta ocasión por la Sala, se crearía la situación anómala, no descada ni contemplada por el legislador, de haber despojado de su trabajo, sin justa causa durante el desarrollo y culminación de este juicio, a la ciudadana Norma Rattia Sánchez.

En virtud de lo expuesto, esta Sala Político-Administrativa considera que en el caso analizado no concurren las circunstancias previstas en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, en consecuencia, declara que no ha lugar a la suspensión solicitada.

CPCA

14-2-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Manuel Ponte vs. Ministerio del Trabajo.

El aspecto patrimonial o económico que puede afectarse por la ejecución de un acto administrativo no es el único elemento determinante para la suspensión de la ejecución de los actos administrativos; es necesario la presencia de los elementos que demuestren la necesidad de dicha suspensión porque en verdad se producirán perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva.

En verdad los efectos irreparables de los actos administrativos no sólo se derivan de las consecuencias económicas que puedan derivarse de tales actos, es decir, de su aspecto cuantitativo o patrimonial, porque incluso muchos de dichos efectos son la consecuencia lógica del principio de la ejecución inmediata que caracteriza a aquellos actos. De modo que el solo reenganche y el pago de salarios y de multas, por el incumplimiento de las obligaciones originadas en los actos administrativos, no es sino el procedimiento normal de ejecución de los mismos actos, y ese solo hecho no justifica que

se suspendan sus efectos por la medida excepcional de suspensión a que se contrae el artículo 136 de la Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal. Por ello, el aspecto patrimonial o económico que pudiera afectarse por la ejecución de un acto administrativo, no resulta ser ni el único ni el elemento determinante que deben tener en cuenta los Tribunales Contencioso-Administrativos para suspender la ejecución de los actos administrativos, sino también aquellos elementos que los lleven a la convicción de la necesidad de evitar que el acto se cumpla porque en verdad se producirán perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva. Ello ocurre, por ejemplo, cuando actos como el impugnado obligan a reincorporar a sus labores anteriores a un trabajador, lo cual, por sí mismo, en razón de su vinculación estrecha con la marcha de la propia empresa puede afectar sus relaciones internas y con terceros. En efecto, cuando las labores son determinantes para el cumplimiento del mismo objeto social de la empresa, hasta el punto que de su normal ejecución depende en gran parte el orden de las relaciones entre patronos y patronos y trabajadores, y la realización de objetivos comunes, la reincorporación al puesto o cargo del cual fue despedido un trabajador, puede significar por sí sola lesiones irreparables o de difícil reparación para la empresa, si la colocación de aquél en sus funciones anteriores distorsiona el funcionamiento y la organización de la misma empresa, y afecta la finalidad que presta, máxime si cumple actividades que influyen en la colectividad, como ocurre en el presente caso, puesto que se trata de una editora que publica un diario. En otras palabras, sus funciones informativas pueden verse amenazadas si con la reincorporación del trabajador se agudizan las tensiones entre éste y su patrono.

En el caso de autos, el trabajador cuyo reenganche fue ordenado ocupaba la Jefatura de Redacción del periódico 2001 de esta ciudad, función de importancia en un diario, hasta el punto que de su normal cumplimiento depende en gran parte que la correspondiente edición cumpla adecuadamente con su finalidad de orientación e informativa, y en este sentido, si en el ánimo de quien tiene a su cargo una jefatura como la señalada, no priva un espíritu objetivo, una ponderación y un equilibrio, lo cual resulta ser difícil cuando se mantiene un conflicto que mantiene con la empresa empleadora, en razón de un despido, aquella importante labor de información y de orientación puede verse afectada, a causa de los resentimientos entre las partes en conflicto. Este riesgo podría traducirse en daños para la colectividad, si por aquella causa no se le informa correctamente o verazmente. En concreto, que por los riesgos que podría acarrear la reincorporación del trabajador reclamante a la Jefatura de Redacción del mencionado Diario, para la labor informativa y comunicacional que cumple la empresa empleadora, se justifica suspender el acto impugnado, para evitar perjuicios en las relaciones internas en la organización del periódico que edita dicha empresa, así como a los terceros que guardan relaciones comerciales con la misma empresa y a la colectividad destinataria en definitiva de los fines de comunicación social que lleva a cabo el referido Diario. A este hecho se agrega que al trabajador despedido la empresa le imputa abandono del trabajo sin causa justificada, de manera que su reincorporación puede ser causa de frecuentes conflictos entre ambas partes, poniendo en peligro la objetividad que debe caracterizar una jefatura de redacción.

En razón de lo expuesto encuentra esta Corte justificada la suspensión del acto recurrido, y así se declara.

CPCA

7-3-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Sr. Aldemaro Romero vs. CONAC.

No procede la suspensión de efectos del acto administrativo en el caso de actos denegatorios u omisivos que se impugnen.

Pasa esta Corte a pronunciarse sobre los fundamentos y alegatos que han sido expuestos:

Naturaleza de la suspensión de los efectos del acto

La suspensión de los efectos de los actos administrativos que han sido impugnados puede acordarse de conformidad con el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que la consagra, cuando “así lo permita la Ley” o, a falta de ello, resulte indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación en la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso.

De lo anterior resulta evidente que la norma que contempla la institución presenta dos supuestos para su procedencia, el primero es la existencia de una expresa disposición contenida en una ley que lo establezca. Como ejemplo de una norma expresa que prevea la suspensión de los efectos como consecuencia de la interposición del recurso figura el Código Orgánico Tributario, que en su artículo 178 establece: “La interposición del recurso suspende la ejecución del acto recurrido”, dejando a salvo “la utilización de las medidas cautelares previstas en este Código, las cuales podrán decretarse por todo el tiempo que dure el proceso, sin perjuicio de que sean sustituidas conforme al aparte único del artículo 207”. En la legislación venezolana se encuentra también un supuesto de suspensión acordada por el mismo texto legal, el cual conviene mencionar, aun cuando no se trate de una hipótesis idéntica a la prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que alude a un acto de efectos generales y es sabido que el indicado artículo sólo se refiere a los actos administrativos de efectos particulares. El caso en cuestión es el de la suspensión de la ordenanza cuya reconsideración ha sido inútilmente solicitada ante el Concejo Municipal que la dictara y en vista de ello fuera recurrida ante la Corte, el cual está contemplado en el artículo 155 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Por lo que atañe a la segunda hipótesis prevista en el propio artículo 136 ya mencionado, la misma tiene una gran amplitud, por cuanto no está limitada a determinados actos sino que puede recaer sobre cualquiera, como lo señala la norma consagradoria de la figura, siempre y cuando se dé el supuesto que la misma prevé, esto es, el temor demostrado de un perjuicio que no pueda ser reparado en la definitiva o de difícil reparación “teniendo en cuenta las circunstancias del caso”. La redacción de la ley le da así al juez un margen de apreciación de la gravedad de la situación planteada y de sus consecuencias, en base a los elementos de juicio que le sean aportados o que emerjan del planteamiento mismo de la cuestión.

De lo anterior se evidencia que carece de fundamento el alegato del oponente a que sea acordada la suspensión del acto, por estimar que la misma sólo procede en relación con los actos que implican una ejecución material. No puede en principio considerarse que únicamente los actos que requieran de una ejecución material son susceptibles de suspensión, ya que el ejemplo mismo que el oponente ofrece de un acto de tal índole es, por el contrario, un supuesto en el cual sería procedente. Estamos aludiendo a la denegación de una inscripción o bien a una inscripción acordada. Estos actos, que generalmente pertenecen a la categoría de los actos de admisión porque facultan a un sujeto para el desempeño de una actividad, pueden acarrear daños irreparables, como sería el impedimento total para participar en un concurso, por lo cual la gravedad de las circunstancias podrían mover al juez para acordar la suspensión de sus efectos.

Puede considerarse por el contrario, como regla, que una vez que el legislador dio el paso de facultar al juez contencioso administrativo para suspender los efectos de los actos particulares de las autoridades que actúan en la esfera administrativa, derogando los principios de ejecutividad y ejecutoriedad que protegen a la actividad

administrativa, estaba dejando en manos de quienes ejercen el control jurisdiccional de la Administración el poder de decidir en cada caso, según las circunstancias y sin estar limitado por categorías específicas, la procedencia o no de la suspensión como una vía de amparo a las situaciones jurídicas de los administrados para impedir que fuesen lesionadas irremediablemente por la Administración.

Ahora bien, es indudable que el efecto de ciertos actos no puede ser suspendido sin que ello implique una decisión de fondo del recurso tal como sucede por lo general con los actos denegatorios u omisivos que hubiesen sido impugnados. En el caso de que se solicitase la suspensión de uno de tales actos, la misma no podría acordarse sobre su efecto principal que es el cambio en el contenido de la decisión: es decir, transformar en un asentimiento lo que era una negativa u ordenar una actuación que no hubiese sido realizada. La suspensión del efecto principal de tales actos constituiría una sustitución del juez en la actuación administrativa y la obtención por parte del recurrente, antes de haberse sustanciado el recurso de la plena satisfacción de su pretensión, lo cual no es en forma alguna el fin perseguido por la figura que se analiza que, por ser una cuestión de previo pronunciamiento, no puede recaer sobre el fondo de la impugnación, esto es, sobre las razones del recurrente, sobre la legitimidad o no del acto impugnado.

En el caso presente esta Corte encuentra que la situación planteada por el recurrente es la que quedara excluida de la posibilidad de suspensión de los efectos del acto, por cuanto la decisión impugnada es una negativa de la Administración a efectuar determinados pagos que, según el recurrente, constituyen su obligación legalmente establecida. El acordar la suspensión del acto en su efecto directo y principal significaría simplemente ordenarle a la Administración que proceda a efectuar las cancelaciones que fueron demandadas, con lo cual, con la decisión preliminar de la Corte, el recurrente obtendría la satisfacción de la pretensión que ha deducido mediante el recurso sin que hubiese mediado el examen de la validez o no de las razones en las cuales se fundamenta. La naturaleza del acto recurrido, esto es, su carácter de una denegación a dar cumplimiento a lo que el recurrente señala es una obligación legal, impide, a juicio de esta Corte, que se acuerde su suspensión, porque hacerlo significaría ordenar el pago reclamado, esto es una condenatoria emitida por el organismo jurisdiccional asumida en base al temor de los daños que puedan ocasionarle al actor pero de espaldas a la legitimidad o no de la conducta administrativa. De allí que la naturaleza del acto es impedimento para que se acuerde la solicitud formulada por el recurrente y en base a ello la misma resulta improcedente, y así se declara.

En vista de las consideraciones que anteceden, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, en relación con el requerimiento de suspensión del acto administrativo impugnado por el Presidente de la Fundación Orquesta Filarmónica de Caracas, antes identificada, emanado del Instituto Autónomo Consejo Nacional de la Cultura, contenido en el Oficio P.N. 00295 del 6 de agosto de 1984, en virtud del cual se dispuso suspender el pago de las aportaciones que "venía concediéndole a la Fundación Orquesta Filarmónica de Caracas", niega la solicitud de suspensión de sus efectos que fuera solicitada en base a lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

CPCA

7-3-85

Caso: S. Pedroarena vs. Universidad de Oriente.

El incumplimiento de la orden de suspensión de efectos del acto administrativo, da lugar a la aplicación de la sanción pre-

vista en el artículo 174 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En fecha 4 de octubre de 1984 esta Corte decidió la suspensión del acto administrativo emanado del Consejo Universitario de la Universidad de Oriente, en fecha 25 de noviembre de 1983, que dejara sin efecto el resultado del Concurso de Credenciales para un cargo de profesor instructor en el área de Castellano y Composición, donde se declaró ganador al recurrente Santiago Pedroarena. En la audiencia del 15 de octubre de 1984 la abogada Luisa Gómez Carry, apoderada de la Universidad de Oriente, apeló de la anterior sentencia, la cual fue declarada inadmisibles por inapelable dicha decisión a tenor de lo dispuesto en el último aparte del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Por oficio distinguido con el N° 85-12, de fecha 8 de enero de 1985, se notificó al Rector de la Universidad de Oriente del contenido del fallo dictado el 4 de octubre de 1984.

En la audiencia del 11 de febrero de 1985 el abogado Antonio Marcano Campos consignó poder otorgádole por el recurrente y solicitó se provean los medios conducentes para hacer ejecutar la decisión por la cual se acordó la suspensión del acto administrativo emanado del Consejo Universitario de la Universidad de Oriente, de fecha 25 de noviembre de 1983, cuyo contenido ya ha sido reseñado en este mismo fallo, solicitud que obedece a que notificada la suspensión, la situación permanece igual y su representado sigue sin ser clasificado, confiscada su condición de profesor ordinario y privado de los derechos académicos, económicos y electorales que le corresponden.

La Corte observa:

La suspensión de los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, decretada en área jurisdiccional, y conforme a la exigente doctrina sustentada por esta Corte Primera, por acarrear una excepción al principio de la ejecutoriedad del acto administrativo, sólo se decreta cuando el daño proveniente de la ejecución inmediata del acto dictado es irreparable o de difícil reparación por la definitiva; de allí, que asimismo como se niega la suspensión cuando no hay temor de tal circunstancia, al acordarla se requiere una inminente ejecución del decreto, que no permite espera y no puede estar sometida a plazo o condición alguna. En el caso de autos resulta evidente que el recurrente, como consecuencia del acto emanado del Consejo Universitario, se encuentra afectado en su condición económica, dejando de percibir los montos correspondientes a la categoría docente en que se encontraba para el momento de producirse la decisión administrativa, lo cual, si bien es cierto que la Administración podría reparar posteriormente con el pago de los montos dejados de percibir, lo expone al incumplimiento de sus obligaciones económicas lo que podría acarrearle daños mayores por su incumplimiento que nunca le podrán ser reparados; en lo académico se encuentra en una situación de desigualdad frente al resto de los demás profesores al no permitírsele el acceso a un nuevo escalafón sin que todavía se haya decidido el fondo del recurso; y en lo concerniente a su derecho de elegir resulta con mayor evidencia el daño permanente, dada la especial estructura organizativa de la Universidad, al no permitírsele sufragar para la integración del cogobierno universitario.

En mérito de esta serie de consideraciones, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, acuerda prevenir al ciudadano Rector de la Universidad de Oriente que el incumplimiento de la orden de suspensión de los efectos del acto administrativo dictado por el Consejo Universitario de esa Universidad, el 25 de noviembre de 1983, dará lugar a la aplicación de la sanción prevista en el artículo 174 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el cual dice textualmente:

“La Corte podrá sancionar con multa que no exceda de cinco mil bolívares a los funcionarios que, estando obligados a hacerlo, no acataren sus órdenes ni le suministraren oportunamente las informaciones, datos o expedientes que solicitaren de ellos, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar”.
Notifíquese al Rector de la Universidad.

CPCA

24-1-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. Universidad de Oriente.

No procede la suspensión de efectos de los actos administrativos cuando se trate de recursos de anulación contra actos extintivos.

Según lo determina el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la suspensión judicial de los efectos de los actos administrativos de efectos particulares, como medida típica precautelativa de los juicios de anulación, no puede significar decisión alguna sobre el fondo del asunto debatido. En efecto, si al acordarse la suspensión se imponen obligaciones de hacer o de dar, por ejemplo, reintegrar al recurrente a su trabajo o cargo, o pagarle cantidades de dinero, propiamente se estarían adelantándose los efectos de la decisión definitiva, como si el acto recurrido en verdad hubiera sido anulado. Tal ocurre en el presente caso en el cual se solicita la nulidad de actos administrativos que declararon resueltos los contratos celebrados por los recurrentes como profesores con la Universidad de Oriente, que si llegaran a suspenderse provisionalmente, la consecuencia sería que la Universidad, autora de dichos actos, tendría que reintegrar a cada uno de los recurrentes a sus cargos y además cancelarles sus respectivos sueldos, consecuencias éstas que sólo pueden materializarse si la acción de nulidad es declarada procedente. Estos efectos no podrían acordarse sino en el fallo final del juicio, y no a través de una medida de carácter precautelar o preventiva, como lo es la contemplada en el artículo 136 de la Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal.

Además de lo anterior, puede señalarse que los actos impugnados rescindieron, es decir, pusieron fin a los correspondientes contratos que celebraron los recurrentes como profesores con la Universidad de Orientes, a partir del 28 de febrero de 1983, de modo que tampoco por su contenido resolutorio pueden suspenderse los efectos de aquellos actos, por cuanto la consecuencia de la suspensión sería la de hacer continuar las relaciones contractuales extinguidas, lo cual también sólo correspondería acordarlo en la respectiva sentencia definitiva. En concreto, que cuando se trate de recursos de anulación contra actos extintivos, porque, por ejemplo, eliminen derechos o no concedan prórrogas de contratos, como en el presente caso, no procede suspender aquellos actos, porque sus efectos serían los de reconocer los derechos eliminados o prorrogar tales contratos o de continuarlos indefinidamente, que propiamente constituye la materia de fondo debatida.

Por lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara improcedente la solicitud de suspensión de los efectos de los actos administrativos emanados del Consejo Universitario de la Universidad de Oriente de fechas 21, 22 y 23 de febrero de 1983.

CSJ-SPA (67)**7-3-85**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Banco Consolidado C. A. vs. Comisión Nacional de Valores.

A estos conceptos añade hoy la Corte, en referencia al señalamiento concreto de la actora al aparte único del artículo 87 de la Ley de Procedimientos Administrativos ("el órgano ante el cual se recurra podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido... si la impugnación se fundamentare en la nulidad absoluta del acto"), que tal norma está destinada a regir exclusivamente en los procedimientos administrativos que se regulan y tramitan con arreglo al texto orgánico que la prevé, pero no así en los procedimientos contencioso-administrativos en los cuales la norma permisiva (art. 136 L.O.C.S.J.) no está condicionada por el tipo de nulidad denunciada en apoyo del respectivo recurso (absoluta o relativa), sino por la existencia, como antes se dijo, de una autorización legal, o de daño o perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva, que hacen procedente la suspensión provisional del acto impugnado.

*c. Cartel de emplazamiento***CPCA****11-2-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Manuel Méndez J. vs. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.**La constancia por Secretaría del cumplimiento de la orden de expedir o librar el cartel da comienzo al plazo de quince días para la consignación del cartel.**

Al respecto, observa la Corte: En sentencia de fecha 11 de agosto de 1983 esta misma Corte determinó que en cuanto al cartel se refiere, existen tres trámites diferentes: La orden de expedir o de librar el cartel. La expedición propiamente dicha, y la entrega del cartel al recurrente. En el primero sólo interviene el Tribunal. En el segundo, tanto éste como el recurrente, cancelando los derechos arancelarios, y en el tercero y último, sólo el recurrente, ya que éste debe ir al Tribunal a retirarlo. Ahora bien, la orden de librar o expedir el cartel contenida en el auto de admisión no puede ser el inicio del plazo de consignación del cartel, porque no existe ninguna actuación que haya podido dar origen a plazo alguno. Pero en el segundo trámite, si el Tribunal señala que expidió el cartel, o al agregar el cartel a los autos deja constancia de ello, sólo queda al recurrente cumplir con el resto de los trámites necesarios para la publicación y consignación del cartel, o sea, cancelar el arancel y acudir a su entrega. De modo que, si consta en verdad que se cumplió la orden de expedir o librar el cartel, es de allí de donde comienza el plazo de quince días. Así por ejemplo, si se deja constancia por Secretaría que en una fecha determinada se procedió a cumplir el auto de admisión, expidiéndose el cartel, toda la actuación posterior para que el cartel sea publicado y consignado, corresponde enteramente al recurrente, y sólo de él depende que el juicio continúe. En efecto, si se admite que, aun cuando se haya expedido el cartel, porque se agregó un ejemplar a los autos, o se dejó constancia de

ello por nota de Secretaría, no corre el plazo de quince días consecutivos para la consignación del cartel, sino después que el recurrente cancele los derechos correspondientes, los juicios de anulación se paralizarían indefinidamente. Por el contrario, si se parte de dos hechos ciertos, como son la constancia de la Secretaría de que se expidió el cartel, o la agregación del mismo al expediente, no cabe duda que dicho plazo puede considerarse abierto, en razón de que ya depende únicamente de la actividad y diligencia del recurrente que el juicio no se paralice, y en consecuencia, pasado aquel plazo si no se consigna el cartel, porque no se cancelaron los derechos, y por tanto no se le entrega al interesado, puede considerarse que el recurrente incumplió con la carga que le impone la Ley de efectuar la consignación de aquel instrumento en el plazo indicado. En este orden de ideas, los jueces contencioso-administrativos deberían proceder de la siguiente forma: Al ordenarse librar el cartel en el auto de admisión, deben dejar constancia mediante nota de Secretaría de la fecha de su expedición, o agregar mediante esta nota copia del mismo en los autos, y en ambos casos advertir en la nota correspondiente, que dicho cartel se entregará al recurrente una vez que cancele los derechos arancelarios correspondientes. En la forma anterior, esta Corte aclara y complementa su jurisprudencia contenida en la sentencia de fecha de 11 de agosto de 1983.

CPCA

14-1-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Caso: SADE, S. A. vs. Ministerio del Trabajo (Comisiones Tripartitas).

En el caso de la consignación del cartel por "alguno de los interesados", se trata del interesado a que se refiere el art. 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

La Corte observa que cuando el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia permite que el cartel pueda ser consignado por persona distinta al recurrente, se refiere a "alguno de los interesados", no a cualquier interesado, y en consecuencia no puede ser otro que el interesado a que se refiere el artículo 121 *ejusdem*, es decir, quien tenga interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto; y los coadyuvantes y opositores a que se refiere el artículo 126 de la misma Ley.

A pesar de no haberse demostrado la condición de representante empresarial, alegada para el momento de su comparecencia ante esta Corte, se pasa a examinar si tal condición la provee a su vez de la cualidad de interesada. Al efecto se observa que las Comisiones Tripartitas cuentan entre sus integrantes con un representante de los patronos, pero la designación la hace el Ministerio del Trabajo, y si bien se toma en cuenta la terna enviada por la organización patronal, puede designarse a otra persona cuando la misma no sea enviada, al igual que puede ser removida de oficio. Pero, en todo caso, la representación se refiere a la parte empresarial en general y no está dada en función de una determinada empresa. En el caso de autos, de admitirse esta última hipótesis, la susodicha abogada ha debido inhibirse de actuar. Dada la función jurisdiccional que ejerce el órgano administrativo en este caso, ya que le corresponde dirimir un conflicto de derechos subjetivos entre particulares, dicho órgano actúa como un tercero imparcial, y sus integrantes, en consecuencia, carecen de legitimidad para participar en los recursos de anulación que alguna de las partes interesadas intenten para lograr la invalidación de tales decisiones cuando le han sido desfavorables. Por todo lo expuesto se hace evidente la carencia de interés personal,

legítimo y directo alegado por la compareciente, y en consecuencia carece de validez la consignación del cartel, y así se declara.

d. *Excepciones*

CPCA

14-2-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Gisela Belmonte vs. ASOVEP.

No es extemporánea la "excepción" interpuesta por parte del interesado asistente como opositor al recurso contencioso.

Por lo que atañe a la oportunidad procesal para hacer valer la excepción, debe recordarse que los interesados comparecientes al llamamiento del cartel publicado al efecto y debidamente legitimados para actuar, están facultados para colocarse en la posición de coadyuvantes en el recurso o bien de oponentes al mismo, de acuerdo al interés que sustenten. En vista de que, de conformidad con la interpretación del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sostenido por la jurisprudencia en forma reiterada, no es posible que los terceros apelen del auto de admisión, su oportunidad para contradecir los alegatos del recurrente es la de la comparecencia en la forma prevista en el artículo 125 *ejusdem*, en la cual pueden hacer valer tanto las excepciones como las defensas que tengan a bien, las cuales, de conformidad con el artículo 130 del mismo texto, serán decididas en la sentencia definitiva, a menos que el Juzgado de Sustanciación estime que deban resolverse previamente. De allí que no existe extemporaneidad alguna en la interposición de una excepción por parte del interesado asistente como opositor al recurso, sino que, por el contrario, al alegarla, está haciendo uso del derecho que la ley acuerda en forma expresa. Una vez planteada la excepción, el recurrente tiene la oportunidad de contradecirla y de hacer valer en su contra las pruebas que estime procedentes, por lo cual no hay indefensión alguna respecto al mismo, por cuanto el nuevo planteamiento que la excepción coloca en el proceso está sujeto al carácter contradictorio que lo ilustra, pudiendo por ello ser rebatido con los medios previstos para inhibir las defensas en general.

E. *Poderes del juez*

CPCA

24-1-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Iván Ruiz H. vs. Ministerio de Hacienda.

Las violaciones que el Tribunal de alzada puede apreciar y señalar de oficio al declarar desistida una apelación por la no presentación del escrito de fundamentación, quedan libradas a su criterio y sólo él puede declararlas sin que tenga que examinar las denuncias que las partes hagan.

Al respecto observa la Corte: En sentencia de fecha 17-01-85 de esta misma Corte se asentó que la sanción de declarar desistida la apelación por la falta de fundamentación de la apelación, no puede quedar desvirtuada por la solicitud del apelante de que se entre a conocer del fondo del asunto, porque a su juicio la decisión del Tribunal inferior viola disposiciones de orden público, en razón de que ello es de la

libre apreciación de la Corte como órgano de alzada, y que, por tanto, no existe obligación para dicho órgano de revisar las denuncias alegadas, y que, en todo caso, la determinación de que una norma es de orden público corresponde también en definitiva al mismo tribunal del alzada.

En base a estas consideraciones, la Corte observa que no encuentra violación de tales normas por parte del Tribunal *a quo*, y que si entrara a examinar el fallo apelado habiendo ocurrido el desistimiento de la apelación por su no sustentación, estaría dejando de lado la consecuencia que la ley atribuye a la no fundamentación del recurso de apelación reconociendo entonces a la parte apelante un beneficio que no le es reconocido legalmente, favoreciéndolo en detrimento de la otra.

En consecuencia, las violaciones que el Tribunal de Alzada puede apreciar y señalar de oficio al declarar desistida una apelación por la no presentación del escrito de fundamentación quedan libradas a su criterio, y sólo él puede declararlas sin que tenga que examinar las denuncias que las partes le hagan. Deben tratarse, en consecuencia, de vicios procedimentales graves que el Tribunal de Alzada considere determinantes como para poder examinar la sentencia apelada, a pesar de que operó el desistimiento de la apelación, tales como, por ejemplo, los atinentes a los requisitos de existencia de las sentencias a que se refiere el artículo 168 del Código de Procedimiento Civil.

En el caso de autos, los apoderados del apelante señalan como tales vicios de violaciones de normas de orden público las atinentes a la prueba de la legitimidad del órgano y del funcionario de donde dimanó el actó, y al no cumplimiento de sus formalidades; en concreto, violaciones de normas que regulan las formalidades de la certificación de los documentos públicos. En efecto, impugnan la valoración que el Tribunal *a quo* hizo del expediente administrativo en razón de que consideran que su certificación carece de valor probatorio. Igualmente, como normas de orden público violadas, los apoderados del apelante denuncian el no cumplimiento por la Administración de las reglas relativas a la notificación de los actos administrativos.

Las denuncias anteriores constituyen en verdad argumentos que debieron ser sustentados oportunamente en el respectivo escrito de fundamentación de la apelación, hasta el punto que de ser acogidos por esta Corte significaría entrar a examinar el fondo del asunto. Habiendo transcurrido el plazo para efectuar tales denuncias en el respectivo escrito de sustentación de la apelación, caducó para el apelante la oportunidad de plantear tales defensas en virtud de que operó el desistimiento de su apelación.

F. Perención

CSJ-SPA

7-3-85

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Compañía Shell de Venezuela vs. Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

El oficio del Procurador General de la República emitiendo un dictamen dando su opinión o parecer sobre la procedencia o no del recurso que se intenta, no es un acto de procedimiento que puede impedir la consumación de la perención.

Al respecto, se advierte que el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es aplicable al caso de autos por tratarse de un recurso contra un acto administrativo de efectos particulares emanado de un Ministerio y ser una regla de

procedimientos que rige, desde que entró en vigencia, para procesos en curso. Esa disposición es —a la letra— del tenor siguiente:

“Artículo 86. Salvo lo previsto en disposiciones especiales, la instancia se extingue de pleno derecho en las causas que hayan estado paralizadas por más de un año. Dicho término empezará a contarse a partir de la fecha en que se haya efectuado el último acto de procedimiento. Transcurrido el lapso aquí señalado, la Corte, sin más trámites, declarará consumada la perención de oficio o a instancia de parte.

Lo previsto en este artículo no es aplicable en los procedimientos penales”.

Conforme a la transcripción anterior, la instancia se extingue y, consecuentemente, se consuma la perención, declarable por la Corte, sin más trámites y de oficio o a instancia de parte, cuando una causa haya estado paralizada por más de un año, entendiéndose por tal la inactividad o falta de actuación, tiempo que empieza a contarse desde “el último acto de procedimiento”, esto es, que obsta a la consumación de la perención la realización o ejecución de algún acto del procedimiento, y en esto se halla el quid del asunto. ¿Qué debe entenderse por “acto de procedimiento” que impida consumir la perención? La doctrina y la jurisprudencia le han dado un sentido y alcance exacto y preciso: acto de esa naturaleza es aquel que sirve para iniciar, sustanciar y decidir la causa, sea efectuado por las partes o por el Tribunal, y si emana de los interesados para que tenga la característica de tal, debe revelar su propósito de impulsarla, de activarla, por manera que no todo lo que conste o aparezca en el expediente debe tenerse siempre por “acto de procedimiento” capaz de detener el curso de la perención, pues requiérese que lo sea de vitalización, de real impulso, de utilidad y efecto positivo, es decir, inequívoca demostración de que se propone con él desvanecer la perención, o abandono de la instancia y, por lo contrario, continuar el procedimiento hasta ese momento en suspenso e inerte; el acto de procedimiento es, pues, aquel que pone fin a la inacción, que pone en marcha la causa, que la activa o reactiva, que la saca del estado inerte o de inercia en que se encontraba, y significa que, con lo ejecutado, es impulsado, sigue su curso normal y cesa la detención; por eso, no es que se trate de una causa paralizada en sentido estricto, sino de una causa en la cual durante más de un año no ha habido acto procesal de sentido utilitario y eficaz.

Establecido lo anterior, en cuanto al caso de autos, se observa:

Interpuesto el recurso, la Sala, aún vigente la Ley de la antigua Corte Federal y pese a aplicar su artículo 25, ordenó notificar al Procurador General de la República conforme al artículo 38 de la Ley Orgánica que rige las funciones de la Procuraduría y no conforme al artículo 37 de la Ley de la otrora Corte Federal (“Al iniciarse el procedimiento cuando no hubiese sido a instancia del Procurador de la Nación, se le notificará a éste”, decía).

Fuese aplicable el artículo 38 de la Ley de la Procuraduría o el 27 de la Ley de la Corte Federal (éste preveía que el asunto podía iniciarse a instancia del Procurador porque dicho funcionario tenía las atribuciones que, a partir de la Constitución de 1961, se atribuyeron a un nuevo funcionario denominado Fiscal General de la República y por eso la posibilidad de accionar la nulidad de un acto, le corresponde ahora y así está expresamente previsto en el artículo 121 de la Ley de la Corte) se trataba —al igual que como lo señala el artículo 125 de la Ley de la Corte Suprema— de una simple notificación, aun cuando esta norma advierte que se hará en el Procurador “caso de que la intervención de éste en el procedimiento fuere requerida teniendo en cuenta la naturaleza del acto”.

Ahora bien, en el caso se trató de una notificación sin que se le emplazara al Procurador para que concurriera a contestar o hacer valer los derechos de la República

y sin considerar que ésta fuese parte “demandada” en el recurso incoado, pues aun cuando se mencionó el artículo 38 de la Ley de la Procuraduría, el Juzgado de Sustanciación de la Sala no precisó que se trataba de un juicio contra la República, de modo que, simplemente, fue una notificación; y aun cuando pudiese tenerse como un “requerimiento” para que interviniera, corresponde —para dilucidar el problema de la perención— examinar la índole de la comunicación que enviara el Procurador, que la Sala dio por recibida y ordenó agregar a los autos y, al respecto, es de preguntarse: ¿Constituyó todo eso acto de procedimiento con la virtud de impedir la perención que había comenzado a correr el 20 de junio de 1977? La respuesta es negativa; en efecto: ni la Ley de la entonces Corte Federal, ni la vigente que organiza la actual Corte Suprema de Justicia aclaran el sentido y mérito de esa notificación, y apenas la vigente alude a que la intervención del Procurador puede ser requerida cuando estén en juego los intereses patrimoniales, pero sin que por ello —se reitera— pueda considerarse como una demanda contra la República que amerite de citación y contestación a celebrarse en oportunidad que, al efecto, se fije y que sea materia de una orden de emplazamiento.

La notificación que se manda practicar constituye ciertamente acto de procedimiento, pues tiende a agotar una etapa del proceso, necesario para que pueda seguir adelante. Mas la ley nada en concreto estatuye acerca de la intervención de ese alto funcionario, limitándose a prever su notificación, sin emplazamiento, sin orden de comparecencia y sin definición de actos precisos a cumplir y, lo que es más importante, sin exigir —en estos asuntos— la presencia de dicho funcionario ni la realización por él de alguna actuación que fuese previa e indispensable para que, una vez efectuada, el proceso pueda avanzar y surja un nuevo estado de la causa. Ante ese silencio, esto es, como la ley —ni la que regía la antigua Corte Federal ni la que rige a la actual Corte Suprema— nada decía sobre algún acto de procedimiento cumplible por el Procurador y el Fiscal o por uno de ellos, suelen dirigir a la Corte una comunicación escrita —un oficio— en la cual cada uno, separadamente, da su parecer u opinión sobre la procedencia o no del recurso intentado, lo que pueden hacer en cualquier momento del juicio, antes de la sentencia, sin que la ley les fije plazo o término para ello; y es evidente que ese “oficio” que envían es de carácter ilustrativo o informativo pues, por lo que respecta a la Procuraduría, el artículo 4º que rige sus funciones se limita a prever que le corresponde “dictaminar en los recursos intentados contra los actos del Poder Ejecutivo Nacional, ante los órganos de la jurisdicción constitucional”, pero sin indicar término y como “dictamen” que viene a ser simple parecer y, además, no puede significar que se haga “parte” en el proceso, porque el “dictaminar” no es función propia de las partes, y sin que la omisión impida que la causa marche y siga su curso normal. Por tanto, no siendo un dictamen necesario e indispensable para que, después de conocido, sea cuando se dicte sentencia, no constituye, dentro del sentido estricto de lo que se entiende por tal, un verdadero “acto de procedimiento”, esto es, capaz de impulsar, de activar y de poner en movimiento el proceso, al punto de que puede tramitarse y concluir con o sin esa comunicación, de manera que la ley no establece como requisito para la validez del juicio la existencia de tales pareceres, y es así como —en el caso de autos— el Procurador fue notificado en abril de 1975 y en abril de 1978 —tres años después— se recibe en la Sala un oficio de él dictaminando, exponiendo su parecer y criterio: que se declare sin lugar el recurso. Por eso, bien es cierto —como alega la recurrente— que la naturaleza de la acción (que se deje sin efecto una multa) exigía la intervención en el expediente del Procurador, pero no es cierto —como pretende— que ese oficio fue para darse por notificado y hacerse parte, pues se limitó a emitir el dictamen que señala el artículo 4º de la Ley de la Procuraduría; y esa intervención requerida se cumple con la simple notificación. sin que —se reitera— deba esperarse la respuesta para que el juicio pueda cursar válida-

mente. Desde luego, el Procurador —o sus sustitutos— pueden actuar o intervenir directamente: señalando excepciones, promoviendo pruebas, asistiendo a la evacuación, haciendo concretas peticiones, etc., pero es claro que todo ello serán actos cumplidos en el expediente, actuaciones ante la Corte o Sala, pero sin que la República —que él representa— sea estrictamente “parte” en el proceso contencioso-administrativo de anulación, y cuando, como ocurrió, simplemente emitió el dictamen, dio su opinión o parecer y lo hizo a través de un oficio, de una comunicación, pero sin que se produjera actuación directa en el expediente mismo, tal comunicación —por su índole, alcance y fines— no puede tenerse como “acto de procedimiento” obstante a la perención, porque no fue acto de verdadero impulso, acto necesario para activar la causa, sino acto informativo, ilustrativo y no necesario para la secuela procesal; y, por supuesto, cuando la Sala se limitó a dar por recibido el oficio, tampoco cumplió en rigor de verdad un acto de procedimiento de eficacia activadora, por todo lo cual fuerza es concluir que ese oficio y el auto correspondiente dictado el 12 de abril de 1978 (“Por recibido el oficio N° 3295 de fecha 10 del mes en curso del Procurador General de la República. Agréguese al respectivo expediente”) no son actos que tengan la trascendencia para impedir la consumación de la perención; muy distinta habría sido una actuación directa —en el expediente— del Procurador o algún sustituto suyo formulando peticiones o planteamientos que tuviesen por fin impulsar el asunto y hacer que cesara el estatismo en que se encontraba. Así se declara.

G. Recurso de hecho

CPCA

9-1-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. ENELVEN.

Los recursos de hecho deben presentarse ante el Tribunal ad quem y no ante otro Tribunal diferente.

Según lo determina el artículo 98 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, los recursos de hecho que procedan ante la Corte, se deberán interponer de acuerdo a los términos y en los casos establecidos en los Códigos y leyes nacionales. Norma ésta que es aplicable a los procedimientos que se lleven ante esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de conformidad con lo dispuesto en la parte final del encabezamiento del artículo 184 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el penúltimo aparte del artículo 185 *eiusdem*, ya que tratándose de un recurso de hecho que se pretende sea conocido por esta Corte como Tribunal de Alzada que es del Tribunal que negó la apelación, a tal recurso le son aplicables las normas contenidas en el Capítulo I del Título V de la citada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por tratarse de una disposición general que se aplica a los procedimientos que siguen los Tribunales Contencioso-Administrativos.

Ahora bien, según las normas del Código de Procedimiento Civil, en concreto del artículo 181, se establece que al ser negada una apelación, la parte podrá acudir de hecho, dentro de cinco días y el término de distancia, al Tribunal Superior, pidiendo que se mande oír la apelación. Tal norma es de aplicación supletoria en los juicios contencioso-administrativos, de conformidad con lo establecido en el artículo 98 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 88 *eiusdem*. Por otra parte, es verdad que el artículo 85 de la citada Ley permite que los tribunales ordinarios puedan recibir algunas actuaciones dirigidas a la Corte Suprema de Justicia

y a esta Corte, pero, según el propio texto de este artículo, se trata de demandas, ya que su encabezamiento contempla tal beneficio sólo para los demandantes no residentes en el Area Metropolitana de Caracas y, además, se refiere a demandas y solicitudes, lo cual indica que tal facultad no se extiende a otras actuaciones, como lo serían los recursos de hecho en contra de las negativas de las apelaciones, los cuales por fuerza de los artículos 98 y 88 de la ya citada Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal, en concordancia con el artículo 181 del Código de Procedimiento Civil, debe presentarse ante el Tribunal *ad quem* y no ante otro Tribunal diferente, y así se declara.

3. *Recurso contencioso-administrativo por abstención*

CSJ-SPA (59)

28-2-85

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Eusebio S. Vizcaya vs. Universidad del Zulia.

La Corte analiza la naturaleza y alcance del recurso por abstención.

Como se ha dejado expuesto, el mismo asunto había sido planteado anteriormente ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, cuyo Juez Sustanciador decidió no admitir la solicitud, al interpretar que se trataba del recurso previsto por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículo 42, numeral 23) contra la *abstención* o negativa de los funcionarios *nacionales* a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes; y en base a tal calificación fue admitido por el Juzgado de Sustanciación de esta Sala.

I

Naturaleza, procedencia y formalidades del recurso por abstención. Competencia de la Sala.

Se impone, por tanto, y en vista de lo expuesto, un análisis previo del recurso contemplado en la referida norma, dada, además, la novedad que en nuestro ordenamiento jurídico supone la interposición y resolución del mismo, pues a pesar de que ha venido siendo tradicionalmente consagrado en los sucesivos textos legales destinados a regir el funcionamiento de este Supremo Tribunal, no ha tenido la Corte oportunidad de pronunciarse hasta ahora acerca de la naturaleza y alcance de dicho recurso.

Al respecto, la Sala observa:

1. Nuestros autores han venido vinculando la acción en referencia ya sea al silencio administrativo o bien al recurso por abstención previsto —mucho después que en nuestro derecho positivo— por los Tratados creadores de las Comunidades Europeas. Juzga, por lo tanto, conveniente la Corte precisar la naturaleza y alcance del mismo partiendo de ambos supuestos.

La interpretación que nuestra jurisprudencia ha dado al silencio de la Administración en caso de recurso contra ella, aparece consagrada en sentencia de esta misma Sala de fecha 22 de junio de 1982 (“Ford Motor de Venezuela, S.A.”), y se corresponde con la regulación contenida en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, respecto de la cual la Corte concretó: “la disposición contenida en el primer aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia consagra una garantía jurídica que se traduce en un beneficio para los administra-

dós... Esa garantía consiste en permitir el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa en ausencia de acto administrativo expreso que ponga fin a la vía administrativa". Concluyendo, respecto de la referida disposición legal, que "el silencio *no es en sí mismo un acto*, sino una abstención de pronunciamiento y, por consiguiente, no cabe decir que se convierta en firme por el simple trascurso del plazo de impugnación".

Con diferencias respecto del artículo 35 del Tratado de París (creador de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero), los textos respectivos de los Tratados de Roma (175 de la Comunidad Económica Europea y 148 del que creó la Comunidad Europea de la Energía Atómica) consagran el recurso por abstención ("recours en carence") ante la Corte de Justicia de esas Comunidades, a partir de una *invitación a actuar* —especie de puesta en mora de la Administración remisa—, inacción que necesariamente imprime su carácter y define la naturaleza del recurso judicial que posteriormente se intente. Ello ha permitido a la referida Corte distinguirlo del recurso de anulación, por ilegalidad, contra actos expresos provenientes de los órganos de las Comunidades Económicas, o del mismo y correspondiente recurso de anulación en caso de silencio de éstos, en efecto, de no hacerse tal distinción, el recurso por abstención se convertiría en una ilegítima vía paralela del de nulidad; librada, además, a la discreción del recurrente la respectiva elección entre uno y otro.

Parecidas consideraciones cabe hacer en nuestro ordenamiento positivo acerca de ambas instituciones. En efecto:

El recurso contencioso-administrativo de anulación —a partir de 1961 con rango constitucional (art. 206)— se encuentra entre nosotros provisionalmente regulado legalmente, en principio y de manera general, por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículo 42, incisos 9º, 10º y otros), la cual a su vez establece, principalmente en sus artículos 112 al 129, los procedimientos para procesarlo.

Diferente tratamiento por lo que a su consagración respecta, recibe en cambio, el recurso por abstención previsto en distinto numeral del mismo artículo 42 y sin procedimiento *ad hoc* para tramitarlo. A los fines de su análisis resulta útil la transcripción de dicho artículo:

"Es de la competencia de la Corte como más alto Tribunal de la República:

23. Conocer de la abstención o negativa de los funcionarios nacionales a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas".

Competencia diferida a su vez, de manera concreta, por el artículo 43 a esta Sala Político-Administrativa, y por el 182 *ejusdem* a tribunales superiores regionales en el caso de autoridades estatales o municipales.

De la simple lectura de los correspondientes textos constitucional y legales a que se ha hecho alusión, se desprende que el contencioso-administrativo de anulación versa sobre actos emitidos por administraciones en ejecución de la ley, o se inicia con ocasión del silencio del órgano que debió producirlos; en tanto que el recurso por abstención surge cuando las autoridades se niegan "a *cumplir* determinados actos a que estén obligados por las leyes" (artículos 42, numeral 23, y 182, ordinal 1º, ya citados). Versa el primero, por tanto, sobre actos de las diferentes administraciones o surge con ocasión de la inactividad, en general, de las mismas para producirlos, de tal forma que esos actos preceden al recurso de anulación. El segundo, en cambio, recae sobre la omisión de esas mismas administraciones para crear actos cuyos supuestos de hecho, expresamente, se encuentran regulados por el legislador y que aquéllas se niegan a acatar ("cumplir" es el término empleado por la Ley) al no deducir de esos supuestos de hecho la consecuencia jurídica que el texto legal les impone.

Corresponde, a su vez, al órgano judicial en el primero "*anular*"... o "*declarar la nulidad* de los actos..." (citados artículos 206 de la Constitución y 42 de la Ley

Orgánica de la Corte Suprema de Justicia); en tanto que en el segundo le toca “conocer de la abstención o negativa de los funcionarios... a *cumplir* determinados *actos* a que estén *obligados* por las *leyes*, cuando sea *procedente*, en *conformidad con ellas*” (subrayados de la Sala).

Se refiere, en suma, el primero a la *omisión* o no de actos —por tanto pre-existentes, aun en el caso de silencio de la administración y cualesquiera que sea la interpretación que se dé a éste—, mientras que el segundo versa sobre la inejecución de actos —entendidos éstos como actuaciones—, es decir, tiene su origen el recurso en conductas omisas, o incumplidas por la Administración, a pesar de que el legislador prevé concreta y específicamente la obligatoriedad de su realización.

Aún más: la regulación de ambas instituciones por normas distintas postula por sí misma, como consecuencia y en cuanto quepa, su distinción y diferente tratamiento doctrinario y jurisprudencial.

En lo que toca especialmente al recurso por abstención, caben las siguientes precisiones:

Primera: Los términos de los textos de derecho positivo venezolano ya citados, permiten deducir que en ellos no se regula la abstención frente a la obligación genérica (inconcreta, por tanto, en su formulación general) que tienen los funcionarios de actuar en ejercicio de atribuciones correspondientes al respectivo cargo. Antes bien, debe tratarse de una obligación concreta y precisa inscrita en la norma legal correspondiente, la cual ha de presentarse como un paradigma de contraste que sirva para verificar si la abstención existe, en efecto, respecto del supuesto expresa y especialmente previsto en la norma y, por tanto, si procede o no el respectivo recurso.

Obliga a esta interpretación el texto que (genéricamente) lo consagra cuando se refiere a *determinados* actos (específicos) que los funcionarios estén obligados por las leyes a adoptar cuando el cumplimiento de la obligación sea procedente *en conformidad con esas mismas leyes*; pero no quiere ello decir —a juicio de la Sala— que el recurso por abstención sea sólo procedente cuando la norma legal que fije la obligación, establezca, además, expresamente la posibilidad de recurrir a través de esta modalidad del contencioso, pues tal interpretación haría irracionalmente inútil la consagración de esta vía procesal genérica en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, texto que, además, llega hasta a distribuir la competencia para su conocimiento entre la Sala Político-Administrativa, cuando se trate de la abstención de funcionarios nacionales (artículo 42, numeral 23), y los juzgados superiores respectivos, si aquella proviniera de autoridades estatales o municipales de sus jurisdicciones (art. 182, ordinal 1º).

Segunda: El objeto del recurso por abstención no es, como se ha dejado expuesto, ni un acto administrativo, ni la indebida ausencia, por vía general, de éste, ni una ilícita actuación material de la Administración, sino “la abstención o negativa” del funcionario público a actuar, es decir, a *cumplir* determinado acto —en el sentido de actuación— del cual el supuesto de hecho se encuentra previsto en una ley específica, pero ante cuya ocurrencia real y concreta la autoridad administrativa se abstuvo de extraer la consecuencia jurídica que el imperativo legal le impone. El objeto de este recurso es, pues, una conducta omisa del funcionario.

Tercera: De la propia norma o de la solicitud administrativa presentada por el beneficiario del recurso, e inatendida, debe surgir la evidencia de una actitud omisa por parte de la Administración, en el sentido de mostrarse ella remisa a emitir el acto o a realizar la actuación material cuya obligación se encuentre específicamente contenida en una norma concreta. La abstención de actuar se convierte de esta manera en materia impugnabile, abstención que, si se cubriera, emitiendo el acto previsto en la norma, impediría el ejercicio de este recurso; lo que, a su vez, podría abrir otro —el de anulación— si algún interesado, y no necesariamente el destinatario del acto, se

considerare afectado por éste y, por supuesto, lo sindicare previamente de ilegal, es decir de producido en disconformidad con la norma concreta o con otra aplicable al caso. He aquí como la previsión de la obligación concreta y específica de actuar podría estar en la base de recursos distintos: el de abstención, en caso de incumplimiento del mandato; o el de nulidad del acto emitido o de la actuación realizada por la Administración, al considerarlos el recurrente desajustadas de ese mandato legal específico. Por tanto, aun cuando ambos estuvieren sometidos a un mismo procedimiento para tramitarios, serían distintos su origen, su enunciación legal y, por supuesto, sus efectos.

Cuarta: Respecto de éstos, el primero de dichos recursos conduciría a la nulidad de un acto ilegal a lo cual, finalmente, también lleva el silencio administrativo en un recurso administrativo o contencioso; en tanto que el segundo desembocaría en un pronunciamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre la obligatoriedad para la administración de producir un determinado acto o de realizar una actuación concreta en vista de un imperativo legal expreso y específico que, según demuestra el recurrente, ella se niega a cumplir.

Esta última precisión pone en evidencia la utilidad del recurso, su operatividad y conveniencia, cuando se lo consagra específicamente en una ley. En ese sentido constituye un paso más, respecto del de anulación, en cuanto tiene que ver con el proceso de reducir la arbitrariedad administrativa; abriéndose con él, por otra parte, nuevo campo al legislador si desee garantizar en forma especial un derecho individual íntimamente conectado con el interés colectivo.

Con vista de lo expuesto, al analizar el caso de autos a la luz de los principios señalados, encuentra la Corte:

Un recurso por abstención podría derivarse de las prescripciones del artículo 113 de la Ley de Universidades, cuyo contenido es el siguiente:

“El miembro del personal docente y de investigación que sea destituido de su cargo arbitrariamente, tendrá derecho a su reincorporación con reconocimiento del tiempo que hubiere permanecido retirado, como tiempo de servicio.

Esta reclamación deberá intentarse dentro de los doce meses siguientes, salvo que circunstancias especiales debidamente comprobadas se lo hayan impedido”.

En efecto, dados los términos del análisis que la Sala prolijamente realiza en el caso de autos por la novedad que esta vía de acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa implica en Venezuela, encuentra la Corte que la formulación del texto transcrito se corresponde con cuanto previamente se ha dejado sentado.

La norma postula una obligación para la universidad, así como el correspondiente derecho para el administrado —miembro de su personal docente o de investigación, injustamente afectado por una destitución arbitraria— de ser reincorporado a la institución, si él lo solicitare (segundo párrafo del 113), dentro del lapso de doce meses, plazo de carácter preclusivo, salvo que circunstancias especiales, vale decir extraordinarias, le hubieren impedido ejercer el derecho que le asiste.

La frase final del párrafo segundo del artículo últimamente transcrito, revela el origen de éste: su texto apareció por vez primera en el Decreto N° 458 de 5 de diciembre de 1958, elaborado por el gobierno democrático de facto inmediatamente posterior a la dictadura, y fue reformado por Ley de 8 de septiembre de 1970, habiendo quedado, sin embargo, intacta la redacción del artículo en comento. Se entiende así, conforme a ese origen, que la norma estuviera —como en efecto lo estuvo— especialmente dirigida a la aberrante situación en que fueron colocados profesores arbitrariamente separados de la universidad venezolana a través de medidas de hecho provenientes de los gobiernos de facto precedentes, que habían conculcado derechos fundamentales —el de recurrir adecuadamente en vía judicial y, sobre todo, administrativa, entre ellos—,

en cuyo caso un lapso preclusivo absoluto, como debió ser, pero que no tomara en cuenta la brecha que en el Estado de Derecho abre ese o parecido régimen, hubiere resultado injusto. En tal sentido la norma responde a pareja preocupación que la contenida en el artículo 250 de la posterior Constitución de 1961, vigente; pero permaneció no obstante en el texto reformativo posterior, elaborado por las Cámaras, que hoy rige a las universidades y debe, por tanto, ser interpretado con arreglo a las nuevas realidades del Estado venezolano.

Situado ese mismo artículo dentro de un nuevo contexto de ininterrumpido régimen democrático, queda de su espíritu vigente el que opera si la Administración que ha producido un hecho burdo, la injusta desincorporación de un profesor universitario, no lo corrige pese a la solicitud del particular formulada en lapso útil; en cuyo caso puede resultar abierta para el afectado la vía contencioso-administrativa, a través de recurso por abstención intentado contra la actuación administrativa omisa. Surge así la posibilidad del recurso cuando la Administración, previamente invitada a actuar, no produce el acto de reincorporación.

Por lo demás, el plazo se encuentra establecido no para que la Universidad actúe, sino para que el interesado formule la correspondiente solicitud de reincorporación que, de ser satisfecha, deja aún al solicitante, o a un interesado legítimo, la posibilidad de intentar recurso de anulación si consideraren que el acto emitido se encuentra viciado de ilegalidad; pero que, en caso de que no se diere respuesta alguna al impulso procedimental administrativo del solicitante, abre a éste también la posibilidad de intentar en vía contenciosa un recurso por abstención como el de autos.

Observa la Corte, en efecto:

Aparte del recurso por abstención genéricamente contemplado en las citadas normas de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, consagra el artículo 113 de la Ley de Universidades un derecho para el miembro del personal docente y de investigación arbitrariamente destituido a ser reincorporado, con reconocimiento (como si fuere de servicio) del tiempo que hubiere permanecido retirado injustamente de la institución respectiva. Ese derecho entraña la respectiva obligación para la Universidad de reincorporarlo, previa solicitud del interesado interpuesta en tiempo útil, no prescriptible mientras estuviere imposibilitado de formularla. Se cumple así la primera exigencia del recurso por abstención: dado el supuesto de hecho previsto en la norma (separación arbitraria de la universidad y solicitud formulada en tiempo útil) la Institución queda obligada a reincorporar al afectado. De incumplir la Administración el mandato concreto del legislador, queda abierta al solicitante ahora la vía contenciosa a través del recurso por abstención previsto en el numeral 23 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, correspondiendo el conocimiento del mismo a la Sala Político-Administrativa en virtud de lo dispuesto por el artículo 43 *ejusdem*.

Si, por el contrario, la universidad respondiere al solicitante accediendo o no a su pedimento y éste considerare que la decisión no se ajusta a derecho, queda abierta al interesado la vía del recurso de anulación para impugnar el acto, y correspondería entonces a la jurisdicción contencioso-administrativa anular o dejar definitivamente firme el acto recurrido. Situación esta última bien distinta de la primera, en la cual el efecto del recurso por abstención en vía contenciosa sería el de declarar procedente o no —en términos de mandato para la Administración— la incorporación del afectado; y diferente también del silencio administrativo a que se refiere el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuyo solo efecto sería asimismo el de abrir al impugnante la posibilidad del recurso de anulación, y que tampoco podría producirse en el caso de autos donde no habría acto alguno que anular o confirmar.

Como puede observarse, se cumple, además, en el caso de autos otra de las condiciones del recurso por abstención: se impugna una conducta omisa y no un acto expreso

ni tácito; y también el efecto del recurso sería el mandato de reincorporación dirigido al ente remiso, si los supuestos de hecho contemplados en la norma se dieran.

2. Asimismo, y como se ha dejado expuesto, la competencia de la Corte (artículos 42, numeral 23, y 43 de la Ley respectiva) le viene dada a ésta, por tratarse de una conducta omisa de un órgano de la Administración nacional; en tanto que si el asunto versare sobre un acto administrativo emanado de la misma institución, le correspondería a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo —en los términos de los artículos 185 (ordinal 3º) y 42 (9º, 10, 11 y 12) de la misma Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia— conocer del recurso de nulidad contra dicho acto dirigido.

Unico juez de su propia competencia, la Corte considera que, en efecto, la tiene para conocer del presente recurso, tal como, a su vez, lo estimara la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, y lo decidiera también el Juzgado de Sustanciación de esta Sala en el auto de admisión de 12 de agosto de 1982, no impugnado por ninguno de los interesados.

3. Al no establecer el texto respectivo por vía específica —ni la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por vía general— el procedimiento para interponer el susodicho recurso, la Corte, conforme a las disposiciones del artículo 102 de su Ley Orgánica, considera como el más conveniente para tramitarlo, tal como lo decidiera el Juzgado de Sustanciación de la Sala, el destinado en dicha Ley a la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares, adaptado desde luego, a las ya descritas peculiaridades del recurso por abstención, entre ellas la de los efectos del mismo. Así lo declara igualmente la Corte, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 102 *ejusdem*.

4. Repartida como se encuentra la competencia para el nombramiento e incorporación —y se entiende también la reincorporación— de un miembro del personal docente y de investigación a su respectiva universidad entre los correspondientes Director de Escuela o Decano, los Consejos de Escuela y de Facultad, el Consejo Universitario y el Rector (artículos: 73; 71, numeral 3; 62, numeral 9; 67, numeral 7; 84; y 36, numeral 4; todos de la Ley de Universidades), cumplió el impugnante el mandato legal de solicitar su reincorporación ante las instancias respectivas, incluida la del Rector, y así lo hizo constar en autos, habiéndose atendido el interesado a lo dispuesto por el Consejo de Apelaciones de la Universidad del Zulia, organismo que, mediante oficio CONAPEL-33-81 de 1º de junio de 1981, comunicó al Decano de la Facultad de Ciencias Veterinarias, en respuesta a la solicitud de aclaratoria de éste: "1) El profesor Vizcaya P. actualmente no se encuentra *removido* de su cargo. 2) Corresponde al Consejo Universitario decidir la solicitud de "reincorporación" de los miembros del Personal Docente".

Entre las innumerables gestiones cuya realización acreditó él en autos se encuentra la instancia que finalmente dirigiera al Consejo Universitario de la Universidad del Zulia el 17 de febrero de 1982, interpuesta en el tiempo hábil previsto en el artículo 113 de la Ley de Universidades.

4. *Recursos contencioso-administrativos especiales*A. *Contencioso-tributario*a. *Admisibilidad (apelación)*

CSJ-SPA (57)

28-3-85

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Bachy y Asociados, S. A. vs. Contraloría General de la República.**Es admisible la apelación que se interpone contra la decisión en virtud de la cual se admite el recurso contencioso-tributario.**

Vistas las razones dadas por el Tribunal de la causa para considerar que la apelación prevista en el aparte único del artículo 181 del Código Orgánico Tributario es para cuando se declare inadmisibile el recurso contencioso tributario ejercido, la Sala, para resolver el punto, observa:

El recurso que organiza el mencionado Código es sustitutivo del antiguo contencioso fiscal previsto en la Ley de Impuesto sobre la Renta, recurso éste que tocaba admitir o no al propio órgano administrativo, y el artículo 135 de esa Ley sólo se contempla un recurso de hecho por ante el Tribunal cuando fuese negado.

Por virtud del Código la admisibilidad compete ahora al propio Tribunal en los términos del artículo 181, norma que le ordena expresamente admitirlo o declararlo inadmisibile mediante decisión motivada, y el uso, por el legislador, del signo ortográfico "coma" ", " después de la palabra inadmisibile significa, sin duda, que la decisión motivada conviene tanto a la admisión como a la inadmisión; en efecto, si hubiese deseado estatuir la motivación sólo para el caso de inadmisión, el signo estuviese ubicado después de la palabra "admitirá" y no donde se puso, de manera que la frase sería "admitirá, o lo declarará inadmisibile mediante decisión motivada" y entonces tendría un sentido muy distinto al que tiene, pues la motivación, así puntuada, convendría exclusivamente a la providencia de inadmisión. Por tanto, estima la Corte que, por la puntuación (acción y efecto de puntuar que es poner en la escritura los signos ortográficos para distinguir el valor prosódico de las palabras y el sentido de las oraciones y de cada uno de sus miembros), el sentido y alcance de la norma es que la motivación debe hacerse tanto cuando se admite como cuando se inadmite, y debiendo ser —en todos los casos— un pronunciamiento motivado, es obvio que no puede tenerse como auto de mero trámite o de mera sustanciación.

Por la otra parte, la norma sobre apelabilidad constituye párrafo aparte y, de consiguiente, se refiere, en general, a la providencia sea cual fuere su contenido, nótese cuán distinta es la previsión de la Ley Orgánica de la Corte en materia de admisión de recursos y demandas; en efecto, es muy clara en cuanto a exigir motivación para la inadmisión y a la apelabilidad sólo cuando así ocurra (artículos 84, 105, 115 y 124), lo cual permite inferir que la idea y propósito del legislador en materia del recurso contencioso tributario fue otra: que se motivara tanto la admisión como la inadmisión y que contra una u otra determinación fuese admisible la apelación, de manera que la admisión —en los juicios ante la Corte— es un auto de mera sustanciación o simple trámite, y tan es así que tratándose de acciones ordinarias (contra la República, Institutos Autónomos y Empresas del Estado), las excepciones o defensas que obstan a la admisión deben oponerse en la contestación y decidirse conforme a las normas

del Código de Procedimiento Civil, y en las acciones y recursos de nulidad también pueden hacerse valer pero a decidirse en la definitiva (artículo 130) en cambio, en el recurso contencioso tributario nada se prevé acerca de excepciones y, después de admitido, viene el lapso probatorio, por lo cual la apelabilidad contra ese auto está justificada ya que ella tiende a que se revise, *in limine litis* (a falta de norma expresa reguladora sobre excepción), la admisión.

En fin, por cuanto en el antiguo contencioso fiscal sólo se preveía recurso de hecho cuando era negado por la Administración, por el signo de puntuación puesto en el lugar que tiene, el sentido y alcance de la actual norma es que la motivación rija tanto para cuando se admite como para cuando se niegue y, por ende, no es en el primer caso un auto de mero trámite; además, la circunstancia de que la apelabilidad está precedida de la frase "Esta decisión" y que sea un aparte de la disposición, sin que se tenga la misma aclaración que consagra el artículo 84 de la Ley de la Corte, indica que la apelable es la decisión —sea cual fuere su contenido y alcance— porque donde no distingue el legislador tampoco puede distinguir el intérprete o encargado de aplicar la ley; el Código —tal cual la Ley de la Corte— muy bien pudo aclarar cuando era apelable el auto, pero la no discusión conduce a que resulte admisible en todo caso. Así se declara.

Por último, si alguna duda quedase, la despeja una circunstancia muy peculiar de este recurso: es el único para cuya admisión o no deben estar previamente a derecho los interesados, lo cual da una clara idea de que la administración —contraria al recurrente— es notificada de la interposición y ¿para qué? Desde luego, para que esté alerta a la posible admisión y ejerza —si estima que era inadmisibile— la correspondiente apelación; pues antes —en el contencioso fiscal— era ella misma quien tenía la facultad de negarlo, nótese que para ninguna acción o demanda ni recurso de otra naturaleza hay que poner, antes de admitir, a derecho al contendor o contradictor del recurrente o accionante, por manera que la especial previsión del legislador es un jalón más que apoya la apelabilidad del auto que admite el recurso.

Concluye la Sala por reiterar que es admisible la apelación que se interponga contra la decisión en virtud de la cual se admita el recurso contencioso tributario, en cuya virtud el recurso de hecho ejercido en el caso es procedente y debe prosperar, siendo audible —como lo estatuye el artículo 181 en ambos efectos, y por cuanto se requiere el expediente original para decidir, la Sala dispondrá lo conducente conforme a lo pautado en el artículo 98 de su Ley Orgánica.

b. *Recurso de hecho*

CSJ-SPA (31)

11-2-85

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Petróleos de Venezuela, C. A. (Impuesto sobre la Renta).

Para que proceda el recurso de hecho en el procedimiento de la Ley de Impuesto sobre la Renta, el recurrente debe dar los motivos que en su concepto lo hacen admisible, no pudiendo limitarse al simple anuncio del recurso.

Es evidente que el recurso de hecho a que se contrae el parágrafo único del artículo 136 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, en concordancia con el artículo 98 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y el 181 del Código de Procedi-

miento Civil, no puede consistir en un simple o mero escrito en el cual se lo anuncie, se mencione el auto recurrido y se relacionen los recaudos acompañados, pues es menester que el recurrente indique por qué recurre, que exponga las razones o fundamentos para recurrir, esto es, por qué la decisión sería a su juicio apelable. El recurso de hecho en el procedimiento de la Ley de Impuesto sobre la Renta tenía por objeto pedir que se mandara a oír la apelación negada; y con ese fin el recurrente debe dar sus razones, expresar sus alegatos para justificar el recurso, porque la Corte no puede, sin tener a la vista alegato alguno, asumir el examen de un recurso de hecho y, de oficio, dar las razones que justificarían o no la admisión de la apelación. El recurso de hecho impugna el pronunciamiento del Tribunal inferior en materia de apelación interpuesta (cuando es negada) y, por ello, el recurrente está obligado a dar las razones o motivos que, en su concepto, la harían admisible, pero no puede —como se hizo en el caso de autos— limitarse escuetamente a presentar escrito mediante el cual “anuncia recurso de hecho”, sin precisar lo que se pide y quiere y sus razones, pues cuando el Juez *a quo* niega una apelación, la ley concede al interesado el recurso de hecho para pedir al superior que la mande a oír y, desde luego, apoyar su pedimento o pretensión, en las razones, de hecho o derecho, que juzgue convenientes; pero no puede —como ha sucedido— presentar escrito de “anuncio”, identificar la recurrida y acompañar la copia, pues contra la determinación del Juez *a quo* deben hacerse valer e invocar los motivos que harían procedente al recurso interpuesto, nada de lo cual fue cumplido y, en su virtud, la Sala considera que el recurso “anunciado” es improcedente de plano y no puede prosperar.

B. Contencioso-inquilinario

CPCA

17-1-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Los tribunales contencioso-administrativos competentes pueden suspender la ejecución de los actos administrativos que dicten los organismos de inquilinato.

Dispone el artículo 15 de la Ley de Regulación de Alquileres de 1960 textualmente lo siguiente:

“De toda decisión emanada de los organismos encargados de la regulación se oirá apelación. Los recursos deberán interponerse por ante el respectivo organismo de cuya decisión se recurra dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la decisión respectiva. Hasta tanto dicha apelación sea decidida quedará vigente la regulación efectuada por el organismo competente y estará sujeto a repetición todo cuanto se cobre en exceso de dicha cantidad”.

Ahora bien, ¿significa el texto anterior que en los procedimientos judiciales de inquilinato que se lleven por ante los Tribunales Contencioso-Administrativos, ya sean especiales, como el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, y los Juzgados de Distrito, o en su lugar, por ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo o los Juzgados Superiores Civiles y Mercantiles con competencia en lo Contencioso-Administrativo, como Tribunales de Alzada que son de aquellos Tribunales, no puede hacerse uso de medida precautelativa a que se contrae el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de suspender los efectos de los actos administrativos de carácter particular que sean recurridos judicialmente en nulidad por ante dichos órga-

nos judiciales? A este respecto, esta Corte observa que la norma en cuestión, o sea, el artículo 15 de la Ley de Regulación de Alquileres es anterior a la vigencia del artículo 136 últimamente señalado, lo cual sería suficiente para sostener que este artículo constituye una modificación del texto anterior, en virtud de que se trata de una norma legislativa posterior, que en razón del mecanismo abrogatorio contemplado en el artículo 177 de la Constitución, significó una reforma del artículo precedente, que permitiría, en consecuencia, que las decisiones emanadas de los organismos encargados de la regulación de alquileres puedan también ser suspendidas judicialmente si se dan los extremos que exige el citado artículo 136 de la Ley de la Corte Suprema de Justicia para que proceda tal suspensión.

Pero por otra parte, y desde otro orden de ideas, la suspensión de los efectos de los actos particulares a que se contrae el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como lo ha sostenido reiteradamente esta Corte, constituye una derogación excepcional del principio general de la ejecutoriedad de los actos administrativos, que siempre existió como principio general en el Derecho Administrativo patrio, y que después de la promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, alcanzó en su artículo 8º, un rango legal. Como general tal principio de la ejecutoriedad, es aplicable a todo acto administrativo y, entre ellos, está a los emanados de los organismos competentes en materia de inquilinato, dado que a estos actos también les es aplicable la definición que de aquellos actos se contiene en el artículo 7º de la mencionada Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en los siguientes términos:

“Se entiende por acto administrativo, a los fines de esta ley, toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la Ley, por los órganos de la Administración Pública”.

De forma que el artículo 15 de la Ley de Regulación de Alquileres no es otra cosa que la ratificación del principio de la ejecución inmediata de los efectos de los actos administrativos y del carácter no suspensivo de los recursos judiciales intentados en su contra, que ahora, después de la promulgación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, su artículo 136 permite derogar excepcionalmente si se dan los extremos que dicho artículo establece. Por tanto, a juicio de esta Corte, no existe en el artículo 15 en cuestión una prohibición para que los Tribunales Contencioso-Administrativos competentes puedan suspender la ejecución de los actos administrativos que dictaren los organismos de inquilinato, y así se declara.

Pero, además de lo anterior, la Corte cree conveniente señalar que en razón de que para la época en que se promulgó la Ley de Regulación de Alquileres, aun las categorías propias del Derecho Administrativo y del Contencioso-Administrativo no habían alcanzado el grado de evolución dentro del cual se distinguía legalmente la naturaleza y los efectos de los recursos administrativos y de los recursos contencioso-administrativos, razón por la cual al mecanismo de impugnación para ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato y para ante los Juzgados de Distritos, de los actos emanados de los organismos administrativos de inquilinato, se le denominó en dicha Ley apelación, siendo que en verdad es una verdadera acción de nulidad, calificada por la doctrina como recursos contencioso-administrativos de anulación, que se ejerce ante verdaderos Tribunales mediante una instancia judicial, y no a través de una simple apelación o recurso jerárquico ante un superior. Por tanto, la razón histórica de que el artículo 15 de la Ley de Regulación de Alquileres aclarara que la regulación apelada sin embargo quedaría vigente hasta tanto la apelación fuera resuelta, fue la de que se interpretó que se trataba de una simple apelación y no de una acción judicial de nulidad. En efecto, siendo un recurso de anulación intentado en contra de un acto administrativo no había necesidad de aclarar que su interposición no tenía efectos suspen-

vos sobre la regulación, como si se tratara de una verdadera apelación, sino que por el solo hecho de ser un acto administrativo dicho recurso no impedía que la regulación quedara vigente, o se ejecutara. En consecuencia, habiendo nuestro Derecho Administrativo y el Proceso Contencioso-Administrativo, cuyos principios generales están en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, estructurado los principios generales de los actos administrativos, y de los recursos en contra de estos actos, y dentro de ellos, los de ejecutividad y de ejecutoriedad, el texto del artículo 15 de la Ley de Regulación de Alquileres resulta ahora precisado por el artículo 8º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y sujetos, en consecuencia, a las modificaciones que de dichos principios se contienen en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a la posibilidad de suspender los actos administrativos de efectos particulares que hubieren causado estado, cuando son objeto de acciones o recursos de nulidad, y así se declara.

CPCA

17-1-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En el caso de autos las inquilinas argumentan en favor de la suspensión la dificultad de la reparación si el acto recurrido por ante la jurisdicción contencioso-administrativa se ejecuta y se les exige el pago de los nuevos cánones máximos de alquiler, en el supuesto de que tales regulaciones resultaran anuladas judicialmente. A tal efecto sostienen, con base al artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la dificultad de la reparación alegando que el aumento experimentado en los cánones de arrendamiento es de un 60% sobre el canon fijado originalmente, lo cual significa un considerable desembolso mensual, que se incrementará considerablemente con el transcurso del tiempo, que hace difícil un resarcimiento efectivo y oportuno.

Al respecto observa la Corte, que la dificultad en la reparación de un daño no sólo puede venir dada por verdaderos obstáculos de cualquier orden, o por la ausencia de un verdadero mecanismo de resarcimiento, sino también por la sola obligación de desembolsar de inmediato importantes cantidades de dinero que, de ser anulado el acto que las imponía, significó en verdad una pérdida para el obligado, máxime cuando su pago es perentorio, como ocurre en los contratos de arrendamiento, hasta el punto que la falta de pago es causal o de desalojo o de resolución del respectivo contrato, según sea el caso. Es cierto, por tanto, que el pago de periódicas cantidades sobre las sumas fijadas originalmente como cánones máximos de arrendamiento, en razón de su apreciable aumento, es por sí mismo un perjuicio económico, cuyo resarcimiento sólo podría lograrse mediante un procedimiento de reintegro, y no, por ejemplo, a través de una compensación obligatoria y *ex-lege* de tales reintegros. En efecto, de acuerdo con el párrafo único del artículo 29 de la Ley de Regulación de Alquileres, la compensación sólo es obligatoria para el arrendador, cuando se trate de sobre-alquileres percibidos, por no haberse hecho la fijación máxima, por ocultación o por cualquier otra causa imputable al arrendador o subarrendador, ya que en este supuesto el solo hecho del sobrepago permite considerar legalmente solvente al inquilino cuando el importe del reintegro sea igual o superior por concepto de alquileres. En otras palabras, que fuera del pago de alquileres en exceso por la falta de regulación, la compensación de pleno derecho no procede en los otros casos, como el previsto en el artículo 15 de la Ley de Regulación de Alquileres, sino que es necesario alegarla y discutirla oportunamente judicialmente. En consecuencia, en verdad que existe un riesgo cierto de recular el pago en exceso cuando se trata de aumentos que, como en el presente caso,

suponen un pago más de la mitad del alquiler original, para la hipótesis de que la nueva regulación sea anulada.

Ahora bien, según el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el Juez Contencioso-Administrativo debe apreciar las circunstancias del caso para acordar la suspensión de los actos recurridos, y así como apreció la Corte que en verdad existe un riesgo en pagar y luego recuperar los aumentos del alquiler en cantidades como las señaladas, para cuando la nueva regulación sea anulada. También es cierto que de ser confirmada la nueva regulación al arrendador le será igualmente difícil lograr el pago de las cantidades no canceladas por encima del alquiler anterior, lo cual no sería tampoco justo y, de acordarse pura y simplemente la suspensión, el daño podría ser cuantioso para el arrendador. Por tanto, en casos como el presente, se impone utilizar la facultad que a tales jueces atribuye el citado artículo 136 de exigir a los interesados una caución suficiente para garantizar los resultados del juicio. En este orden de ideas, la Corte estima necesario condicionar la suspensión solicitada a la previa constitución de una fianza bancaria o de compañía de seguros, por las diferencias entre el canon de arrendamiento mensual que pagaba cada empresa inquilina, y el canon mensual que deben cancelar de acuerdo a la nueva regulación señalada en la Resolución N° 2774 de fecha 12 de agosto de 1983, fianzas éstas que deberán permanecer en vigencia durante todo el transcurso del juicio, si la sentencia del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato de fecha 23 de octubre de 1984 no fuere confirmada; de lo contrario, de ser esta decisión confirmada por esta Corte, y en consecuencia se acuerde la reposición al estado de volver a iniciarse el procedimiento de regulación, cesará la suspensión acordada, por no ser ya necesaria y, por tanto, las fianzas indicadas también cesarán, y así se declara.

C. *El contencioso de la carrera administrativa*

a. *Requisitos del libelo*

CPCA

11-2-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: F. Bastardo vs. INCE.

Tal como lo resolvió el Tribunal de la Carrera Administrativa en la sentencia apelada, el querellante en su querrela no indicó qué acto impugnaba de nulidad, ni tampoco vicios de ilegalidad alguno. Pero, además, y esto resultaba determinante para que sólo en base a ello el Tribunal *a quo* declarara sin lugar la querrela, el actor no solicitó la declaratoria de nulidad de ningún acto en concreto, sino que se limitó a solicitar la condena de la Administración a que lo reincorporara al cargo que ocupaba en el organismo querrellado y al pago de sus sueldos dejados de percibir. Tal falta en el petitorio de la querrela no podía en ninguna forma ser suplido por el Tribunal de Carrera Administrativa, de modo que por omisión del objeto de la demanda ésta podía ser declarada simplemente sin lugar, sin otras consideraciones, como, sin embargo, lo hizo el Tribunal *a quo*.

Desde otro orden de ideas, esta Corte observa: Que en virtud de la presunción de legalidad que protege la ejecutoriedad de los actos administrativos, a los recurrentes corresponde en juicio, no sólo señalar con precisión los vicios de ilegalidad de que adolecen, sino, además, hacer la contraprueba para destruir tal presunción, salvo que porque se contradigan los motivos del acto, a la Administración, en consecuencia, le

corresponde demostrar su comprobación con el expediente administrativo. En el caso de autos, la querrela adolece de graves defectos en cuanto al requisito de señalar las razones de ilegalidad en que se apoya, como lo exige el artículo 74 de la Ley de Carrera Administrativa, de modo que al no indicar específicamente cuáles eran en verdad los vicios de ilegalidad en que incurrió la Administración, la querrela debía ser declarada irremediabilmente sin lugar, como en efecto lo hizo el Tribunal *a quo*, por carecer de objeto la pretensión procesal.

b. *Admisibilidad*

CPCA

28-2-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Ramón Galindo vs. Ministerio de Desarrollo Urbano.

El Tribunal de la Carrera Administrativa, inspirándose en los principios del contencioso-administrativo que exige que el procedimiento se depure desde el comienzo mediante el examen de los requisitos de admisibilidad y no sólo por tal circunstancia, sino por el hecho de exigirle la propia Ley de Carrera Administrativa que verifique el agotamiento de la vía de conciliación, ha constatado siempre la existencia de tales requisitos, en razón de lo cual no hay mayores riesgos en el cumplimiento estricto de la norma que exige la decisión de las excepciones en forma previa a la del fondo, esto es, en la sentencia definitiva. De allí que, en principio, puede considerarse que el artículo 130 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en virtud del cual el sustentador está facultado para decidir las excepciones *in limine litis*, abriendo al efecto una articulación probatoria, puede ser aplicado por el Tribunal de la Carrera Administrativa cuando se trata de una excepción dilatoria, ya que la consecuencia de su declaración con lugar al dictarse la sentencia definitiva violaría el principio de economía procesal que indudablemente estuvo en la mente del legislador cuando delineó el procedimiento contencioso de la carrera en forma breve y sumaria. En tal sentido se reconfirma la doctrina asentada al efecto por esta Corte. Ahora bien, el uso de las facultades discrecionales por parte del juez son justamente, por tener tal carácter, optativas del mismo, en razón de lo cual no puede existir vicio alguno en los casos en los cuales el titular de dicha potestad no haga uso de ella, por cuanto le han sido acordadas con el carácter señalado para que, por sí mismo, determine la oportunidad y conveniencia de aplicarla. Por todo lo anterior carece de fundamento la impugnación del apelante de que el fallo estuvo viciado por no haber procedido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y así se declara.

CPCA

21-1-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Sr. Francisco Delgado H. vs. I. A. Aeropuerto Internacional de Maiquetía.

Observa la Corte que el escrito contentivo de la querrela fue presentado ante el Tribunal de la Carrera Administrativa el 25 de mayo de 1983, esto es, un día antes de vencerse el lapso de caducidad a que se contrae el artículo 82 de la Ley de Carrera

Administrativa, en cuya virtud el recurso fue ejercido en tiempo oportuno. Señala la Corte que la fecha de admisión del recurso carece de relevancia para el cómputo del lapso de seis (6) meses, pues lo que importa es determinar la fecha de consignación o pretensión del querellante, lo cual puede hacerse bien, ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, bien ante cualquier tribunal de la jurisdicción ordinaria para su remisión a aquél, sin que sea posible pensar que la extinción o no del derecho que el funcionario defiende quede sometida a la emisión por el Tribunal del respectivo auto de admisión de la querrela.

VII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. Juicio expropiatorio: Admisión (apelabilidad)

CSJ-SPA (73)

7-3-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

En el procedimiento expropiatorio no procede apelación contra el auto de admisión de la demanda de expropiación.

Vistos dicho escrito y las copias añadidas, siendo oportunidad de decidir, se observa:

1. Lo primero que debe averiguarse es si contra el auto apelado que admitió la demanda cabe apelación. En la jurisprudencia de los tribunales ordinarios se mantuvo casi como un dogma la inapelabilidad del auto de admisión, sustentado en el criterio de la ausencia de contenido interlocutorio de tales actuaciones, limitados a la simple formalidad de admitir la demanda utilizando la inocua fórmula "cuanto ha lugar en derecho", a extremos de admitirse en alguna decisión que el auto de emplazamiento seguido a la recepción de la demanda, sobrentendía su admisión aun faltando auto expreso.

Innovaciones legislativas, de las cuales es ejemplo próximo y resaltante la expresada en el artículo 84 de la Ley Orgánica de esta Suprema Corte, que autoriza la inadmisión de la demanda en los casos allí señalados, y en menor grado en la Ley Agraria, al ordenar que no se admita la demanda si no es acompañada de determinadas probanzas o elementos, en cuyo caso este alto tribunal juzgó necesaria la procedencia de la revocatoria del auto que no se atuvo a la norma expresa de dicha ley.

Trasladadas estas consideraciones al problema actual vale advertir que la simple admisión de la solicitud de la expropiación, más la solicitud al Registrador de ciertos datos relacionados con la propiedad del inmueble no comprometen ningún interés particular y como simples fórmulas de rutina que son, ninguna apelación puede ser oída contra el auto de admisión. Si el solo hecho de la admisión pudiera eventualmente constituir un daño futuro para el expropiado la misma ley especial le ofrece oportunidades para remediarlo o evitarlo.

Determinadas medidas como la ocupación previa cuando se la solicita por razones de urgencia en la ejecución de la obra, están subordinadas, precisamente para evitar perjuicio al expropiado, al cumplimiento de ciertas formalidades protectoras de sus intereses.

Las denuncias formuladas por la expropiada en el escrito antes comentado, más que expresivas o constitutivas de algún gravamen, actual o eventual, son simples críticas, por demás infundadas, contra las providencias ordenadas, que se han conformado a lo que dispone la ley. Ninguna de esas denuncias tiene asidero legal, y para compro-

barlo, basta observar: El emplazamiento del demandado, indispensable en el juicio ordinario para que se produzca la contestación de la demanda se verifica en ese juicio especial por medio de carteles; a la publicación de éstos precede necesariamente la información del Registrador competente; la ley no exige que la urgencia para la obtención de la medida deba ser comprobada; la fijación o justiprecio que haga la Comisión de Avalúo no equivale a la justa indemnización, sino es sólo una estimación a los fines de la obtención de la medida; no es indispensable que el avalúo ya esté hecho y el precio se consigne al introducir la solicitud; son distintas la declaratoria de expropiación y la declaratoria de ocupación previa; el avenimiento es acto posterior a la sentencia declaratoria de la expropiación y es en ese acto, si éste no se logra, cuando ambas partes designan peritos para el avalúo definitivo.

No tratándose de una decisión interlocutoria que cause gravamen por la definitiva, considera la Sala que es conforme a derecho, aunque motivada en consideraciones diferentes, la negativa del *a quo* a oír la apelación. Y al declararlo así, es concluyente la improcedencia del recurso de hecho.

2. Avalúo

A. Valor fiscal

CPCA

7-3-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La Corte considera conveniente el anterior criterio en el sentido de que el valor fiscal atribuido al inmueble expropiado a los fines impositivos municipales, no debe ser apreciado, máxime cuando en el presente caso data de 1974, un año anterior al Decreto de expropiación y no a un momento cercano al avalúo del arreglo amigable practicado en 1980. En el caso del factor de tasación fiscal, es cierto que la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social no indica período de tiempo alguno para apreciarlo, pero en atención al criterio de ponderación de justicia que se contiene en el artículo 35 *eiusdem*, no resulta equitativo tomar en cuenta un valor fiscal remoto a la práctica del avalúo, en razón de que, como se señala en la propia experiencia realizada por el experto único, tales valores son generalmente desactualizados, y los cuales no se reajustan periódicamente. Por tanto, siendo el valor fiscal más cercano el del año 1974, dicho factor no debió ser tenido en cuenta a los efectos de la determinación de la indemnización que debe pagarse a la Sucesión expropiada por la República, y así se declara.

3. Impugnación del avalúo

CPCA

7-3-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Por otro lado, la Corte cree conveniente advertir que el procedimiento de impugnación del avalúo que surge con ocasión del arreglo amigable practicado extrajudicialmente, consiste propiamente en una acción de nulidad del respectivo convenio de compra-venta, por no haber los expertos designados seguido los criterios de tasación contenidos en el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, los cuales son normas de orden público, que rigen la fijación del precio de

manera impretermitable por parte de los terceros expertos, a quienes las partes encomiendan la determinación del precio de la compra-venta. Tal acción de nulidad contractual, desde otro orden de ideas, está sometido a un plazo de caducidad, que estipulan las mismas partes para el ejercicio de la señalada acción, de modo que pasado dicho plazo las acciones de nulidad fenecen, sin que con posterioridad puedan ejercitarse. En este sentido, resulta improcedente que la parte que no hubiera impugnado el avalúo oportunamente, se valiera de la impugnación de la otra para que en el acto de contestación a la impugnación, procediera a efectuar tal impugnación, habiendo dicha oportunidad transcurrido, y así se declara.

VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Ambito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa*

CPCA

9-1-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Clides Núñez vs. Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

Los "vigilantes de tránsito" están excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.

De la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa se evidencia que los vigilantes de tránsito efectivamente aparecen excluidos del ámbito de la Ley de Carrera Administrativa en base a lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 5º del mencionado texto legal, por cuanto las funciones que ejercen encajan en "la función de policía administrativa" teniendo el ejercicio directo del poder de coerción; forman parte de un cuerpo armado que posee una estructura paramilitar. La anterior doctrina es acogida por esta Corte. Ahora bien, precisado lo anterior es necesario determinar si efectivamente la querellante tenía la condición de un vigilante de tránsito. Al respecto se observa que por resolución reglamentaria marcada con el número 92 de la Dirección del Tránsito Terrestre del Ministerio de Comunicaciones de fecha 27 de junio de 1972 se señala que:

"Artículo 1º El Cuerpo de Vigilancia del Tránsito Terrestre es un Cuerpo profesional y técnico, con jurisdicción en todo el territorio de la República, que depende orgánicamente de la Dirección del Tránsito Terrestre, del Ministerio de Comunicaciones, pero con régimen y disciplina especial, el cual se regirá por las disposiciones de la presente Resolución, y cuyos integrantes tienen carácter de funcionarios de policía en cuanto al ejercicio de sus funciones".

El artículo 2º exceptúa de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa a los miembros del Cuerpo de Vigilancia de Tránsito conforme a lo pautado en el artículo 5º, numeral 4º. El artículo 4º establece como funciones del cuerpo las siguientes:

a) Asegurar y conservar las pruebas necesarias para la aplicación de la Ley del Tránsito, de su Reglamento, Decretos, Resoluciones y demás disposiciones legales relacionadas con las faltas y delitos en accidentes de tránsito. Iniciar la formación de los sumarios y remitir los expedientes a las autoridades competentes.

- b) Actuar en accidentes de tránsito que se produzcan en las vías públicas y privadas, de acuerdo con el artículo 1º de la Ley de Tránsito Terrestre.
- c) Canalizar y dirigir el tránsito, manteniendo la fluidez y seguridad del mismo.
- d) Remover objetos que estorben la circulación de vehículos y peatones.
- e) Impedir la circulación de vehículos que no cumplan con los requisitos exigidos por la Ley.
- f) Practicar citaciones y detenciones de acuerdo con la Ley.
- g) Prevenir accidentes de tránsito y auxiliar a las autoridades administrativas y judiciales de Tránsito Terrestre, cuando éstas lo soliciten.
- h) Prestar su colaboración a las demás autoridades de policía en la captura de sujetos implicados en delitos *infraganti* de acción pública.
- i) Cumplir y hacer cumplir las resoluciones, circulares y órdenes emanadas de la Dirección del Tránsito Terrestre.

Vista la anterior regulación es necesario determinar si las funciones ejercidas por la querellante eran las correspondientes a un vigilante de tránsito y en consecuencia si su relación de trabajo estaba excluida de la Ley de Carrera Administrativa. El artículo 16 de la norma reglamentaria precedentemente citada contempla tres niveles en la estructura de la organización: El nivel directivo compuesto por un comando central y por un estado mayor; el nivel de apoyo compuesto por los servicios administrativos y técnicos y el nivel de ejecución compuesto por las unidades operativas. ¿Todas y cada una de las categorías enunciadas conforman efectivamente la estructura de un cuerpo de policía administrativa del Estado? En el caso de autos se evidencia de la documentación disponible que la querellante realizaba funciones de mecanógrafa, las cuales no encajan dentro de las funciones propias de un vigilante de tránsito propiamente dicho, sino que las mismas constituyen el normal desempeño de las que son propias de los funcionarios civiles de la Administración Pública sometidos a la Ley de Carrera Administrativa, que es la norma que ha de predominar en esta materia por encima de cualquier otra de rango sublegal. Las pruebas que el Tribunal de la Carrera Administrativa apreciara revelan que la querellante era una funcionaria administrativa cuyo cargo carecía de los atributos que son propios de los cuerpos de seguridad del Estado y en razón de ello su relación de empleo público no se encontraba excluido del estatuto general que regula los vínculos de la Administración con sus funcionarios, por todo lo cual le era aplicable la Ley de Carrera Administrativa y así se declara.

CSJ-SPA (54)

28-2-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Caso: Emma Orozco vs. Ministerio de Justicia (CTPJ).

La Ley de la Carrera Administrativa es aplicable a los funcionarios del Cuerpo Técnico de Policía Judicial.

Al respecto, la Sala, único Juez de su propia competencia, preliminarmente, observa:

El artículo 13 de la Ley de Policía Judicial, dispone:

“El Cuerpo Técnico de Policía Judicial es una Dirección del Ministerio de Justicia, y estará a cargo de un Director, un Subdirector, un Secretario General y un Asesor Jurídico, quienes serán de la libre elección y remoción del Ejecutivo Nacional”.

En la norma transcrita se manifiesta la situación que tiene el Cuerpo Técnico de la Policía Judicial en la organización público-administrativa venezolana, al ubicarla dentro de la Administración Central, a nivel de la organización ministerial. Tal localización es reiterada en la Ley Orgánica de la Administración Central, al incluir en su artículo 34, ordinal 8, entre las actividades asignadas al Ministerio de Justicia, las de la Policía Judicial, debiendo por lo mismo considerarse al ente en cuestión como integrante de la Administración Pública Nacional, sin que ello sea óbice para que —como ocurre— preste sus funciones a otra rama del Poder Público.

De otra parte, la Ley de Carrera Administrativa regula los derechos y deberes de los funcionarios públicos en sus relaciones con la Administración Pública Nacional, y por disposición de su artículo 73 es atribución del Tribunal de la Carrera Administrativa conocer y decidir las reclamaciones formuladas por los funcionarios a quienes se aplica el señalado cuerpo normativo.

Integrado como está el Cuerpo Técnico de Policía Judicial dentro de la Administración Pública, estando reguladas por la Ley de Carrera Administrativa las relaciones entre ésta y los funcionarios que la sirven, y a falta de disposición expresa de la Ley de Policía Judicial, es consecuente afirmar que el tribunal competente para conocer de la presente causa es el de la Carrera Administrativa.

2. Competencia administrativa

CPCA

17-1-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Caso: Lesbia Fuenmayor vs. INOS.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 6 y 13, ordinal 4º de la Ley de Carrera Administrativa, el funcionario competente para decidir el retiro de un funcionario al servicio del INOS es la máxima autoridad del Instituto, es decir, el Presidente del INOS, todo conforme al Estatuto que rige dicha institución. Y no puede admitirse, como lo sostiene la sustituta del Procurador, que un funcionario de cuarto nivel como lo es la Directora de Bienes y Servicios, que está jerárquicamente ubicada por debajo del Director General Sectorial de Logística, del Vicepresidente del Instituto y del Presidente del Instituto, tenga facultades legales para ordenar el retiro de un funcionario, y así se declara.

3. Clases de funcionarios

A. Funcionarios de carrera

CPCA

17-1-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Caso: Lesbia Fuenmayor vs. INOS.

En cuanto a la provisionalidad alegada, la Corte reitera su criterio en el sentido de establecer que la provisionalidad prevista en la Ley de Carrera Administrativa no puede ir más allá del plazo indicado en ella, es decir, de seis meses, siendo inadmisibles aceptar que un funcionario, como en el caso de autos, con más de dos años en el

ejercicio de un cargo de carrera, pueda calificársele de suplente o de que su nombramiento tiene carácter de provisional, y así también se declara.

B. Funcionarios de hecho

CPCA

28-2-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Nelly Cuenca Ramírez vs. Concejo Municipal del Distrito Palavecino, Edo. Lara.

Los actos emanados de los "funcionarios de hecho" son válidos.

No comparte la Corte los criterios expuestos por la recurrente ni por el *a quo*, acerca de que tal conflicto afecta la validez del acto de remoción porque éste fue dictado por el *órgano competente*, la *Cámara Municipal*, y sólo su notificación correspondió al Presidente de la misma, de modo que de resolverse por la Sala Político-Administrativa que Fernando Fernández accedió, ilegalmente a la Presidencia del Concejo, se plantearía sólo la interrogante de si la notificación hecha por él, en el caso que se examina carece de validez y hace ineficaz el acto de remoción aplicado a la Consultora Jurídica. En este sentido la Corte considera que siendo interés esencial de la Administración el que los particulares, sin averiguaciones previas, admitan como regularmente investidos a los funcionarios y por lo tanto con competencia para realizar los actos propios de sus funciones, los actos emanados de funcionarios que luego pierden su titularidad por vicios en la designación o elección, no se ven afectados en su validez por tal circunstancia, pues de otro modo la actividad administrativa se resentiría profundamente y resultaría comprometido el interés público. La validez de actos dictados por "funcionarios de hecho" salva, desde luego, el vicio original de la incorporación de éstos al ejercicio de la función pública, pero no impide que sean impugnados, si fuere el caso por presentar otras irregularidades, que puedan llevar a su anulación conforme al ordenamiento vigente.

4. Derechos: Bonificación de fin de año

CPCA

12-2-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: María B. Martínez vs. Fondo Nacional de Desarrollo Urbano.

La Corte observa: Conforme al artículo 21 de la Ley de Carrera Administrativa:

"Artículo 21. Los empleados que hayan prestado a la Administración Pública un mínimo de tres (3) meses de servicio dentro del ejercicio fiscal correspondiente, tendrán derecho a una bonificación de fin de año de conformidad con la siguiente escala:

Más de tres (3) y hasta seis (6) meses: cinco (5) días de sueldo.

Más de seis (6) y hasta nueve (9) meses: diez (10) días de sueldo.

Más de nueve (9) meses: quince (15) días de sueldo".

Del examen de la disposición puede concluirse que la misma establece dos requisitos para la procedencia de la bonificación: la primera, haber prestado servicios a la Administración dentro del ejercicio fiscal correspondiente; la segunda, llenar el mínimo de meses que el artículo consagra para tener derecho a cinco, diez o quince días de sueldo.

De lo expuesto se deriva que al funcionario que presta servicios a un organismo regido por la Ley de Carrera Administrativa le bastará permanecer en los cuadros administrativos hasta el 1º de octubre del correspondiente ejercicio fiscal, para hacerse acreedor al pago de quince (15) días de sueldo como bonificación de fin de año, y, desde luego, a las asignaciones adicionales que por igual concepto estipule el Ejecutivo Nacional o el organismo en particular.

5. Remoción

CPCA

11-2-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Octavio Reyes vs. Instituto Nacional del Menor.

En el caso de la remoción de un funcionario de carrera por no ser posible su reubicación luego de ser removido de un cargo de libre nombramiento y remoción, la demostración de la "confidencialidad" de las labores motivo por el cual se permite justificar que un funcionario de carrera pierda su estabilidad, y que se le imputan a dicho funcionario le corresponden a la Administración.

Siendo el fundamento del acto impugnado que el cargo que ocupaba el querellante era de libre nombramiento y remoción, por tratarse de un cargo de confianza, como lo señaló la Administración al notificarle dicho acto al interesado, correspondía a aquella sustentar materialmente la motivación formal de tal acto de remoción. En efecto, cuando en casos como el presente el retiro de los funcionarios de carrera, por no ser posible su reubicación después de ser removidos de cargos de libre nombramiento y remoción, está sujeto a la demostración de la confidencialidad de las labores que se le imputan al funcionario. Tal comprobación corresponde a la Administración, por cuanto aquella confidencialidad constituye el motivo que permite justificar que un funcionario de carrera pierda su estabilidad. Al querellante, cuando es funcionario de carrera, sólo le corresponde alegar que no puede ser retirado sino por aquella causa excepcional, dado que el beneficio de la estabilidad le dispensa de la carga de la prueba, y por ello puede limitarse en su querrela a alegar que se le desconoció la protección que le otorga la ley, y señalar que no puede ser retirado. Por el contrario, dada su excepcionalidad, en lo que se refiere a la regla contenida en el artículo 17 de la Ley de Carrera Administrativa, de cuyo texto se desprende que sólo por los motivos contemplados en la misma ley procede el retiro de los funcionarios de carrera, la prueba de tales motivos, y entre ellos el carácter confidencial de las tareas, corresponde íntegramente a la Administración.

En el presente caso, como lo asentó el Tribunal de la Carrera Administrativa, en primera instancia la Administración incumplió con la carga de la prueba porque no aportó elemento probatorio alguno para que el órgano decisorio tuviera la convicción de que la pérdida de la estabilidad estaba justificada por la naturaleza confidencial de la labor del funcionario. Incluso, a pesar del requerimiento del Tribunal *a quo*

no fue enviado el expediente administrativo, y tampoco la querellada aportó el Registro de Información del Cargo, como prueba de las funciones reales y efectivas que el querellante desempeñaba, así como tampoco ningún otro elemento probatorio, demostrativo del hecho de la realización de una labor confidencial por parte del actor. En consecuencia, puede considerarse que el Tribunal de la Carrera Administrativa actuó correctamente al considerar carente de justificación material el acto de remoción, y por ende el de retiro, y así se declara.

Aún más, a pesar de que el sustituto del Procurador General de la República ofreció aportar en esta instancia la prueba pertinente acerca de las verdaderas funciones de confianza que desempeñaba el querellante, tampoco cumplió con la carga de la prueba. Por lo que esta Corte no puede considerar justificada la susodicha remoción, y mucho menos la pérdida de la estabilidad del funcionario querellante. Tampoco puede apreciar que se hubiera cumplido con los trámites del proceso de reubicación subsiguiente a la remoción, por lo que también por esta otra razón el retiro resulta ser ilegal, y así se declara.

Siendo nulos la remoción y el retiro del funcionario, procede restablecerse su estabilidad ordenando su reincorporación al cargo que ocupaba, o a otro de igual jerarquía y remuneración, confirmando la sentencia apelada, en cuanto se refiere a la declaratoria de nulidad acordada por dicho Tribunal. Sin embargo, no puede esta Corte confirmar la condena de pagar los sueldos dejados de percibir hasta que se haga efectiva la orden de reincorporación, en razón de su naturaleza indemnizatoria, por lo que tal pago no es posible sujetarlo a una condición, sino que el mismo puede ser exigido al quedar firme y ejecutoriado este fallo, y así se declara.

Comentarios Jurisprudenciales

ALGUNAS SANCIONES DE LA LEY DE MERCADO DE CAPITALES DE VENEZUELA Y UNA FUTURA REFORMA LEGAL

Carlos J. Sarmiento Sosa
Abogado

1. INTRODUCCION

La sentencia que la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia dictó el 8 de agosto de 1978 con motivo del recurso interpuesto contra una decisión de la Comisión Nacional de Valores (C.N.V.), contiene el mérito indiscutible del máximo Tribunal de haber determinado la inteligencia y alcance de los artículos 125 y 127 de la Ley de Mercado de Capitales (LMC) que, en el caso *sub-judice*, coincidió con la interpretación que había adoptado el Directorio de la Comisión Nacional de Valores.

La actitud que suponemos adoptó la recurrente ha debido ser el acatamiento sin discusión de la decisión de la Comisión Nacional de Valores, ratificada por la Corte, pues de lo contrario hubiera sido objeto de medidas punitivas de carácter administrativo que son las que están previstas en la Ley de Mercado de Capitales para casos de esa naturaleza.

Ahora bien, en legislaciones de otros países, existen sanciones de carácter penal para los infractores de la ley en casos semejantes. De allí que surja la discusión en nuestra sociedad en el sentido de incluir en una futura reforma del Código Penal, normas que castiguen conductas delictivas en lo que se ha llamado Derecho Penal de Sociedades.

Comentaremos a continuación los antecedentes del caso y la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 8 de agosto de 1978; y luego haremos referencia sobre una eventual y futura reforma legislativa, así como al Proyecto de Código Penal, que incorporan la aplicación de pena corporal a las infracciones del tipo que comentaremos.

2. ANTECEDENTES DEL CASO Y LA DECISION DE LA CORTE

El 19 de febrero de 1976, el Directorio de la C.N.V. declaró que la empresa P., al efectuar el reparto de dividendos correspondientes al ejercicio fiscal finalizado el 30-09-75, había infringido los artículos 125 y 127 de la LMC y, en consecuencia, le otorgó un plazo de 30 días para que corrigiera tales infracciones.

La decisión del Directorio de la C.N.V. se basó en un informe del Comité de Análisis de esa institución que, resumidamente, se expresaba así:

Infracción del artículo 125. Estimó el Comité que P. había infringido el artículo 125 de la Ley de Mercado de Capitales, por cuanto "... la utilidad neta obtenida por P. para el ejercicio terminado el 30 de septiembre de 1975, deducida la reserva legal, fue de diez y siete millones setecientos sesenta y cuatro mil ochocientos diez bolívares (Bs. 17.764.810,00) por lo cual, la empresa en atención al artículo 125 de la Ley de Mercado de Capitales, debió decretar un dividendo de por lo menos ocho millones ochocientos ochenta y dos mil cuarenta y cinco bolívares (Bs. 8.882.045,00), que representa el cincuenta por ciento (50%) de la utilidad neta después de deducida la reserva legal y no de siete millones novecientos cincuenta y dos mil trescientos diez

bolívares (Bs. 7.952.310,00) que fue el reparto acordado y que sólo representa un 44,76% de las utilidades netas deducidas la reserva legal. No se incluye el Impuesto sobre la Renta para el cálculo por cuanto el ingreso logrado por la empresa, en su mayor parte deriva de dividendos obtenidos de otras empresas, los cuales están exonerados del Impuesto sobre la Renta”.

Infracción del artículo 127. Consideró asimismo el Comité de Análisis que la mencionada empresa infringió el artículo 127 de la Ley antes mencionada, en razón de que “. . . la Compañía acordó y pagó a la Junta Administradora el diez por ciento (10%), tomando como base la cantidad de diez y ocho millones seiscientos un mil ochocientos noventa y seis bolívares (Bs. 18.601.896,00) monto de las utilidades netas obtenidas en el ejercicio económico terminado el 30 de septiembre de 1975 —no diez y siete millones setecientos sesenta y cuatro mil ochocientos diez bolívares (Bs. 17.764.810,00)— que es el resultado de deducir a la utilidad neta antes indicada de ochocientos treinta y siete mil ochenta y cinco bolívares (Bs. 837.085,00) correspondiente al apartado para la reserva legal, dando como resultado que el reparto acordado excede del monto máximo legal permitido”.

Además de señalar las infracciones indicadas, el Comité de Análisis de la C.N.V. observó al Directorio que si bien la infractora “ha violado los artículos 125 y 127 de la Ley de Mercados de Capitales, lo que haría procedente la aplicación por parte de este Organismo de las sanciones administrativas previstas en los artículos 143 y 144 *ejusdem*, estas infracciones derivan del hecho de que P. tomó una base errónea para el reparto de dividendos y para la participación a la Junta Administradora, lo que nos permite opinar que no hubo de parte de P. la intención de causar daño a sus accionistas, sino que por el contrario, todo se debió al error ya señalado”.

El Directorio de la C.N.V. acogió el informe de su Comité de Análisis y exigió a la infractora que en un plazo de 30 días subsanara las infracciones detectadas; pero la empresa, por considerar que había actuado correctamente, se negó a acoger el criterio del Directorio de la C.N.V. y le solicitó una reconsideración de su decisión, la cual fue declarada sin lugar, por lo que la empresa recurrió ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia contra aquella decisión.

Los fundamentos de la recurrente en su escrito, al Supremo Tribunal, también se dividen en dos partes: infracción del artículo 125 de la L.M.C. e infracción del artículo 127 de la misma ley, y se sintetizan así:

Infracción del artículo 125

1) Que está en desacuerdo con el criterio sustentado por la Comisión según la cual “. . . para el cálculo del 50% de las utilidades netas que las sociedades que hagan oferta pública de sus acciones deben repartir entre sus accionistas, no deben tomarse en cuenta ni deducirse los apartados correspondientes a la Junta Administradora y, en su caso, a los funcionarios”.

2) Que “la Ley de Mercado de Capitales reglamenta de manera especial el pago de dividendos a los accionistas de sociedades que hagan oferta pública de sus acciones, como también la participación que en las utilidades se lo haya acordado a la Junta Administradora de la sociedad. Unas y otras disposiciones están contenidas, respectivamente, en los artículos 125 y 127 de la citada Ley. . .”.

3) Que “de acuerdo con lo dispuesto en una y otra norma, se toman en cuenta, a los efectos de su aplicación, unos mismos conceptos, a saber: «Utilidades netas», «Impuesto sobre la Renta» y «Reservas legales». Sin embargo, dichos artículos contemplan dos situaciones distintas, pues el artículo 125 se contrae al pago de los dividendos a los accionistas, y el artículo 127 contempla el procedimiento a seguir para el

pago de una acreencia que contrae la sociedad por la remuneración que adeuda a los integrantes de su Junta Administradora y, en su caso, a los funcionarios”.

4) Que “. . . para precisar el ámbito de aplicación de la norma contenida en el artículo 125 de la Ley de Mercado de Capitales es necesario determinar el concepto de “utilidad neta”, por cuanto es de las utilidades netas obtenidas en cada ejercicio económico que las sociedades que hagan oferta pública de sus acciones deberán repartir entre sus accionistas no menos del 50%, después de haber apartado el Impuesto sobre la Renta y deducidas las reservas legales”.

5) Que “a este concepto de utilidad neta, desde el punto de vista contable, habría que deducir el Impuesto sobre la Renta y las reservas legales para determinar, según el artículo 125 de la Ley de Mercados de Capitales, las utilidades netas de las cuales habrá de tomarse el 50% que debe ser distribuido entre los accionistas de una sociedad que haga oferta pública de sus acciones”.

6) Que según la interpretación que hace la Comisión del artículo 125 de la mencionada Ley, “. . . las únicas deducciones admisibles de las utilidades líquidas son . . . el apartado para el Impuesto sobre la Renta y las reservas legales, no así los apartados de las utilidades líquidas que fijen los Estatutos sociales de una compañía para remuneración de la Junta Administradora, conforme a lo dispuesto en el artículo 127 de dicha ley”.

7) Que tal interpretación es errada “. . . por cuanto la naturaleza jurídica misma de la participación de las utilidades netas, es decir, en los beneficios, que se le reconoce a la Junta Administradora, ya sea en los Estatutos de una empresa o por decisión de la Asamblea Ordinaria, constituye sin lugar a dudas una remuneración por la labor que desempeña la Junta Administradora, y es, por consiguiente, de la misma naturaleza del sistema que consiste en remunerar a los administradores mediante el pago periódico de un sueldo fijo, por lo cual resulta claro que el monto de dicha participación constituye un gasto de administración. En efecto, resultaría una incongruencia evidente considerar como gasto de administración los pagos efectuados por una empresa a los miembros de su Junta Administradora, mediante el sistema de un sueldo fijo, y negarle tal carácter a lo recibido por aquéllos cuando se les remunera mediante el pago de una cantidad fijada sobre la base de una participación en las utilidades líquidas o netas que obtenga la empresa.

8) Que “el carácter de remuneración que tiene la participación en las utilidades netas reconocida a la Junta Administradora en los Estatutos de una compañía ha sido admitido de manera general por la doctrina contable”.

9) Que “este mismo criterio ha sido también el acogido por nuestro legislador en materia de Impuesto sobre la Renta”. (A continuación transcribe el ordinal 1º del artículo 15 de la Ley de Impuesto sobre la Renta y el artículo 57 del Reglamento de la misma Ley).

10) Que “en consecuencia, resulta a todas luces absurdo que, en materia fiscal, proceda la deducción de la remuneración a directores y administradores de sociedades anónimas hasta un límite del 15% de la renta bruta a los fines de la determinación del enriquecimiento neto de una empresa; y que, por el contrario, se niegue la posibilidad de su deducción, a los fines del cálculo de las utilidades netas para la distribución del 50% de la misma, como dividendos a los accionistas de una empresa que haga oferta pública de sus acciones”.

11) Que “al respecto, cabe señalar lo dispuesto por el artículo 307 del Código de Comercio, según el cual: «no pueden pagarse dividendos a los accionistas sino por utilidades líquidas y recaudadas»”.

12) Que “. . . siendo la remuneración de los Directores . . . una acreencia contraída por la sociedad frente a aquéllos y, en consecuencia, un gasto de administración, como lo reconoce incluso la propia legislación del Impuesto sobre la Renta y la doc-

trina contable, es evidente que el monto de la misma o el apartado que de ella se haga, deben ser deducidos de los beneficios obtenidos por la compañía antes de calcular el porcentaje de las utilidades netas aunque sea el mínimo establecido en el artículo 125 de la Ley de Mercado de Capitales que vaya a ser repartido entre los accionistas de una sociedad”.

Infracción del artículo 127

1) Porque “...la Junta Administradora de mi representada no recibió cantidad alguna en exceso de la participación del 10% de las utilidades netas que permite el artículo 127 de dicha Ley”.

2) Que “...la cantidad recibida por los integrantes de la Junta Administradora... no fue sino una suma equivalente al 4% de las utilidades netas obtenidas por P., ... en su ejercicio económico de 1975, antes de deducir la reserva legal y el apartado del 50% de dichas utilidades que debe ser distribuido como dividendo de los accionistas conforme al artículo 125 de la citada ley; por consiguiente, la cantidad recibida por los miembros de la Junta Administradora de mi representada en absoluto pudo haber excedido el límite máximo del 10% establecido en el artículo 127 *ejusdem*”.

3) Que, según el artículo 21 de los Estatutos de la compañía, “anualmente de las utilidades obtenidas de acuerdo con el monto general de cuentas, en que estarán comprendidos los gastos del ejercicio; las amortizaciones del activo permanente; la provisión para cubrir las obligaciones que establece la Ley del Trabajo en caso de terminación de los contratos de trabajo; las utilidades legales del personal; depreciación de existencias a juicio de la Junta Directiva; pérdidas, y una cantidad prudencialmente calculada para cubrir la estimación del monto a pagar por Impuesto sobre la Renta, se harán los siguientes apartados: 1-a) Un cuatro por ciento (4%) que se distribuirá entre los miembros de la Junta Directiva, en proporción a sus asistencias a las sesiones celebradas...”.

4) Que es improcedente e ilegal el argumento utilizado por la Comisión en el sentido de ampliar el concepto de Junta Administradora y englobar en él “o... no sólo a los miembros de ésta, sino a todas las demás personas que ejerzan la gestión y la administración de los negocios de la sociedad o realicen actividad de índole jerárquica equiparable a la de los administradores...”, pues, según los principios generales de interpretación de las normas jurídicas y la legislación positiva, a la Ley “...debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí, y la intención del legislador”.

5) Que en el caso del artículo 127 de la ley en referencia, la intención del legislador no fue otra que “...la de restringir la aplicación del límite del 10% de participación en las utilidades netas de una sociedad a la Junta Administradora, como lo demuestra el hecho de que en la nueva Ley de Mercado de Capitales... se eliminó del ámbito de aplicación de dicha norma a los funcionarios como anteriormente aparecía en la ley derogada”.

6) Que “...la disposición contenida en el artículo 127 de la Ley de Mercado de Capitales, es una norma que limita la facultad general que tienen los accionistas de establecer en los estatutos sociales de la sociedad una participación de las utilidades a la Junta Administradora y, que consagra asimismo una excepción a la regla general establecida en el ordinal 4º del artículo 265 del Código de Comercio que señala entre las atribuciones de la Asamblea Ordinaria la de fijar libremente “la retribución que haya de dársele a los administradores y comisarios...”, razón por la cual dicha norma debe interpretarse en forma restrictiva, y en ningún caso extensiva ampliando su campo de aplicación a personas distintas de los miembros de la Junta Administradora de la compañía quienes por lo demás son elegidos por la Asamblea Ordinaria de Accionistas de la sociedad y tienen perfectamente delimitadas en el Código de Comercio y

en el Acta Constitutiva y en los Estatutos de la sociedad, su régimen jurídico, sus funciones, deberes y responsabilidades”.

7) Qué “...la Junta Administradora es el órgano por excelencia de la sociedad y como tal se diferencia claramente de las demás personas a quienes la Junta Administradora puede conferir, de conformidad con los Estatutos por decisión de la Asamblea, la gestión diaria de los negocios generales de la sociedad o la de un asunto o campo determinado. (Artículo 270 del Código de Comercio).

Planteados así los hechos, la Corte procedió —como la faculta su Ley Orgánica— a determinar la inteligencia y alcance de los artículos 125 y 127 de la LMC. Para ello, comenzó por verificar los antecedentes legislativos de los citados artículos, para lo cual recurrió a la derogada LMC de 1973, haciendo las comparaciones que consideró necesarias para fijar su criterio.

Dentro de la motivación de su decisión, la Corte expresó: “La Ley de Mercado de Capitales tiene, entre otros propósitos, el de asegurar a los accionistas una participación justa en los beneficios anuales de las compañías cuyas acciones sean objeto de oferta pública. Dicha participación debe calcularse sobre las utilidades netas de cada empresa, una vez deducidos el Impuesto sobre la Renta y la reserva legal y en ningún caso puede ser inferior al cincuenta por ciento (50%) del beneficio final así obtenido. Más si la ley en su artículo 127 permite acordar a los administradores una participación que no exceda del diez por ciento (10%) de estas mismas utilidades netas sería incurrir en una contradicción *in terminis*, suponer que en alguno de los artículos la voluntad de la ley fuera otra que la expresada con idénticas palabras en ambas disposiciones, o sea, que para determinar ambos porcentajes no se tome como base la cantidad que resulte de restar la reserva legal y el impuesto sobre la renta, de la utilidad neta, entendiéndose por ésta la diferencia que se obtenga entre la suma de los beneficios y la suma de los gastos habidos en cada ejercicio anual con el fin de obtener esa utilidad.

Luego de analizar los supuestos de hecho que dieron motivo al recurso, y de considerar ajustada a derecho la decisión recurrida, la Corte puntualizó:

“En otros términos, si en ambos artículos la voluntad de la ley se expresa en forma idéntica en lo que respecta a la determinación de la base para calcular la participación que, respectivamente, pueda corresponder a los accionistas y a los administradores en el beneficio final obtenido en cada ejercicio, no puede el intérprete aplicar con tal fin reglas diferentes, según sea el caso, sin infringir el precepto legal que ordena atribuir a la ley el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador”.

Como consecuencia del análisis del asunto, la Corte concluyó: “En síntesis, el estudio de los artículos a que se refieren los anteriores comentarios, dentro del marco general del articulado de la Ley de Mercado de Capitales actualmente en vigencia, permite sostener que la intención del legislador al regular la distribución de los beneficios fue proteger los intereses de los accionistas minoritarios, mediante un sistema que comprende: a) el derecho de todo accionista a recibir dividendos anuales, a menos que los beneficios obtenidos en el ejercicio deban destinarse a cubrir un déficit anterior; b) el derecho a que con tal fin se destine cuando menos el cincuenta por ciento (50%) de las utilidades netas una vez deducidos el impuesto sobre la renta y las reservas legales; c) el derecho a recibir en dinero efectivo el veinticinco por ciento (25%) de lo que le corresponda por tal concepto; d) la garantía de que los beneficios restantes no sean disminuidos más allá de un razonable límite, al acordar a los administradores una participación en las ganancias líquidas, previa deducción del impuesto sobre la renta y las reservas legales; y e) la garantía de que esa participación no se hará efectiva antes del pago del porcentaje correspondiente a los accionistas de acuerdo con la ley”.

En esta sentencia actuó como ponente el magistrado Martín Pérez Guevara y la suscribieron los magistrados Miguel Angel Landáez D., J. Barrios E. y Saúl Ron. El magistrado Julio Ramírez Borges salvó su voto por considerar que el legislador excluyó de la limitación establecida en el artículo 127 de LMC a los demás funcionarios de la Compañía que no ejercen funciones de administradores de ella.

3. NUESTRA OPINION SOBRE LA SENTENCIA

Es nuestro criterio que la decisión de la Corte fue acertada y se ajustó a derecho.

En efecto, para llegar los magistrados a la conclusión de que el acto del Directorio de la C.N.V. impugnado estaba conforme a derecho, se requería, como punto de partida, fijar el alcance e inteligencia de los artículos 125 y 127 de la LMC. Para ello, era imprescindible comenzar con el análisis del artículo 213 del Código de Comercio que faculta a la Asamblea para que fije discrecionalmente las reglas con sujeción a las cuales han de formarse los balances y calcularse y repartirse los beneficios.

A continuación, era necesario, como lo fue, que los magistrados analizaran los antecedentes legislativos que limitaron las amplias facultades que establece el artículo 213 *ejusdem* a las Asambleas puesto que el caso versaba sobre una materia especial regida por una novedosa legislación como es la Ley de Mercado de Capitales de 1975, siendo ese único antecedente la Ley de Mercado de Capitales de 1973, derogada por aquélla.

Sin determinar esos hechos, no hubiera sido fácil para la Corte precisar la inteligencia y alcance de los citados artículos 125 y 127 *ejusdem* en forma tan clara:

“En síntesis, el estudio de los artículos a que se refieren los anteriores comentarios, dentro del marco general del articulado de la Ley de Mercado de Capitales actualmente en vigencia, permite sostener que la intención del legislador al regular la distribución de los beneficios fue proteger los intereses de los accionistas minoritarios, mediante un sistema que comprende: a) el derecho de todo accionista a recibir dividendos anuales, a menos que los beneficios obtenidos en el ejercicio deban destinarse a cubrir un déficit anterior; b) el derecho a que con tal fin se destine cuando menos el cincuenta por ciento (50%) de las utilidades netas una vez deducidos el impuesto sobre la renta y las reservas legales; c) el derecho a recibir en dinero efectivo el veinticinco por ciento (25%) de lo que le corresponda por tal concepto; d) la garantía de que los beneficios restantes no sean disminuidos más allá de un razonable límite, al acordar a los administradores una participación en las ganancias líquidas previa deducción del impuesto sobre la renta y las reservas legales; y e) la garantía de que esa participación no se hará efectiva antes del pago del porcentaje correspondiente a los accionistas de acuerdo con la ley”.

4. LAS SANCIONES A LA INFRACCION DE LOS ARTICULOS 125 Y 127 DE LA LMC

Hemos sostenido que el mérito de la Corte en la sentencia está en que precisó el alcance e inteligencia de los artículos 125 y 127 de la LMC. Pero, desde el punto de vista práctico, se presentaban para la infractora dos situaciones: acatar la decisión del Directorio de la C.N.V.; o declararse en rebeldía ante la misma decisión.

En el primer caso, la actitud de la infractora se limitaba a aceptar los señalamientos del Directorio —ratificados por la Corte— y efectuar las correcciones del caso, con lo cual el asunto quedaba concluido. Obsérvese que el informe del Comité de Análisis, antes citado, dice “que aun cuando P. ha violado los artículos 125 y 127 de la Ley de Mercado de Capitales, lo que haría procedente la aplicación por parte de este organis-

mo, de las acciones (sic) administrativas previstas en los artículos 143 y 144 *ejusdem*, ... no hubo de parte de P. la intención de causar daño a sus accionistas...".

Ahora bien, por el contrario, si la infractora se hubiera declarado en rebeldía, la situación se hubiera complicado y dado origen a las sanciones administrativas previstas en los artículos 143 y 144 de la LMC.

En efecto, el artículo 143 *ejusdem*, dispone: "Toda infracción a la presente Ley, a sus reglamentos, o a las normas dictadas por la Comisión Nacional de Valores, no sancionadas expresamente, será castigada con multa de un mil bolívares (Bs. 1.000,00) a cuarenta mil bolívares (Bs. 40.000,00), según la clase y gravedad de la falta, a juicio de la Comisión Nacional de Valores".

Por su parte el artículo 144 *ejusdem*, dispone: "Serán sancionados con multa de diez mil bolívares (Bs. 10.000,00) a cuarenta mil bolívares (Bs. 40.000,00)...".

En la forma como fueron concebidas ambas disposiciones, es evidente que la intención del legislador fue facultar a la C.N.V. para que castigue al infractor discrecionalmente, aplicando una pena que oscila entre dos límites, según la clase y gravedad de la falta.

Pues bien, en el supuesto de rebeldía del infractor a que nos estamos refiriendo, encontramos un primer obstáculo en la aplicación de las sanciones, cual es la determinación de la cantidad a aplicar como multa, ya que el legislador no indicó con la debida claridad, los criterios que debía seguir el órgano sancionador, la C.N.V., limitándose a señalar en el artículo 134 *ejusdem*, que "cuando las sanciones establecidas en este capítulo estén comprendidas entre dos extremos, la Comisión Nacional de Valores atenderá a la mayor o menor gravedad del hecho para determinar el monto exacto de la sanción".

Además de la dificultad que representa para un órgano administrativo colegiado (constituido no necesariamente por abogados) la determinación seria e imparcial de una sanción precisa a una infracción cometida, el artículo 138 de la misma ley es inconstitucional ya que se facultó a la C.N.V. a convertir en arresto la falta de pago de la multa, a razón de un día por cada Bs. 100,00, lo que infringe el numeral 1º del artículo 60 de la Carta Fundamental que expresa:

"Nadie podrá ser preso o detenido, a menos que sea sorprendido *infraganti*, sino en virtud de orden escrita del funcionario autorizado, en los casos y con las formalidades previstas por la ley...".

También cabría la posibilidad cierta de aducir que siendo la C.N.V. un órgano administrativo, incurre en usurpación de funciones al aplicar sanciones cuya competencia corresponde al Poder Judicial, lo que viciaría de inconstitucionalidad el acto porque ese organismo no sería el Juez natural competente para juzgar al infractor, como sostiene José Gabriel Sarmiento Núñez: "Desde el punto de vista constitucional, el conocimiento y la aplicación de sanciones por parte de funcionarios administrativos, constituye un caso típico de usurpación de funciones, ya que, como se ha dicho, la función de juzgar, sancionar y arrestar la atribuye la Constitución, con carácter excluyente, al Poder Judicial, esto es, a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que señala la Ley Orgánica respectiva, por ser los titulares de los órganos judiciales, los jueces naturales para juzgar y ejecutar lo juzgado, a que alude el artículo 69 de la Carta Fundamental de la República" ("La usurpación de funciones", publicado en el Diario *El Universal*, de Caracas).

Igualmente se ha argumentado que el mencionado artículo 138 es inconstitucional porque atenta contra el sagrado derecho de defensa establecido en la Carta Magna (cfr. Alfredo Morles Hernández: Régimen Legal del Mercado de Capitales, U.C.A.B., Facultad de Derecho, p. 260, Caracas 1979), aun cuando pensamos que no es suficiente ese argumento para deducir que haya una indefensión.

Por otra parte, y como dice Morles, la indeterminación en la calificación de la infracción —si es delito o falta de violación administrativa— podría conducir también a sostener la inconstitucionalidad del artículo 138 de la LMC por infringir el numeral 2 del artículo 60 de la Constitución que expresa: “Nadie podrá ser privado de su libertad por obligaciones cuyo incumplimiento no haya sido identificado por la ley como delito o falta”.

Todos estos posibles vicios de inconstitucionalidad estarían presentes en una decisión del Directorio de la C.N.V. que pretendiera aplicar las sanciones administrativas establecidas en la LMC, lo que permitiría legalmente al sancionado recurrir del acto administrativo ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, y que retrasaría en forma indefinida la aplicación de la sanción.

De estas consideraciones estimamos que se hace imprescindible una reforma de la LMC que aclare y precise adecuadamente en régimen de sanciones justo y despersonalizado a cargo de los órganos jurisdiccionales, libre de interpretaciones subjetivas y de criterios discrecionales; o como dice el conocido administrativista hispano E. García de Enterría: “es urgente devolver al juez penal... los poderes que hoy la Administración usurpa” (“El problema jurídico de las sanciones administrativas”, en *REDA*, Nº 10, 1976, p. 430. Citado por Bajo Fernández, ob. cit. p. 98).

5. REFORMA LEGISLATIVA

Como hemos visto, la aplicación actual de sanciones por parte de la C.N.V. presenta serios problemas que van desde los vicios de inconstitucionalidad comentados hasta las posibles infracciones de ilegalidad que una decisión de la C.N.V. pueda contener, lo que nos obliga a preguntar: ¿Conviene una reforma legislativa que modifique el esquema actual e incorpore como delitos sancionados con privación de libertad la infracción de los artículos 125 y 127 de la LMC? Al respecto observamos lo siguiente:

Al igual que en el caso que hemos referido al comentar la sentencia del Supremo Tribunal del 8 de agosto de 1978, los asuntos en los que podrían presentarse situaciones similares envuelven, por lo general, a sujetos de determinada situación socio-económica y, en la mayoría de los casos, de un alto nivel, tanto por el estado económico de los implicados, como por su *status* social, además de una relación entre los hechos que originan el asunto y la actividad profesional del autor de los mismos, lo que conllevaría a calificar el hecho punible como *delincuencia de cuello blanco*, entendida como la “violación de la ley penal por una persona de un alto nivel socio-económico en el desarrollo de su actividad profesional” (Ed. H. Sutherland: *White-collar criminality*. Citado por Miguel Bajo Fernández en *Derecho Penal Económico aplicado a la actividad empresarial*, Editorial Civitas, S. A., p. 47, Primera Edición 1978. Este autor, al referirse a la tesis de Sutherland, dice: “De él se dijo que significó para la Criminología una conmoción similar a la causada con *l'uomo delinquente* de Lombroso en 1876. Bajo Fernández reseña también la opinión de N. C. Courakis en *Introduction a l'étude de criminalité en colblanc*, quien sostiene que “las dos terceras partes de los delincuentes de cuello blanco son propietarios o directores de empresas”).

Ahora bien, tratándose de un “delito de cuello blanco” el previsto y señalado en los artículos 125 y 127 de la LMC, su tratamiento jurídico y persecución judicial presenta importantes obstáculos.

En efecto, como indica Bajo Fernández, la tipificación de estos delitos reviste más dificultades de las previstas: a) la dificultad de traducir al lenguaje de tipo penal los conceptos y criterios pertenecientes al ámbito de la economía; b) la propia variedad de las infracciones obliga a la creación de leyes especiales de escasa conexión; c) en su mayoría estos hechos son conductas fraudulentas sin una descripción detallada; d) el

problema procesal de la *prueba* de la ilicitud, pues estos hechos suelen presentarse bajo la forma de un lícito acto de comercio; e) la necesidad de un personal auxiliar del Juez capaz de examinar la contabilidad, analizar balances, comprender la gestión empresarial; y f) las dificultades de persecución a nivel internacional (Bajo Fernández, en el Capítulo II de su citada obra, describe magistralmente la delincuencia económica desde el punto de vista criminológico).

Además de los factores que se han mencionado como dificultades para el tratamiento jurídico y la persecución judicial de la delincuencia de "cuello blanco", una corriente doctrinal, entre ellos Bajo Fernández, sostiene que otros factores han decidido en el castigo de este tipo de delito; a) las sanciones son generalmente más leves y menos estigmatizantes que las previstas para otros delitos; y b) no se mantiene una función retributiva de la pena, lo que faculta que el delincuente económico se beneficie de los sustitutivos de las penas cortas privativas de libertad.

Si analizamos estas acertadas observaciones de la doctrina criminológica hemos de concluir que, efectivamente, el caso que hemos comentado encaja perfectamente: una débil legislación para sancionar un delito de proporciones incalculables por el daño que puede ocasionar.

Por ello, nos pronunciamos con contestar afirmativamente la pregunta que antes habíamos formulado no sólo con respecto a la modificación del esquema actual e incorporación de privación de libertad para las infracciones señaladas en los artículos 125 y 127 de la LMC, sino para todos aquellos actos delictivos que puedan configurar el delito de "cuello blanco", y que las sanciones sean de tal naturaleza o gravedad que hagan desistir al autor potencial de lograr sus objetivos mediante la comisión del delito, sin que, por supuesto, la imposición de tal pena implique lesión de aquello que constituye el objeto de protección de estos delitos, el orden económico (Cfr: OPP, Tiedemann y Karlute, citados por Bajo Fernández, ob. cit. p. 82).

Sin embargo, a nivel de futuras reformas legislativas que incorporen esta pena corporal, se deberá tomar en cuenta la doctrina criminológica (Cfr: TIEDEMANN, citado por Bajo Fernández, p. 83) que opina que el cumplimiento de las penas cortas produce un efecto intimidante a nivel individual y social que no puede dejarse al olvido, lo cual obviamente, afecta la imagen de aquel sujeto que encarna al delincuente de "cuello blanco".

Conviene también indicar, como lo hace Bajo Fernández, que la privación de libertad para estos delitos ha sido criticada por un sector de la doctrina con argumentos muy razonables:

a) Es innecesaria, ya que el delincuente de cuello blanco no tiene necesidad de ser reeducado o resocializado; y

b) Debido a la posición social del autor, es inútil pretender conseguir castigo, fácilmente eludible para él tanto en el momento de la creación legislativa como en el momento de la aplicación judicial.

6. EL PROYECTO DE CODIGO PENAL

El Congreso de la República acaba de editar el volumen denominado *Exposición de Motivos y proyecto de Código Penal*, presentado a la Comisión Legislativa por los profesores José Miguel Tamayo y Jorge Sosa Chacín.

El referido proyecto, aparte de ser un deseado y necesario texto legal, contiene, como indica la Exposición de Motivos, "una reforma profunda de toda la materia relativa a la regulación jurídica tendiente a la responsabilidad penal de las personas por los delitos contra el orden económico e incluye dentro de éstos un importante capítulo sobre los delitos societarios, ausentes inexplicablemente en nuestra legislación,

y que son, hoy en día, más necesarios, ante el auge de hechos antijurídicos realizados al amparo de las sociedades comerciales y, en general, de personas jurídicas”.

Agrega igualmente la Exposición de Motivos que se necesita “una garantía penal que requiera las normas mercantiles que buscan la seguridad del tráfico y la honesta y correcta actuación en la esfera del comercio y las finanzas”, lo cual ratifica, en nuestro criterio, la imperiosa necesidad de que este tipo de delitos sea sancionado a la brevedad ante el evidente vacío legal actual que permite todo tipo de atropellos a través de deshonestas actuaciones realizadas al amparo de personas jurídicas mercantiles, en perjuicio tanto de accionistas como de terceros. En este sentido Morles claramente observa (*ob. cit.*, pág. 254): “El fundamento del derecho penal de las sociedades está constituido por la necesidad de proteger al público, especialmente a los acreedores y a los accionistas de las sociedades anónimas, contra las manipulaciones dolosas de los administradores, intermediarios y promotores”.

Serán, pues, expresas disposiciones del Código Penal las que en el futuro sancionen los delitos contra el orden económico y, en especial, los delitos y faltas societarios.

Con relación a estos últimos y al tema central de este trabajo, o sea, las actuales sanciones previstas en los artículos 143 y 144 de la LMC, conviene señalar que el proyecto de Código Penal trae las siguientes innovaciones:

A. El artículo 394 dispone: “El promotor, fundador, socio, presidente, vicepresidente, secretario, administrador, director, gerente, comisario, liquidador, contador, funcionario o empleado de la sociedad o cualquiera otro que obre en su representación, que fraudulentamente haya expuesto a sabiendas de que son falsos, u ocultado con malicia, hechos relativos a la constitución, gestión o condiciones patrimoniales o económicas de la sociedad en la presentación, publicación, certificación o autorización de un balance, ordinario o extraordinario, o en inventario, cuenta de ganancias y pérdidas, relaciones escritas, informes aun de carácter privado o en cualesquiera otros documentos, será penado con prisión de dos a seis años y multa de diez mil a cien mil bolívares”.

Como se observa, esta norma exige que la actuación de los sujetos sea *dolosa*, vale decir, *fraudulenta o maliciosa*, para que sea aplicable la sanción prevista que incorpora la privación de libertad como sanción, además de la aplicación de multa.

B. El artículo 395 contempla una agravación de la sanción: “Las penas por el delito previsto en el artículo anterior, será prisión de tres a siete años y multa de veinte mil a doscientos mil bolívares:

a) por el presidente, vicepresidente, director, gerente, secretario, administrador, funcionario o empleado de un banco, instituto de crédito, o empresa de seguros o por cualquiera otro que obre en representación de los mismos;

b) mediante la creación de instrumentos cambiarios o títulos valores falsos o de complacencia o favor, por no responder estos a una operación cierta debidamente registrada en la contabilidad; y,

c) haciendo constar u omitiendo hacer constar en la contabilidad determinados registros o asientos”.

C. El artículo 396 dice: “El presidente, vicepresidente, director, gerente, secretario, administrador, comisario, contador, funcionario o empleado, o cualquier otro que obre en representación de la sociedad que, a falta de balance aprobado o en disconformidad con él, o base de un balance cuya falsedad conoce, perciba o pague de cualquier forma, utilidades ficticias o no repartibles, será penado con prisión de uno a cinco años y multa de veinte al setenta por ciento del valor de los bienes objeto del delito”.

Esta norma, dirigida principalmente a los administradores y funcionarios de sociedades como sujetos de los delitos allí establecidos, se diferencia de las anteriormente

señaladas en el hecho de que la multa a aplicar varía porcentualmente respecto al valor de los bienes objeto del delito.

Estimamos que de ser aprobadas por el legislador estas disposiciones en su oportunidad, se derogarían las disposiciones contenidas en los artículos 143 y 144 de la LMC, con las siguientes ventajas:

a. La pena corporal de privación de libertad sería plenamente aplicable, al igual que la multa, por los órganos competentes, es decir, por el Poder Judicial, con lo cual los actuales vicios de inconstitucionalidad antes referidos quedarían superados.

b. Las penas de privación de libertad son cortas, lo que revela que los proyectistas tomaron en consideración las observaciones de la doctrina criminológica ya señaladas.

c. Los órganos jurisdiccionales tendrían el arbitrio de aplicar las penas en la forma señalada en el artículo 83 del proyecto, que dice: "Dentro de los límites establecidos en la ley para cada hecho punible, el Tribunal aplicará la pena según la mayor o menor peligrosidad del culpable y según el mérito de las circunstancias agravantes y atenuantes que puedan concurrir en el hecho".

"Cuando concurren en el mismo hecho punible circunstancias atenuantes y agravantes, el tribunal las valorará y decidirá cuáles de ellas deberán prevalecer en consideración al número y entidad de las mismas y al agrado de la peligrosidad del culpable".

d. El *dolo*, así como el *fraude* y la *malicia* de los sujetos de los delitos comentados es, en el proyecto, base fundamental para la aplicación de las sanciones y para la determinación objetiva de la responsabilidad penal. Con ello se subsanaría la viciada atribución que actualmente es ejercida por el Directorio de la CNV, a instancia o recomendación de un Comité de Análisis, como sucedió en el caso que dio origen a la sentencia de la Corte del 8 de agosto de 1978, en el cual el Comité de Análisis dictaminó la actuación de buena fe —no dolosa— de los administradores de la infractora.

Es indudable que, de ser aprobada esta proyectada normativa, ello será una novedad en la República que sólo revelará la injustificada ausencia de este tipo de delitos, vigente en legislaciones de otras latitudes. Así, a título de ejemplo, observamos que en Italia el Real Decreto Ley de 30 de octubre de 1930, frente "a los cada vez más frecuentes abusos de administración de sociedades" (Alfredo De Gregorio, *De las sociedades y de las asociaciones comerciales*, vol. II, tomo 7, pág. 450, Ediar. Editores, Buenos Aires, 1950), hizo más rigurosas y más completas las sanciones de privación de libertad y multa contenidas en el Código de Comercio de ese país, particularmente en lo que respecta a: falsa exposición de la situación social, la sobrevaloración y subvaloración intencional de activos, la distribución ilícita de dividendos y de participaciones, el delito de agiotaje, la utilización del patrimonio social para fines personales.

El profesor De Gregorio, al referirse a la normativa italiana de 1930, con gran acierto señala: "... puede considerarse bastante satisfactoria la nueva disciplina en cuanto al carácter completo de la misma (pero) puede dar lugar a graves críticas en cuanto a la eficacia de las sanciones. En efecto, ha ocurrido que el mismo rigor de éstas, el modo de su formulación, la necesidad científica, fuertemente sentida por la jurisprudencia, de encuadrarlas en el sistema de normas del nuevo Código Penal, les han hecho aplicar no como consecuencia de una consciente violación de la norma penal, sino como consecuencia de una conducta, contraria a la norma, inspirada por dolo (dolo de peligro o dolo de daño, según que la doctrina y la jurisprudencia hayan visto en las varias hipótesis delitos de peligro o delitos de daño). Así, no basta, según la indicada interpretación, que los administradores hayan presentado a la asamblea un balance del cual conocían la falsedad y que hayan obtenido su aprobación; el

delito existiría sólo si ellos hubiesen obrado con el propósito de procurarse un beneficio a sí mismos o un daño a otros (si se adscribe el delito entre los de daño) o con la conciencia del peligro que lleva consigo su acción (si se adscribe el delito entre los de peligro).

No obstante esta observación, vemos que el proyecto venezolano ha superado la indefinición de la ley italiana criticada por De Gregorio, pues, como antes anotamos, a castigar la actuación dolosa, maliciosa y fraudulenta es que está dirigida la actividad punitiva del Estado.

7. CONCLUSIONES

De los comentarios que hemos pretendido exponer, como consecuencia de la decisión de la Corte Suprema, concluimos en lo siguiente:

a. La sentencia de la Corte interpretó cabalmente la inteligencia y alcance de los artículos 125 y 127 de la LMC.

b. La actual normativa de sanciones de LMC es imprecisa e insegura, además de contener eventuales vicios de inconstitucionalidad, según sectores de la doctrina nacional.

c. Debe procederse a una reforma legislativa que incorpore la privación de libertad como sanción corporal a las infracciones previstas en la LMC; y que esa reforma abarque a todas aquellas violaciones calificadas doctrinalmente como delitos de cuello blanco.

d. El proyecto de Código Penal presentado a la Comisión Legislativa del Congreso de la República, interpretando la realidad social y jurídica del país, incorpora los delitos societarios como una necesidad de nuestra sociedad. Por ello, pensamos en su necesaria y pronta aprobación legislativa.

8. APENDICE

El 28 de septiembre de 1982 la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia dictó otra importante decisión sobre la materia regida por la Ley de Mercado de Capitales y que sigue el criterio jurisprudencial expuesto en la sentencia del 8 de agosto de 1978 a que nos hemos referido anteriormente.

En este nuevo fallo, la Corte trata los siguientes aspectos:

8.1. El pago de utilidades contractuales a miembros de la Junta Directiva de un Banco constituye una participación en las utilidades netas y sujeto por tanto a la Ley de Mercado de Capitales. Al efecto, la Corte estimó que el artículo 127 de la citada ley prohíbe "establecer que la remuneración por las referidas actividades haya de consistir en una participación porcentual en las utilidades del Banco por sobre el diez por ciento (10%) de las mismas".

También aclaró la Corte que el criterio expuesto ni prohibía ni impedía "al Banco la celebración de contratos con miembros de su propia Junta Directiva mediante los cuales éstos se obligan a realizar actividades distintas a las que les incumbe como Directores del Banco, y se fije el monto y la forma de pago de la remuneración correspondiente por tales actividades" porque ello encuadra dentro de la libertad de contratos señalando tajantemente que "lo que no pueden hacer las partes, por prohibirlo expresamente el artículo 127 de la Ley de Mercado de Capitales, es establecer que la remuneración por las referidas actividades (Director del Banco) haya de consistir en una participación porcentual en las utilidades del Banco por sobre el diez por ciento (10%) de las mismas".

Esta doctrina de la Corte ratifica la expuesta en su sentencia del 8 de agosto de 1978 al precisar la inteligencia y alcance de los artículos 125 y 127 de la Ley de Mercado de Capitales. Como vimos *supra*, la Corte dijo que la intención del legislador al regular la distribución de los beneficios fue proteger los intereses de los accionistas minoritarios mediante un sistema que, entre otros aspectos que señala la Corte, garantice que los beneficios restantes no sean disminuidos más allá de un límite razonable al acordar a los administradores una participación —el 10%— en las ganancias líquidas previa deducción del impuesto sobre la renta y las reservas legales.

8.2. En cuanto a la naturaleza jurídica de las normas contenidas en los artículos 125 y 127 de la Ley de Mercado de Capitales, la Corte determinó que son disposiciones de derecho público que tienen por objeto, por una parte, proteger los intereses de los accionistas minoritarios, pero que, por otra parte, su finalidad es el interés social de crear un verdadero mercado de capitales como elemento propulsor del desarrollo nacional.

Con ese razonamiento, la Corte concluyó en que la CNV “está facultada para producir actos administrativos destinados al restablecimiento de las situaciones jurídicas alteradas por violación de las normas protectoras de orden público contenidas en los artículos 125 y 127 *ejusdem*, y así se declara”.

Como asienta la Corte, es cierto que la CNV está facultada legalmente para producir actos administrativos correctores de situaciones jurídicas violatorias de las normas contenidas en la LMC, pero es precisamente allí donde hemos afirmado que esos actos administrativos podrían estar viciados de inconstitucionalidad, siendo, por tanto, imprescindible una reforma de la Ley de Mercado de Capitales que encargue de las sanciones, por violación de esta ley, a los órganos jurisdiccionales o que se proceda a la incorporación, en el Código Penal, de los delitos societarios en la forma como prevé el proyecto elaborado al efecto.

BIBLIOGRAFIA

Libros

GARRIDO ROVIRA, Juan: *Temas sobre la Administración descentralizada en Venezuela*, Colección Estudios Administrativos N° 3, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, 190 páginas.

Con encomiable sinceridad da cuenta el autor de la génesis de este libro en estos términos, con los que inicia su presentación: “Esta breve obra recoge, con las correcciones necesarias para darle unidad de sentido, diversos trabajos jurídicos ya publicados sobre materias relacionadas con la Administración Descentralizada”. La verdad es que sin la transcrita declaración del autor, el lector de la “breve obra” que no lo haya sido de los trabajos previos a los que en ella se da “unidad de sentido” no hubiera advertido que el libro que comentamos es un “a posteriori” de elementos previamente concebidos como independientes. La impresión de obra unitaria por desarrollo completo, aunque no exhaustivo ni detallado, de la materia abordada que produce su lectura es tal que podría pensarse que el designio de un libro sobre este tema fue anterior en la mente del autor a la redacción de los trabajos que ahora son sus capítulos.

La proximidad entre España y Venezuela en cuanto a la problemática administrativa a que el libro se refiere y la consiguiente homologabilidad de las respectivas regulaciones en ambos ordenamientos jurídicos, aconseja recomendar su lectura a nuestros estudiosos y responsables de esa compleja y protéica realidad de las entidades estatales autónomas y su calcidoscopio de personificaciones jurídicas. Los lectores españoles de Juan Garrido Rovira —de la brillante escuela de iuspublicistas venezolanos que tanto debe al fecundo magisterio de Manuel García Pelayo y Antonio Moles Caubet— no se sentirán, desde luego, lejanos de las fuentes doctrinales que él ha manejado, pues son frecuentes en su trabajo las citas de Garrido Falla, Baena del Alcázar, Ariño Ortiz, Pérez Moreno y Carro Fernández Valmayor.

Aunque la apuntada proximidad de problemas y soluciones jurídicas hace innecesario cualquier énfasis sobre el interés del libro, quizás no sea inútil reproducir a continuación sendos párrafos sobre la importancia del tema y la calidad del autor, extraídos del prólogo que firma Allan R. Brewer-Carías:

“El tema de la Administración Descentralizada en nuestro país, lejos de perder vigencia, cada vez tiene más importancia y actualidad. A nivel del gasto público consolidado, por ejemplo, la Administración Descentralizada Nacional tiene una participación del 75%, correspondiendo el 25% restante a los gastos de la Administración Central y de las Entidades Federales y Municipales. Porcentualmente, por tanto, la importancia en la composición del gasto público de los entes descentralizados, conduce a afirmar que, realmente, la Administración Pública venezolana está condicionada por sus entidades descentralizadas, y se caracteriza, además, por la existencia de éstas”.

“En este panorama, por supuesto, la aparición de este libro de Juan Garrido Rovira, no puede ser más oportuna, no sólo por los temas que aquí se tratan, todos sobre diversos aspectos de la Administración Descentralizada, sino por la competencia y experiencia del autor en este campo, que se inicia cuando fue Consultor Jurídico, tanto de Cordiplán como de la Comisión de Administración Pública al comienzo de los setenta. Los aportes que hace en este nuevo libro, sin duda, serán de gran utilidad para las tareas reformistas en las cuales tantos como él, hemos estado comprometidos”.

Además del mencionado prólogo de Brewer-Carías y de una presentación del autor, el libro se compone de seis temas y un apéndice, cuyas rúbricas son las siguientes: 1. Los supuestos jurídicos de la Administración descentralizada. 2. Características y tipología de la Administración descentralizada. 3. Los Institutos autónomos de la Administración Pública Nacional. 4. La participación accionaria del Estado. 5. Las

empresas del Estado. 6. Las empresas y participaciones del Estado dentro del marco de leyes especiales. El Apéndice final es una clasificación de las participaciones accionarias y patrimoniales del Estado según sectores de actividad económica.

Como se infiere de los respectivos títulos, los dos primeros temas constituyen lo que podríamos llamar el marco teórico o parte general y los cuatro siguientes la parte especial de este complejo orgánico llamado "Administración Descentralizada" con una expresión que como advierte el autor "ha adquirido carta de naturaleza constitucional con el texto del artículo 2º de la Enmienda Nº 2 de la Constitución, el cual hace referencia a los funcionarios o empleados públicos al servicio de la Administración Central o Descentralizada de la República, de los Estados o de los Municipios" (p. 9).

Las quince páginas del *primer tema* sitúan en un encuadramiento doctrinal clásico las funciones y la actividad administrativa del Estado, el concepto y modalidades de la descentralización y la personalidad jurídica como instrumento organizativo.

El *segundo tema* (pp. 29-35) presenta las características de la Administración descentralizada, como conjunto de personas jurídicas, como estructura administrativa heterogénea y como complejo de actividades administrativas. Analizando luego las formas jurídicas de la Administración descentralizada, Juan Garrido anota que "en Venezuela, el Estado, para el desarrollo de su actividad prestacional y comercio-industrial, ha acudido por igual a formas propias del derecho público y del derecho privado". Dado que la observación se aplica igualmente a España, también es pertinente para nosotros la valoración que sigue: "Es ésta, precisamente, la perspectiva bajo la cual se ha venido enfocando el tema de las formas jurídicas de la Administración Descentralizada en Venezuela. Sin desconocer en absoluto la validez de esta perspectiva, pensamos que a través de ella se acentúa demasiado la tradicional, y a veces artificial, distinción entre derechos público y privado en un tema que precisamente está necesitando de criterios jurídicos integradores, por cuanto, en definitiva, es siempre el Estado quien, sin por ello comprometer su unidad descentraliza su actividad multiforme para el cumplimiento de fines que le están constitucional y legalmente atribuidos" (p. 33).

De este enfoque resulta una tipología de la Administración descentralizada que "atiende tanto al sustrato fundacional, institucional o real que tengan los entes descentralizados, como al sustrato asociativo o personal de éstos...". Así aparecen: personas jurídicas fundacionales nacidas *ope legis* que son los Institutos Autónomos, y creadas por un acto del Estado en la esfera del derecho civil que son las fundaciones de origen estatal; y personas jurídicas asociativas originadas en la ley, en el contrato (Empresas del Estado y Asociaciones civiles con participación estatal) o en la ley y en el contrato (como el Banco Central de Venezuela y otros).

El *tercer tema* (pp. 39-57), que es el primero de los consagrados al Derecho positivo venezolano, estudia los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional, con descripción de su historia y caracterización jurídica (denominaciones, acto de creación, personalidad y patrimonio propios, objeto y régimen jurídico público). El análisis de la legislación venezolana se enriquece con la perspectiva comparatista que adopta el autor, bien explícita en este párrafo: "la existencia en el derecho comparado, y concretamente en Francia, España y Alemania de la figura del Establecimiento Público, concebido como una persona jurídica creada para gestionar un servicio público, dotada a tal fin de un patrimonio; y las referencias legislativas y doctrinarias a dicha institución en Venezuela plantean la necesidad de examinar si puede establecerse en el derecho venezolano, y en qué términos, una determinada relación entre el Instituto Autónomo y el Establecimiento Público" (p. 40).

El concepto que Garrido nos propone de los Institutos Autónomos es el siguiente: "... entes públicos estatales, creados mediante ley, con personalidad jurídica autónoma y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional, que tienen a su cargo, dentro de un régimen de normas y procedimientos peculiares de derecho público,

la realización de la actividad administrativa necesaria para la consecución de determinados fines estatales" (p. 49).

El tema concluye con una mención individualizada de los Institutos Autónomos en la organización administrativa venezolana, agrupados bajo el respectivo Ministerio de tutela y con expresión del objeto de cada uno de ellos. Retengamos el dato estadístico, bien significativo, de que en la relación figuran 52 entes de este tipo.

El *cuarto tema* (pp. 61-118) analiza exhaustivamente la participación accionarial del Estado venezolano. Se inicia con una atinada reseña de antecedentes históricos, de la que me parece útil reproducir unos párrafos relativos a nuestra común historia y a la cualificada presencia de españoles vascongados en los albores del desarrollo económico venezolano:

"El 25 de septiembre de 1728, como resultado del convenio celebrado entre la Corona Española y la Provincia de Guipúzcoa se constituyó la Real Compañía Guipuzcoana de Navegación de Caracas, la cual, dentro de una perspectiva histórica integral, tiene un importante significado en relación a la participación accionaria del Estado venezolano.

En efecto, la suscripción de doscientas (200) acciones de la mencionada compañía por parte de los Reyes de España, es decir, casi un siete por ciento (7%) del capital, por cuanto el número total de acciones era de tres mil (3.000), constituye probablemente el primer antecedente histórico de la participación accionaria del Estado en nuestro país.

En 1752 se aumentó el capital de la compañía y se abrió en suscripción a los caraqueños, quienes a través de algunas de las familias más conocidas, entre ellas la del Libertador Simón Bolívar, tomaron participación en la compañía de referencia.

La Compañía Guipuzcoana desarrolló sus actividades hasta el 10 de marzo de 1785, fecha en la cual se fusionó por incorporación con la Real Compañía de Filipinas" (pp. 61 y 62).

Otro momento de gran interés en esta reseña histórica es el de las participaciones accionarias confiscadas al dictador Juan Vicente Gómez, en el cual sitúa Juan Garrido el comienzo del Estado empresario: "A la muerte de Gómez, el Congreso Nacional, por Acuerdo de 19 de agosto de 1936, confiscó los bienes que se encontraban a nombre de aquél, de su herencia o de persona interpuesta. Como consecuencia de ello, todos los mencionados bienes, evaluados en la cantidad de **noventa y nueve millones setecientos veintitrés mil quinientos cincuenta y ocho bolívares con treinta y nueve céntimos** (Bs. 99.723.558,39) pasaron en plena propiedad a la Nación, en virtud de razones y principios que son materia de derecho político y constitucional.

Dentro de esos bienes se encontraba un conjunto de empresas destinadas a la producción de energía eléctrica, azúcar, textiles y aceites, así como una unidad agropecuaria" (pp. 66 y 67).

Es la proliferación de las participaciones estatales la que explica la creación por el Decreto Nº 1293 de 25 de noviembre de 1975 del Registro Nacional de Empresas y Participaciones del Estado, que como nos dice el autor "tiene una importancia de primer orden para la organización de las Empresas del Estado, así como para la racionalización de los recursos financieros utilizados por ellas" (p. 70).

Este capítulo incluye un cuadro de la participación accionaria del Estado en 1976, en el que figuran, agrupadas por Ministerios a los que se vinculan, las empresas participadas por el Estado que en esta fecha existían, con indicación en cada caso de si la propiedad estatal es total o parcial (mediante las siglas PT y PP) y del objeto social y de los accionistas respectivos. Eran más de 150. La información que proporciona este cuadro se actualiza en el siguiente (pp. 100-108), que relaciona las participaciones accionarias del Estado en 1981, agrupándolas siempre por Ministerios y distinguiendo en bloques según el volumen de capital estatal, participaciones entre el 50% y el 100%

del capital —son 168 empresas—, participaciones entre el 30% y el 49% —25 empresas— y participaciones menores del 29% —precisamente 29 empresas. La lista total se eleva, por tanto, a 222 sociedades con participación estatal, lo que supone un incremento del 48% respecto al número de las que había en 1976.

Después de haber “contado los árboles de este bosque”, Juan Garrido expone las razones (obviamente políticas y económico-financieras) y características de la participación accionaria del Estado, establece útiles precisiones conceptuales, jurídicas, y elabora una minuciosa tipología de las sociedades anónimas con participación del Estado.

El *quinto tema* (pp. 121-136) se dedica a las Empresas del Estado que, en Derecho venezolano, constituyen una categoría concreta de empresa pública, y expone los antecedentes, términos y alcance de esa expresión, su caracterización jurídica y el régimen jurídico-administrativo a que están sometidas. Hay aquí unas jugosas páginas sobre la cuestión, ciertamente no nueva para la doctrina y la jurisprudencia de aquende y allende el Océano y nada bizantina, de si la personalidad jurídica de la Empresa del Estado es pública o privada. Reproducimos los párrafos en que el autor expresa sus conclusiones:

“Si tomamos como criterio los conceptos expresados por nuestro más Alto Tribunal encontraremos que las Empresas del Estado reúnen algunas características (creación, patrimonio, programación, beneficios) que, doctrinalmente, permiten conceptualizarlas como personas públicas. Pero, al mismo tiempo, otras características (organización y funcionamiento) las presentan como personas privadas.

Ante esta circunstancia ambivalente pensamos que la calificación de la Empresa del Estado como persona pública o privada desde el punto de vista doctrinario no admite términos absolutos debiendo, en consecuencia, precisarse en qué sentido se dice que la Empresa del Estado es persona pública o privada.

Desde el punto de vista jurídico-positivo, podemos afirmar que formalmente la Empresa del Estado es una persona jurídica privada y, materialmente, tal institución, conservando su condición jurídico-formal, tiene en muchos aspectos el régimen de una persona pública, tal como puede inferirse del análisis del derecho administrativo aplicable a las Empresas del Estado. Como ejemplo de leyes administrativas que contienen normas aplicables a las Empresas del Estado pueden citarse: la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos Desarrollados por el Poder Nacional; la Ley sobre Conservación y Mantenimiento de Obras e Instalaciones Públicas; la Ley Orgánica de Crédito Público; la Ley Orgánica del Sufragio; la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público; la Ley de Protección y Desarrollo de la Marina Mercante Nacional; la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia” (p. 136).

El *sexto tema* (pp. 139-156), titulado “Las empresas y participaciones del Estado dentro del marco de leyes especiales”, presenta en términos analítico-descriptivos generales el marco legal especial de algunas Empresas del Estado y participaciones accionarias del mismo. El lector puede localizar las referencias clave del Derecho positivo aplicable en Venezuela a las empresas y participaciones del Estado para la explotación y comercio de hidrocarburos, de la industria del hierro, de la petroquímica, de las de promoción del desarrollo industrial, de las industrias naval, aeronáutica, y de desarrollo de las industrias militares, de inversiones financieras especiales, de desarrollo regional, de desarrollo agrícola y, finalmente, de desarrollo urbano y sanitario.

El *séptimo tema* (pp. 159-168), trata de las fundaciones civiles como entes estatales descentralizados, su conexión causal con los fines del Estado y su constitución y funcionamiento. También respecto de las fundaciones hace el autor un censo completo de las existentes, según los Ministerios a los que están vinculadas (son 16), otras de origen estatal (son 19) y las de ámbito regional y municipal (son 37).

El libro concluye con un Apéndice (pp. 171-184), que es ciertamente un complemento valioso, en el que se transcribe la clasificación de las participaciones accionarias y patrimoniales del Estado venezolano según sectores de actividad económica. Esta clasificación fue elaborada por la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplán), Dirección de Desarrollo Administrativo, con base en la clasificación industrial uniforme de todas las actividades económicas (CIU) de las Naciones Unidas, y publicada en diciembre de 1980, formando parte de la Clasificación Institucional y Sectorial de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública. Al lado de cada una de las entidades mencionadas figura el correspondiente porcentaje de participación del Estado.

Para terminar diremos que el mejor elogio que puede hacerse del trabajo de Juan Garrido Rovira es que su lectura provoca el deseo de que podamos contar algún día con un estudio semejante de la homóloga realidad española.

Rafael González-Gallarza

Revistas

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, Nº 220, octubre-diciembre 1983, año XLII.

Antonio EMBID IRUJO, *Las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Diputaciones Provinciales*, pp. 609-632.

La creación de un nuevo ente territorial necesariamente ha de afectar el régimen jurídico de los entes preexistentes. Esto es lo que ha sucedido en España, a raíz de que la Constitución de 1978 previó la existencia de un nuevo escalón territorial, el escalón regional, constituido por las Comunidades Autónomas. El nacimiento de estas últimas, en las diferentes regiones españolas, implica un reajuste de los niveles territoriales menores, particularmente de las Provincias, anteriormente existentes, que predeciblemente no accederán de manera pacífica a perder o ver disminuidos sus anteriores poderes, competencias y medios de acción.

En este artículo se aborda tan delicado problema, a través del análisis de las respuestas que al mismo ha ido dando el derecho positivo, tanto en los Estatutos regionales como en unas pocas leyes dictadas por algunas Comunidades Autónomas, y de la posición que al respecto ha asumido el Tribunal Constitucional.

José-Luis MARTINEZ MORALES e Ignacio SEVILLA MERINO, *Las Competencias en materia de protección del medio ambiente*, pp. 633-662.

En este artículo se aborda el complejo problema del medio ambiente, el cual —a pesar del acuerdo general de que debe tener un tratamiento homogéneo— siempre ha sido regulado y enfocado como un haz de cuestiones dispersas. A esta complejidad de base se añade, en el caso español, el hecho de que en ese país se está actualmente en un proceso de transferencia de competencias del Estado hacia las Comunidades Autónomas, lo cual complica un poco más la situación.

Lamentablemente, el artículo se limita en gran parte a levantar elencos de competencias en diversas materias, a reseñar sumariamente algunos textos normativos y a hacer ligeras referencias al Derecho comparado (entre otras, se destaca una breve referencia al caso venezolano), sin que quede muy claro cuál es el objetivo perseguido y sin que, en ningún caso, se asuma una posición teórica y sistemática sobre el tema.

Enrique ARGULLOL MURGADAS, *La iniciativa en un sector singular del ordenamiento sanitario*, pp. 663-678.

El sector singular a que alude el título es el de los cementerios. En este artículo se analiza la posibilidad de que existan cementerios privados, diferentes a los municipales, sus tipos, los requisitos y procedimientos para su apertura y sus relaciones con otras materias, como la urbanística. Aunque todo ello se hace a la luz del ordenamiento jurídico-sanitario español, no deja de tener un interés más general, porque no se abunda en muchos detalles sino que se traza un marco general del tratamiento normativo sobre la materia.

Fernando RODRIGO MORENO, *Prohibición de allanamiento y transacción sobre los bienes y derechos de las Corporaciones locales*, pp. 679-692.

La Ley de Régimen Local española consagra la obligación genérica, a cargo de las Corporaciones Locales, de defender sus bienes y derechos; como concreción de la misma, también se consagra la prohibición a dichas Corporaciones de efectuar transac-

ciones o convenimientos sobre los derechos de la Hacienda Local. En este interesante artículo se estudia el alcance de dicha prohibición, llegándose a la conclusión de que la misma se refiere sólo a los bienes y derechos de contenido económico y sólo a la transacción y al convenimiento propiamente dichos, es decir, los producidos formalmente dentro del proceso jurisdiccional.

Vicente GONZALEZ-HABA GUIADO, *Política de personal y rasgos estructurales de la Función Pública española*, pp. 695-728.

Este trabajo contiene un análisis de la situación actual del funcionariado público español. Análisis, por una parte, amplio e inteligente, con atinadas precisiones conceptuales y no limitado a la sola óptica jurídica. Por otra parte, objetivo y documentado, señalando los diversos rasgos que caracterizan la Función Pública española, tanto negativos como positivos. De interés su lectura para nosotros, que nos encontramos en una situación crítica en lo que se refiere a los servidores públicos.

Jurisprudencia

En la parte destinada a comentarios monográficos, aparece el siguiente:

— Nemesio RODRIGUEZ MORO, *Las sesiones de la Comisión Municipal Permanente han de ser públicas*, pp. 751-757.

Dentro de las reseñas de sentencias, se incluyen extractos jurisprudenciales sobre los siguientes temas:

— Actos administrativos: ejecución por la Administración (p. 760).

— Autonomía: naturaleza; control del Estado (pp. 766-762).

— Bienes: quiosco construido en vía pública por el Ayuntamiento; montes en mano común (pp. 762-763).

— Carreteras: competencia de los Ayuntamientos (pp. 763-764).

— Centros y zonas de interés turístico: intervención municipal en los Planes (p. 764).

— Contratos administrativos: demora en el pago; principios fundamentales; valor del Pliego de Condiciones (pp. 764-766).

— Policía municipal: discoteca-cafetería como actividad molesta, insalubre, nociva y peligrosa; revocación de licencia por error de la Administración; carácter reglado de la licencia de obras; suspensión de licencia; concepto de ruina; daños no reparables por medios normales; notificación a los moradores; ruina urbanística (pp. 769-776).

— Procedimiento: silencio administrativo positivo (p. 776).

— Urbanismo: acción pública urbanística; mantenimiento de servicios en cesiones obligatorias; infracciones urbanísticas; otorgamiento de licencias en ausencia de Plan Parcial; modificación de zonas verdes; usos provisionales del suelo (pp. 777-781).

Gustavo Urdaneta Troconis

REVISTA DE DERECHO URBANISTICO, N^o 80, octubre-diciembre 1982.

Luis MORELL OCAÑA, *Reflexiones sobre la ordenación del medio ambiente*, pp.13-42.

Ofrece el autor un interesante estudio sobre algunos de los aspectos básicos conectados con la regulación jurídica de los asuntos relativos al medio ambiente.

Se aborda, en primer lugar, la referencia al conjunto de circunstancias de carácter histórico, filosófico, social y jurídico que acompañan el surgimiento de regulaciones sistemáticas sobre la materia.

Posteriormente una cierta evolución en cuanto al perfil que las disposiciones y aproximaciones jurídicas van tomando, hasta llegar a la definición de algunos asuntos básicos o fundamentales.

Martín BASSOLS COMA, *Ordenación del territorio y cuencas hidrográficas*, pp. 43-71.

Se presenta en este estudio la perspectiva del autor en torno a la evolución que el tratamiento del recurso hídrico ha sufrido al surgir un nuevo enfoque de la presencia de la Administración Pública en los asuntos vinculados con los asentamientos humanos y la satisfacción adecuada de sus demandas, en sociedades que presentan un proceso de urbanización cada vez más acentuado.

Surge, entonces, un cambio en la consideración jurídica y administrativa del agua, que deja de ser considerada simplemente como un bien de carácter público, a configurarse como un elemento de necesaria consideración dentro del proceso de planificación de decisiones vinculadas con la ordenación del territorio.

La vinculación de las decisiones sobre administración del recurso hidráulico con las decisiones en materia urbanística se hace cada vez más estrecha, convirtiéndose en un factor esencial en la estrategia de desarrollo urbano. Se ofrecen, dentro de esta perspectiva, referencias interesantes en cuanto al tratamiento que el derecho positivo ha dado al asunto.

Antonio DOMINGUEZ VILA, *El proyecto técnico y el visado colegial como intervención de los arquitectos en el ordenamiento urbanístico*, pp. 73-120.

Se incluye en este número de la Revista, la segunda parte del trabajo cuya publicación se inicia en el número anterior.

En esta parte, el autor ofrece un denso análisis del origen y evolución histórica del visado del colegio profesional a proyectos de construcción, señalando los diferentes regímenes operados, hasta la regulación contenida en la Ley del Suelo de 1956 y su reforma de 1975.

Por último, se presenta el estudio del visado desde el punto de vista jurídico, analizando su naturaleza, procedimiento y efectos como acto previsto en la legislación urbanística.

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

(PRECIOS VALIDOS DESDE EL 15-2-85)

I. COLECCION ESTUDIOS JURIDICOS

1. RONDON DE SANZO, Hildegard
El Procedimiento Administrativo. 1ª Edición, 1976
176 pp. 2da. Edición Aumentada, 1983, 292 pp. Bs. 140
2. BREWER-CARIAS, Allan R.
El control de la constitucionalidad de los actos estatales. 1977, 214 pp. Bs. 100
3. SILVA CIMA, Enrique
El Tribunal Constitucional de Chile (1971-1973), 1977, 240 pp. Bs. 100
4. MUCI-ABRAHAM, José
Cédulas Hipotecarias (Estudio Técnico-Jurídico) (agotado)
5. MUCI-ABRAHAM, José
Estudio de Derecho Cambiario. (agotado)
6. ABOUHAMAD HOBAICA, Chibbly
El Menor en el Mundo de su Ley. Bs. 130
7. MORALES PAUL, Isidro
Derecho Internacional Económico. Derecho de la Integración, 1980, 341 pp. Bs. 120
- 7 bis. BREWER-CARIAS, Allan R.
Urbanismo y Propiedad Privada, 1980, 632 pp. Bs. 240
8. QUINTANA MATOS, Armida
La Carrera Administrativa. (agotado)
9. BREWER-CARIAS, Allan R.
Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela. (agotado)
10. MOLES CAUBET, Antonio; PEREZ LUCIANI, Gonzalo;
BREWER-CARIAS, Allan R.; ANDUEZA, José Guillermo;
RONDON DE SANZO, Hildegard
Contencioso-Administrativo en Venezuela (agotado)
11. ACEDO PAYARES, Germán
Derecho Tributario Municipal Venezolano. (agotado)
12. PESCI-FELTRI M., Mario
Estudios de Derecho Procesal Civil, 1981, 208 pp. Bs. 60
13. CABALLERO ORTIZ, Jesús
Las Empresas Públicas en el Derecho Venezolano, 1982, 402 pp. Bs. 180
14. HUNG VAILLANT, Francisco
Sociedades. (agotado)
15. DE PEDRO, Antonio
Realidad y Perspectiva de la Función Pública Venezolana. 1982, 186 pp. Bs. 80
16. BREWER-CARIAS, Allan R.
El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo,
1ª Edición 1982, 464 pp.; 2da. Edición (en prensa)
17. HUNG VAILLANT, Francisco
La Regulación de la Actividad Publicitaria, 1982, 168 pp. Bs. 80
18. GONZALEZ BERTI, Luis
La Nacionalización de la Industria Petrolera Venezolana, 1982, 278 pp. Bs. 120
19. FUENMAYOR ESPINA, Alejandro
Régimen Jurídico de la Radio y la Televisión, 1982, 374 pp. Bs. 160
20. SOSA RODRIGUEZ, Carlos
Las Relaciones Internacionales como Disciplina Académica Autónoma,
1983, 246 pp. Bs. 60
21. VILORIA, Enrique
Petróleos de Venezuela, 1983, 180 pp. Bs. 85

22. RODRIGUEZ FALCON, Joaquín
Los Derechos Económicos de los Empleados Públicos.
2da. Edición, 1983, 328 pp. Bs. 160
23. LUCIANO PAREJO, Alfonso
El Concepto del Derecho Administrativa. Bs. 140
24. HUNG VAILLANT, Francisco
Contribución a la Ley contra Despidos Injustificados, 2da. Edición (en prensa)
25. MARQUEZ AÑEZ, Leopoldo
Motivos y Efectos del Recurso de Reforma en la Casación Civil Venezolana.
1984, 116 pp. Bs. 65
26. MARQUEZ AÑEZ, Leopoldo
Estudio de Procedimiento Civil. (en prensa)
27. MELICH ORSINI, José
Doctrina General del Contrato, 1985, 454 pp. Bs. 250
23. RACHADELL, Manuel
Lecciones de Presupuesto Público. (en prensa)
29. BENTATA, Gabriel
Temas de Propiedad Industrial y Competencia Desleal. 1984, 102 pp. Bs. 45
30. CABALLERO ORTIZ, Jesús
Los Institutos Autónomos. (en prensa)
31. DUQUE CORREDOR, Joaquín
Proceso Agrario Venezolano. (en prensa)

II. COLECCION ESTUDIOS POLITICOS

1. PEÑA, Alfredo (ed.)
Democracia y Reforma del Estado, 1978, 116 pp. Bs. 240
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.
2da. Edición 1984. Bs. 170
2. BREWER-CARIAS, Allan R.
Régimen Municipal en Venezuela, 1984, 423 pp. Bs. 200
3. GARRIDO Juan
Temas sobre Descentralización Administrativa, 1984, 184 pp. Bs. 100

IV. COLECCION MANUALES JURIDICOS

1. ARTILES (h), Sebastián
Manual de Derecho Romano, 1978, 315 pp., 2da. Ed. aumentada 1983, 404 pp. Bs. 140
2. ABOUHAMAD HOBAICA, Chibbly
Anotaciones y Comentarios de Derecho Romano I,
Vol. I, 1ª Ed., 1978., 2da. Ed., 1983, 630 pp. Bs. 130
Vol. II, 1978, 477 pp. (en prensa)
Vol. III, 1978, 431 pp. Bs. 70

V. COLECCION MONOGRAFIAS ADMINISTRATIVAS

1. BREWER-CARIAS, Allan R.
Introducción al Estudio de la Organización Administrativa Venezolana,
1ª Ed. 1978 - 2da. Ed. 1980, 133 pp. - 3ª Ed. 1984, 147 pp. Bs. 60
2. ARAUJO GARCIA, Ana Elvira
Gobierno y Administración de las Areas Metropolitanas. El Caso de Caracas,
1978, 189 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. (agotado)
3. NOVOA MONREAL, Eduardo
La Evolución del Derecho Penal en el Presente Siglo. 1977, 75 pp. Bs. 40
4. WHITE, Eduardo
El Derecho Económico en América Latina, 1977, 75 pp. Bs. 40
5. MUCI ABRAHAM, José; PADRON AMARE, O. y BREWER-CARIAS, Allan R.
Observaciones al Proyecto de Reforma Tributaria 1976, 1977, 112 pp. Bs. 50
6. RIEBER DE BENTATA, Judith
Régimen Jurídico de la Protección del Ambiente y Lucha contra la Contaminación, 1977, 245 pp. Bs. 70
7. SALOMON DE PADRON, Magdalena
Aspectos Jurídicos de la Ordenación del Territorio. Su Ambito y Medios de Acción, 1977, 110 pp. Bs. 50
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, 98 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, 176 pp. Bs. 60
17. VAN GRONINKEN, Karin
Desigualdad Social y Aplicación de la Ley Penal (Análisis Socio-Jurídico de la Justicia Penal en Delitos de Homicidio), 1980, 111 pp. Bs. 50
18. BINSTOCK, Hanna
La Protección Civil del Enfermo Mental, 1980, 125 pp. Bs. 50
19. MARTIN MATEO, Ramón
Ordenación del Territorio. El Sistema Institucional, 1980, 288 pp. Bs. 90
20. GORDILLO, Agustín
Introducción al Derecho de la Planificación, 1981, 156 pp. Bs. 60
21. BREWER-CARIAS, Allan R.
La Defensa de la Constitución, 1982, 176 pp. Bs. 60
22. RAMIREZ M., Bayardo
El Consumidor Detentador de Droga, 1984, 94 pp. Bs. 50

VII. COLECCION MONOGRAFIAS POLITICAS

1. NOVOA MONREAL, Eduardo
¿Vía Legal al Socialismo? El Caso de Chile 1970-1973; 1978, 136 pp. Bs. 50
2. LEU, Hans-Joachim
Teoría de las Relaciones Internacionales (Un Estudio-Guía), 1978, 107 pp. Bs. 50
3. CHIOSSONE, Tulio
Apuntaciones Político-Sociales 1945-1968. 1979, 195 pp. Bs. 60
4. LEU, Hans-Joachim
La Doctrina de las Relaciones Internacionales, 1980, 153 pp. Bs. 60
5. COMBELLAS, Ricardo
Estado de Derecho, Crisis y Renovación, 1982, 146 pp. Bs. 60
6. BARRAGAN, Julia
Hipótesis Metodológicas, 1983, 138 pp. Bs. 60

VIII. COLECCION OPINIONES Y ALEGATOS JURIDICOS

1. *Inconstitucionalidad de la Decisión del Congreso en el Caso "Sierra Nevada", por Extralimitación de Atribuciones en relación con el Dr. Luis Cova Arria*, 1980, 64 pp. (agotado)

IX. EDICIONES CONJUNTAS

A. CON EDITORIAL ATENEO DE CARACAS

1. BREWER-CARIAS, Allan R.
Política, Estado y Administración Pública
1ª Edición 1979; 2da. Edición 1983, 246 pp. Bs. 80
2. REY, Juan Carlos
Ensayos de Teoría Política, 1980, 339 pp. (agotado)
3. REY, Juan Carlos
Problemas Socio-Políticos de América Latina, 1980, 344 pp. Bs. 90
4. INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS
El Financiamiento de los Partidos Políticos y la Democracia en Venezuela, 1981, 236 pp. Bs. 80
5. ESSENFELD DE BREUER, Senta
La Cara Oculta al Desarrollo, 1982, 93 pp. Bs. 50

B. CON LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS, U.C.V.

1. RONDON DE SANSO, Hildegard
Teoría de la Actividad Administrativa, 1981, 336 pp. (agotado)

C. CON LA EDITORIAL GROUZ. MADRID

1. BREWER-CARIAS, Allan R. y BURGUEÑO A. Gregorio
Legislación Venezolana, 1978, Madrid-Caracas. 1982, 1.398 pp. Bs. 450
Legislación Venezolana, 1979, Madrid-Caracas. 1982, 968 pp. Bs. 450
Legislación Venezolana, 1980, Madrid-Caracas. 1982, 1.624 pp. Bs. 450
Legislación Venezolana, 1981, Madrid-Caracas. 1982, 1.166 pp. Bs. 450

D. CON EDITORIAL MANOA, U.C.A.B.

1. BREWER-CARIAS, Allan R.
Instituciones Políticas y Constitucionales
1ª Edición 1982, 713 pp. 2da. Edición aumentada 2 Tomos, 1985, 1.506 pp. Bs. 600
2. BREWER-CARIAS, Allan R., VILORIA, Enrique
Sumario de las Nacionalizaciones (Hierro y Petróleo), 1985, 148 pp. Bs. 60

X. COLECCION TEXTOS LEGISLATIVOS

1. *Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo*
(Hildegard Rondón de Sansó, Gustavo Urdaneta y Allan R. Brewer-Carías)
1ª Edición 1981 - 2da. Edición 1982, 172 pp., 3ª Edición 172 pp. (en prensa)
2. *Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público*
(Alberto Arteaga S., Allan R. Brewer-Carías, Humberto Njaim, Manuel Rachadell)
1983, 255 pp., 2da. Edición 1983. Bs. 100
3. *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio*
(Allan R. Brewer-Carías) 1984, 144 pp. Bs. 80
4. *Constitución* (Allan R. Brewer-Carías), 1984, 144 pp. Bs. 70

XI. REVISTA DE DERECHO PUBLICO

AÑO 1980
REVISTAS NUMEROS: 1, 2, 3 y 4 (agotadas)

AÑO 1981	
REVISTAS NUMEROS: 5, 6, 7 y 8	Bs. 95
AÑO 1982	
REVISTAS NUMEROS: 9, 10, 11 y 12	Bs. 95
AÑO 1983	
REVISTAS NUMEROS: 13, 14, 15 y 16	Bs. 95
AÑO 1984	
REVISTAS NUMEROS: 17, 18, 19 y 20	Bs. 95
AÑO 1985	
SUSCRIPCION PARA EL AÑO 1985	Bs. 350
NUMEROS SUELTOS	Bs. 85

XII. REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

Año 1981	
Número 0	Bs. 80
AÑO 1982	
NUMERO 1	Bs. 80

XIII. EN DISTRIBUCION

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. 150
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. 350
Tomo VI. <i>Propiedad y Expropiación</i> , 1979, 689 pp.	Bs. 200
BREWER-CARIAS, Allan R.	
<i>Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana</i> , 4ta. Reedición. 1982, 475 pp.	Bs. 160
SOSA, Cecilia - MONTERO, Osvaldo	
<i>Derecho Ambiental Venezolano</i> , 1983, 170 pp.	Bs. 60
<i>Las Constituciones de Venezuela.</i>	
Estudio Preliminar de: Allan R. Brewer-Carías	Bs. 550

